

L'enquête publique des plans de déplacements urbains : enquête publique et concertation : quelques recommandations

Fabien Jimenez, Béatrice Vessiller, Catherine Atger

▶ **To cite this version:**

Fabien Jimenez, Béatrice Vessiller, Catherine Atger. L'enquête publique des plans de déplacements urbains : enquête publique et concertation : quelques recommandations. [Rapport de recherche] Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU). 2002, 60 p., tableaux, 47 références bibliographiques. hal-02150481

HAL Id: hal-02150481

https://hal-lara.archives-ouvertes.fr/hal-02150481

Submitted on 7 Jun 2019

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

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

L'enquête publique des plans de déplacements urbains

Enquête publique et concertation : quelques recommandations

Certu

centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques
9, rue Juliette Récamier
69456 Lyon Cedex 06
téléphone : 04 72 74 58 00
télécopie : 04 72 74 59 00
www.certu.fr

Avis aux lecteurs

La collection Rapports d'étude du Certu se compose de publications proposant des informations inédites, analysant et explorant de nouveaux champs d'investigation. Cependant l'évolution des idées est susceptible de remettre en cause le contenu de ces rapports.

Le Certu publie aussi les collections :

Dossiers : Ouvrages faisant le point sur un sujet précis assez limité, correspondant soit à une technique nouvelle, soit à un problème nouveau non traité dans la littérature courante. Le sujet de l'ouvrage s'adresse plutôt aux professionnels confirmés. Le Certu s'engage sur le contenu mais la nouveauté ou la difficulté des sujets concernés implique un certain droit à l'erreur.

Références : Cette collection comporte les guides techniques, les ouvrages méthodologiques et les autres ouvrages qui, sur un champ donné assez vaste, présentent de manière pédagogique ce que le professionnel courant doit savoir. Le Certu s'engage sur le contenu.

Débats : Publications recueillant des contributions d'experts d'origines diverses, autour d'un thème spécifique. Les contributions présentées n'engagent que leurs auteurs.

Catalogue des publications disponible sur http://www.certu.fr

NOTICE ANALYTIQUE

<table>
<tr><td colspan="3">Organisme commanditaire :
Certu</td></tr>
<tr><td colspan="3">Titre : L'enquête publique des plans de déplacements urbains</td></tr>
<tr><td>Sous-titre : enquête publique et concertation : quelques recommandations</td><td>Date d'achèvement : novembre 2002</td><td>Langue : Français</td></tr>
<tr><td>Organisme auteur :
Certu</td><td>Rédacteurs ou coordonnateurs :
Fabien Jimenez, rédacteur (stagiaire Certu)
Béatrice Vessiller et Catherine Atger, coordonnatrices</td><td>Relecteur assurance qualité :
Maurice Abeille
Christian Lebondidier</td></tr>
<tr><td colspan="3">Résumé :
La loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie du 30 décembre 1996 a défini la procédure d'élaboration des plans de déplacements urbains : celle-ci prévoit que le projet de PDU est soumis à enquête publique, puis approuvé par l'autorité organisatrice des transports urbains. Le Certu, dans le cadre du suivi national des PDU a analysé l'enquête publique d'une trentaine de PDU, et notamment son déroulement, le rapport de la commission d'enquête et la prise en compte des observations par les AOTU. Cette analyse est présentée en première partie de l'ouvrage. Dans une deuxième partie, sont proposées différentes recommandations pour faire de l'enquête publique un temps fort de dialogue entre le public et le maître d'ouvrage. Et enfin, en dernière partie, une analyse de l'enquête publique et de l'ensemble de la démarche de concertation conduite tout au long de l'élaboration est présentée sur cinq agglomérations, Annecy, Grenoble, Lille, Mulhouse et La Rochelle

Dans la plupart des cas, la participation du public est assez faible, même si dans quelques villes où des pratiques de concertation sont en place depuis longtemps, on note une mobilisation un peu plus importante, c'est le cas par exemple de Grenoble. De façon générale, le public se montre favorable aux PDU et aux objectifs de baisse de la circulation automobile, les remarques portent sur des demandes d'actions plus volontaristes en matière de transports collectifs, de vélo, de circulation apaisée. L'avis des commissions d'enquêtes a été favorable dans l'ensemble des agglomérations, sauf dans deux cas, Poitiers et Avignon, et assorties de réserves ou de recommandations diversement prises en compte par les AOTU.

Pour faire de l'enquête publique non pas seulement une étape administrative obligatoire, mais un temps d'échanges entre le public et l'AOTU, il est important. de bien organiser les conditions d'accueil du public ainsi que le dialogue entre la population et la collectivité : réunions publiques, demandes par le commissaire enquêteur de dossiers complémentaires à l'AOTU sur les questions posées par les habitants… Pour cela, la forte implication de l'AOTU dans cette étape de la procédure est indispensable.

Toutefois, il serait illusoire de penser que la seule enquête publique pourrait suffire à mobiliser largement la population s'il n'y a pas eu avant, c'est-à-dire tout au long de la démarche d'élaboration, une volonté de concertation concrétisée par la mise en place d'un processus formalisé (information, groupes de travail, réunions publiques…). C'est ce qu'il ressort de l'analyse des cinq agglomérations citées plus haut.

En conclusion, on ne peut que recommander d'intégrer l'enquête publique au processus de concertation, celui-ci étant à définir dans ses objectifs, ses cibles pour permettre à la population et aux acteurs de la ville une réflexion de qualité sur les choix à faire en matière de déplacements urbains.</td></tr>
<tr><td colspan="2">Mots clés : plans de déplacements urbains, PDU, enquête publique, concertation, commissaire enquêteur, commission d'enquête, Annecy, Grenoble, Lille, la Rochelle, Mulhouse, Lille,</td><td>Diffusion : autorités organisatrices de transport, associations, agences d'urbanisme, DDE, DRE, CETE</td></tr>
<tr><td>Nombre de pages :60</td><td></td><td>Confidentialité : non</td><td>Bibliographie : 1</td></tr>
</table>

Sommaire

Notice analytique 1

Introduction 4

Première partie : Analyse de 27 enquêtes publiques de plans de déplacements urbains 5

1. Objet et règlement de l'enquête publique 5

2. Le déroulement des enquêtes publiques 6
2.1 Les commissaires enquêteurs 6
2.2 Durée des enquêtes 6
2.3 La publicité 6
2.4 Les conditions de consultation et de participation 7
2.5 Les dossiers soumis à la consultation 7

3. La participation du public 8
3.1 Une participation quantitativement faible, marquée par les associations 8
3.2 Une participation inégale 8
3.3 Les observations du public : un plébiscite pour les modes alternatifs 9

4. Le positionnement des commissaires 9
4.1 Les conclusions des commissaires 9
4.2 Un avis favorable dans la plupart des PDU 10
4.3 Deux avis défavorables, Avignon et Poitiers 11

5. Diversité des enquêtes, diversité des rapports 11

6. La prise en compte des observations des commissaires par les AOTU 12

Deuxième partie : Quelques recommandations pour l'organisation de l'enquête publique 13

1. L'enquête publique : une étape de la concertation ? 13

2. Le positionnement actuel des différents acteurs face à l'enquête publique 13
2.1 Le commissaire enquêteur, à la fois neutre et prenant position 13
2.2 L'AOTU, plus souvent méfiante que très impliquée 14
2.3 Les communes, insuffisamment concernées 15

3. L'importance de l'information autour de l'enquête publique 15
3.1 Diversifier les supports d'information 15
3.2 Aller au-delà de l'information réglementaire 16

4. La qualité de l'organisation de l'enquête publique 17
4.1 L'importance de l'accueil du public 17
4.1.1 Des lieux d'accueil nombreux et accessibles 17
4.1.2 Des périodes d'accueil à éviter 17
4.1.3 Des permanences de commissaires enquêteurs à prévoir 17
4.1.4 La qualité de l'accueil 18
4.2 Des dossiers de consultation clairs et pédagogiques 18

5. Pour enrichir le dialogue avec l'autorité organisatrice 19
5.1 Les demandes d'information complémentaires 19
5.2 Les réunions publiques, une forme de dialogue « en direct » 20

6. Les initiatives du commissaire-enquêteur 20

Troisième partie : Concertation et enquête publique à partir des cas d'Annecy, Grenoble, Lille, Mulhouse, La Rochelle 22

1. L'enquête publique, quelle place dans le processus de concertation ? 23
1.1 L'enquête publique, une forme de consultation très ouverte 23
1.2 L'enquête publique, une procédure indépendante de l'AOTU ? 23
1.3 Un temps possible d'échanges entre le public et l'AOTU 24

2. Organisation de la concertation dans les cinq villes 25

3. Analyse du processus de concertation des cinq cas 28
3.1 Annecy 28
3.2 Grenoble 29
3.3 Lille 31
3.4 Mulhouse 32
3.5 La Rochelle 33

4. Enquête publique et concertation : des situations contrastées 34
4.1 Déroulement des enquêtes publiques 34
4.1.1 Annecy 34
4.1.2 Grenoble 37
4.1.3 Lille 39
4.1.4 Mulhouse 42
4.1.5 La Rochelle 44
4.2 Analyses 47

5. L'enquête publique dans le processus de concertation : le point de vue des acteurs 49
5.1 L'AOTU 49
5.2 Les associations 50

CONCLUSION 53

ANNEXES 54

BIBLIOGRAPHIE 59

INTRODUCTION

La loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie du 30 décembre 1996 a défini la procédure d'élaboration des plans de déplacements urbains : celle-ci prévoit que le projet de PDU est soumis à enquête publique, puis approuvé par l'autorité organisatrice des transports urbains. Le Certu, dans le cadre du suivi national des PDU a analysé les enquêtes publiques d'une trentaine de PDU, qui se sont déroulées entre 1997 et 2000 et notamment leur déroulement, le rapport de la commission d'enquête et la prise en compte des observations par les AOTU. Cette analyse est présentée en première partie de l'ouvrage. Dans une deuxième partie, sont proposées différentes recommandations pour faire de l'enquête publique un temps fort de dialogue entre le public et le maître d'ouvrage. Et enfin, en dernière partie, une analyse de l'enquête publique et de l'ensemble de la démarche de concertation conduite tout au long de l'élaboration est présentée sur cinq agglomérations, Annecy, Grenoble, Lille, Mulhouse et La Rochelle, pour analyser l'articulation entre les deux types de dialogue entre population et maître d'ouvrage. En particulier, selon les volontés et les contextes locaux, l'enquête publique s'inscrit dans la continuité de la concertation engagée pour l'élaboration du PDU, ou au contraire, elle constitue un temps complètement indépendant.

Ainsi, il ressort que, pour faire de l'enquête publique non pas seulement une étape administrative obligatoire, mais un temps d'échanges entre le public et l'AOTU, il est important. d'abord de bien organiser l'accueil du public (lieux d'accueil, périodes, permanences des commissaires, lisibilité des dossiers de consultation par des non-initiés…). Au-delà des conditions pratiques de l'enquête, il est tout à fait souhaitable d'organiser le dialogue entre la population et la collectivité : réunions publiques, demandes par le commissaire enquêteur de dossiers complémentaires à l'AOTU sur les questions posées par les habitants… La forte implication de l'AOTU dans cette étape de la procédure est nécessaire pour permettre l'instauration d'un véritable dialogue.

Toutefois, il serait illusoire de penser que la seule enquête publique pourrait suffire à mobiliser largement la population s'il n'y a pas eu avant, c'est-à-dire tout au long de la démarche d'élaboration, une volonté de concertation concrétisée par la mise en place d'un processus formalisé (information, groupes de travail, réunions publiques…). C'est pourquoi on ne peut que recommander d'intégrer l'enquête publique au processus de concertation, celui-ci étant à définir dans ses objectifs, ses cibles pour permettre à la population et aux acteurs de la ville une réflexion de qualité sur les choix à faire en matière de déplacements urbains.

Première partie : Analyse de 27 enquêtes publiques de plans de déplacements urbains

Le présent chapitre porte sur les enquêtes publiques de 27 PDU, s'étant déroulées entre le 16 juin 1997 (Lyon) et le 20 décembre 2000 (Valenciennes). En plus de ces deux PDU, ont également été analysé les enquêtes des PDU d'Annecy, Avignon, Bordeaux, Clermont-Ferrand, Dijon, Grenoble, Ile de France, Lille, Marseille, Metz, Montbéliard, Mulhouse, Nancy, Nantes, Nice, Nîmes, Orléans, Poitiers, Rennes, La Rochelle, Rouen, Saint-Etienne, Strasbourg, Toulon, Troyes.

1. Objet et règlement de l'enquête publique

L'enquête publique est une procédure de consultation donnant l'occasion à la population de s'exprimer sur le PDU, et de faire remonter ses observations au maître d'ouvrage. L'enquête aboutit aux conclusions des commissaires enquêteurs accompagnées d'un avis final sur le projet de PDU.

L'enquête publique des PDU est rendue obligatoire par la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, dans les conditions suivantes, relevant de l'article 28-2 de la LOTI: « Le projet de plan est… soumis pour avis aux conseils municipaux, généraux et régionaux intéressés ainsi qu'aux préfets. Le projet, auquel sont annexés les avis des personnes publiques consultées, est ensuite soumis à enquête publique dans les conditions prévues par la loi du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement ». Nous rappellerons ici brièvement le contenu de ces conditions.

Le préfet procède par arrêté à l'ouverture et à l'organisation de l'enquête publique[1], après avoir saisi le président du Tribunal Administratif en vue de la désignation du (ou des) commissaire(s) enquêteur(s). Entre autres prescriptions, l'arrêté préfectoral de mise à l'enquête énonce les lieux, jours et heures où le public pourra consulter le dossier d'enquête, ainsi que les lieux, jours et heures où la commission d'enquête se tiendra à la disposition du public pour recevoir ses observations. L'arrêté détermine également la durée de l'enquête, obligatoirement comprise entre un ou deux mois, les détails concernant sa clôture, et le délai de transmission au préfet – un mois dans tous les cas – du rapport et des conclusions de la commission d'enquête. Enfin, l'arrêté préfectoral énonce les mesures de publicité réglementaires, immuables d'une enquête à l'autre, incombant respectivement au préfet pour la publication dans deux journaux départementaux, et aux maires des communes dont le territoire est concerné par l'enquête pour l'affichage en mairie sur les panneaux ad hoc.

A côté des prescriptions de l'arrêté, les commissaires enquêteurs disposent d'une marge de manœuvre dans l'organisation de l'enquête, ayant la possibilité, sous réserve d'acceptation du préfet, d'organiser des réunions publiques, ou encore de proroger la dite enquête d'une durée de quinze jours au maximum. En plus de ces initiatives « autorisées », les commissaires ont toute latitude pour demander diverses explications au maître d'ouvrage ayant trait au projet, de même qu'ils peuvent lui demander de fournir des pièces supplémentaires pour enrichir le dossier destiné à la consultation du public.

Une fois l'enquête publique achevée, le rapport rédigé comprenant les conclusions est transmis au préfet, puis celui-ci le transmet à son tour au maître d'ouvrage qui peut alors

[1] La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 13 décembre 2000 (art.99) modifie cette disposition : c'est au président de l'autorité organisatrice, et non plus au préfet, à ouvrir et organiser l'enquête publique.

définitivement approuver le PDU, après modifications éventuelles du projet initial, compte tenu des observations du public et de la commission d'enquête. Par contre, en cas d'avis défavorable des commissaires, le maître d'ouvrage est tenu de motiver sa délibération, qu'il décide ou non d'amender son projet.

2. Le déroulement des enquêtes publiques

Si les prescriptions légales donnent un cadre aux enquêtes, dans la pratique celles-ci sont d'une grande diversité : conditions d'organisation, contextes locaux, projets de PDU ; la personnalité des commissaires enquêteurs et les rapports qui se créent avec les différents maîtres d'ouvrage ont aussi leur importance.

2.1 Les commissaires enquêteurs

Dans les enquêtes des PDU analysés, les commissions d'enquête ont été généralement composées de trois membres, à quelques nuances près (un seul commissaire à Clermont-Ferrand, Dijon et Nice, contre cinq à Bordeaux, Lille et Nancy), pas nécessairement liées au volume de population concerné… exception faite de l'Ile de France où 18 commissaires devaient assurer le bon déroulement de l'enquête publique, pour une population supérieure à dix millions d'habitants.

2.2 Durée des enquêtes

Les enquêtes se sont déroulées pendant un mois et quelques jours pour la plupart, Mulhouse et Paris se singularisant avec une durée prescrite d'un mois et demi. Les enquêtes de Grenoble et Nancy ont aussi duré 45 jours, en raison d'une prorogation de quinze jours, suite à la demande des commissions d'enquête, qui ont jugé la publicité relative aux dites enquêtes insuffisante. Notons enfin que la possibilité de prorogation fut également évoquée à la demande du public à Bordeaux en particulier, mais la commission s'y est systématiquement opposée, arguant du bon déroulement de l'enquête (bonne publicité, conditions de consultation correctes).

2.3 La publicité

La qualité de la publicité relative aux enquêtes publiques n'est pas unanimement reconnue. Si, à l'exception du seul cas de La Rochelle, les prescriptions légales d'affichage en mairie et de publication dans les journaux ont été respectées, la publicité facultative n'a pas toujours été organisée avec le même zèle. Cette publicité ne repose certes sur aucune obligation, mais elle touche en général beaucoup plus de public que ne le font les seules prescriptions réglementaires. Elle peut s'appuyer sur divers supports tels que les médias locaux, la diffusion de plaquettes informatives auprès de la population, le placardage d'affiches sur des lieux très fréquentés, etc. Les différents maîtres d'ouvrage ont souvent déployé d'importants moyens d'information (Annecy, Montbéliard, Mulhouse, Toulon…) mais, aux dires de plusieurs commissaires enquêteurs, n'ont pas toujours trouvé en la personne des maires des relais suffisamment actifs pour diffuser efficacement l'information relative à l'enquête publique (c'est notamment le cas de certaines communes des agglomérations grenobloise et mulhousienne). Dans le cas d'Avignon, où seule une annonce radiophonique avait été effectuée, la commission d'enquête a proposé au SITURA d'informer la population par le biais des panneaux publicitaires des bus et arrêts de bus, mais s'est heurtée au refus du maître d'ouvrage avignonnais.

2.4 Les conditions de consultation et de participation

Concernant les lieux, dates et horaires de consultation, les conditions ont pu varier fortement d'une agglomération à l'autre, il en va ainsi de Lille et Lyon, deux agglomérations millionnaires, où seulement neuf lieux de consultation étaient ouverts au public dans le premier cas, contre 68 dans le second. Dans l'ensemble cependant, les lieux de consultation étaient en nombre suffisant, le public s'en étant d'ailleurs plutôt bien accommodé, reportant davantage ses griefs sur les conditions d'accueil… Dans au moins deux agglomérations (Grenoble et Paris), le préfet avait préalablement demandé aux maires de veiller aux bonnes conditions d'accueil du public (fléchage, salle de consultation calme, etc.). L'accueil a cependant été critiqué tant par le public que par les commissaires dans plusieurs mairies grenobloises et parisiennes, ainsi que dans l'agglomération bordelaise (« petite table dans un endroit bruyant »), à Nancy et à Nîmes.

Outre la forme écrite, la population a pu également de vive voix avec les commissaires, lors des permanences que ceux-ci ont organisé. Afin de toucher le maximum de population, les permanences ont généralement été tenues dans des endroits divers et bien répartis dans l'agglomération, et même si leur nombre varie parfois fortement d'une ville à l'autre (10 à Nantes contre 70 à Bordeaux), le public n'a pas eu à s'en plaindre. Par contre, à Avignon, devant l'afflux du public lors de la dernière permanence et l'impossibilité des commissaires de répondre à toutes les questions, ceux-ci ont regretté que seulement deux permanences se soient tenues en mairie d'Avignon.

Enfin, quelques réunions publiques se sont tenues à Toulon (une), Grenoble (cinq), Nantes (cinq), et Paris (neuf), rassemblant à chaque fois plusieurs dizaines de personnes.

2.5 Les dossiers soumis à la consultation

Dans les différents lieux de l'enquête publique, ont été mis à disposition de la population des dossiers dont la composition précise devait répondre aux prescriptions des lois du 12 juillet 1983 (loi Bouchardeau) et du 30 décembre 1996 (loi sur l'air), et comprendre outre le projet de PDU, les textes régissant l'enquête publique et les avis des personnes publiques consultées.

Les maîtres d'ouvrage ont eux-mêmes constitué ces dossiers, les complétant parfois à la demande des commissaires enquêteurs (Avignon) afin de faciliter la compréhension du projet par le public. Au vu de l'ensemble des dossiers, un certain nombre de lacunes sont apparues, mises en évidence par le public et les commissaires enquêteurs. L'opacité et le manque de clarté des dossiers reviennent régulièrement dans les critiques, lesquelles dénoncent notamment un « jargon incompréhensible » (Toulon), des plans communaux beaucoup trop flous pour pouvoir localiser les projets (Orléans), ou encore des cartes difficilement lisibles (La Rochelle). En revanche, les commissaires enquêteurs de Bordeaux et Nantes se félicitent de la technicité des dossiers, ainsi que des fiches et tableaux synthétiques permettant une bonne compréhension des projets de PDU. Finalement, tout comme les communes pour leur participation à la publicité de l'enquête publique, les maîtres d'ouvrage ont mis plus ou moins d'application pour rendre le projet abordable par le plus grand nombre ; ils se sont globalement acquittés des obligations minimales, bien que, dans quelques cas, les avis des personnes publiques n'aient pas été annexés au dossier, alors que cette disposition est obligatoire. Le cas du dossier grenoblois, accusé d'« insuffisance notable » par les commissaires, est quant à lui atypique : il était probablement un des plus riches, suite à l'ajout de 45 documents thématiques demandés par la commission, mais il a pâti de l'absence de deux études importantes sur le projet de rocade nord. Pourtant, ces deux études étaient en possession non pas du SMTC, le maître d'ouvrage du PDU grenoblois, mais de la DDE qui s'est toujours opposée à leur divulgation, y compris auprès des commissaires. Le préfet a justifié ce refus en arguant que les documents en question n'étaient que « des hypothèses de travail » incompatibles avec « une information objective du public », mais les commissaires ont considéré ce refus comme une rétention d'informations grave, ayant « fondamentalement modifié le déroulement de l'enquête ».

En résumé, les enquêtes se sont assez bien conformées à la législation en vigueur, malgré des retards fréquents dans la transmission des registres clos aux commissaires par les maires, souvent nettement supérieurs au délai légal de 24 heures (communes de l'agglomération orléanaise), ainsi que dans la rédaction des rapports d'enquête par les commissaires, s'achevant parfois bien au-delà du délai maximal d'un mois après la clôture de l'enquête, ce qui a pu retarder l'approbation des PDU (Troyes). Cependant, la date prévue de délibération a parfois été fixée trop tôt (à Lille, un mois et demi après la clôture de l'enquête), ne laissant pas aux AOTU le temps matériel d'amender leur projet de PDU suite aux observations des commissaires.

3. La participation du public

3.1 Une participation quantitativement faible, marquée par les associations

Un premier constat s'impose : la participation a été relativement faible au regard des enjeux véhiculés par les PDU. Dans les 27 agglomérations où le PDU est passé à l'enquête publique, pour une population d'environ 20 millions d'habitants, moins de 15 000 personnes au total se sont déplacées pour consulter les dossiers ou ont exprimé leurs avis au travers des différents moyens mis à leur disposition. D'aucuns parmi les commissaires enquêteurs mettent en avant le manque d'information concernant le déroulement de l'enquête publique, de nombreuses personnes ont quant à elles invoqué la période estivale d'organisation des enquêtes (neuf d'entre elles se sont tenues entre mi-juin et mi-juillet). Si on ne peut écarter à priori ces arguments, il semble qu'il faille davantage se tourner vers la nature même du PDU, document de planification à moyen, voire à long terme, et finalement assez inhabituel en la matière, alors que le public est davantage enclin à se mobiliser pour des réalisations concrètes. Nous soulignerons en dernier lieu l'assimilation des projets de tramway, dont l'enquête s'est déroulée préalablement, et des projets de PDU, assimilation qui n'a pas incité les gens à se déplacer à nouveau pour un projet considéré comme identique.

Peut-être la nature du document PDU explique-t-elle également l'origine de la participation, majoritairement associative dans de nombreux cas. Les Unions de quartier, les associations d'usagers des transports, de protection de l'environnement, etc., outre leur forte mobilisation d'une ville à l'autre, ont souvent fait preuve d'une connaissance fine des dossiers. Parmi les partis politiques, les Verts sont les seuls à s'être régulièrement exprimés, parfois accompagnés par quelques élus locaux (maires, conseillers municipaux…). Nous soulignerons enfin l'implication quasi systématique de la CCI qui, en plus de la possibilité de donner son avis au titre des personnes consultées prévue par la loi sur l'air, a souvent tenu à s'exprimer également au moyen des registres.

3.2 Une participation inégale

La relative faiblesse de la participation ne doit pas masquer d'importantes disparités d'une agglomération à l'autre, l'enquête publique n'ayant intéressé au minimum qu'une dizaine de personnes (Metz), contre plus de mille dans le meilleur des cas (Grenoble). La région parisienne a mobilisé plus de personnes encore, mais le volume de la participation est à relativiser étant donné le poids démographique de ce territoire. Pour expliquer ces différences, faut-il invoquer l'effet d'une publicité fort inégale, ou plutôt la conséquence de l'existence de projets d'infrastructures fortement mobilisateurs ? Cette dernière hypothèse semble plausible, au regard des fortes variations de participation à l'intérieur même des agglomérations, avec quelques cas extrêmes comme celui de La Rochelle où 82 % des participants provenaient de deux petites communes périphériques concernées par un projet autoroutier. Les exemples

d'une participation périphérique supérieure restent néanmoins isolés, les remarques émanant en règle générale davantage des villes centres.

3.3 Les observations du public : un plébiscite pour les modes alternatifs

D'une façon générale, le public s'est montré globalement favorable aux PDU dans leur ensemble et à leur objectif de réduction (ou de maîtrise) du trafic automobile, tout en émettant de nombreuses remarques ou réserves souvent teintées de scepticisme quant à leurs chances d'aboutir. Mais les observations ont largement débordé le strict champ des mesures du PDU, touchant à de très nombreux dysfonctionnements en matière de déplacements, parfois sur des points extrêmement précis et localisés (élargissement d'un trottoir dans telle rue, réduction du bruit dans telle autre, etc.), parfois sur des domaines qui ne sont pas directement du ressort du PDU, notamment pour la desserte ferroviaire de certaines zones périurbaines.

Au premier rang des préoccupations, figure le développement des modes alternatifs à la voiture, en particulier les transports en commun. Si la population se félicite des projets lourds de TCSP, bien qu'hésitant entre tramway et métro (Lyon), elle souhaite que les pouvoirs publics fassent preuve de beaucoup plus d'ambition en matière de desserte des quartiers périphériques par les lignes de bus, réclamant également une meilleure qualité de service (meilleure desserte en soirée, vitesse, confort…) et une tarification plus attractive. En résumé, les projets de tramway ou de métro sont accueillis favorablement, mais sont jugés trop « centripètes » et insuffisamment complétés par un réseau périurbain jugé trop « lâche », dépourvu d'ossatures fortes de type RER ou tram-train.

A côté des doléances en faveur des transports collectifs, le vélo et, à un degré moindre, la marche à pied figurent en bonne position des préoccupations, au sein d'un environnement urbain que l'on souhaite apaisé, s'appuyant sur un réseau de zones 30. Pour le vélo, le public réclame avant tout la sécurisation des itinéraires. Les grands projets de voirie lorsqu'ils existent, notamment les rocades et voies de contournement, ont également suscité beaucoup d'intérêt, et les avis souvent contradictoires de la population ont reflété des positions assez tranchées entre partisans et opposants. Les projets de parcs relais font quant à eux beaucoup plus l'unanimité, à condition toutefois d'être bien situés et de s'appuyer sur une tarification attractive combinée avec les transports collectifs.

Les thèmes développés ci-dessus se retrouvent dans l'ensemble des enquêtes publiques, s'accompagnant de remarques ponctuelles relatives à la timidité des PDU concernant l'accessibilité des personnes à mobilité réduite, la prise en compte des rollers ou encore la pollution de l'air. Certaines remarques ont pris la forme de propositions innovantes, comme par exemple l'instauration de taxis collectifs pour la desserte des lointaines zones périurbaines de la région parisienne.

4. Le positionnement des commissaires

4.1 Les conclusions des commissaires

Dans un premier temps, en réponse à de nombreuses observations du public, plusieurs commissaires ont tenu à rappeler l'objet des PDU, à savoir des documents d'orientation fixant un cadre pour l'organisation des déplacements, et non des documents opérationnels. Néanmoins, la plupart des commissaires s'accordent pour reconnaître que les PDU auraient pu être plus précis, les objectifs (parts modales, réduction de la pollution…) étant trop rarement quantifiés et les échéances de réalisation insuffisamment détaillées. En outre, l'estimation et la répartition de la charge financière des travaux restent évoquées de manière trop vague.

Partant de ces constats, la plupart des projets de PDU ont été considérés comme ayant respecté les objectifs de la loi sur l'air, bénéficiant pour certains d'une mention spéciale pour leur « excellent travail » (Annecy), la « nette avancée » (Nîmes) qu'ils permettent, et ont été, à ce titre, qualifiés de « grand projet » (Mulhouse) s'appuyant sur une « approche totalement novatrice des conditions de vie dans les centres villes » (Orléans). Selon les commissaires, d'autres AOTU, au contraire, se sont contentées du « strict minimum » (La Rochelle), et certains (Poitiers) ont même ignoré des pans entiers de la loi sur l'air.

A partir de ces appréciations générales, chaque commission d'enquête a formulé son avis final sur le PDU…

4.2 Un avis favorable dans la plupart des PDU

Les commissaires ont émis un avis favorable pour 25 des 27 PDU étudiés, et un avis défavorable pour Avignon et Poitiers. Les avis favorables ont été attribués avec plus ou moins de «conditions», selon qu'ils soient assortis de « souhaits », de « recommandations » ou de « réserves ». Bien qu'aucune loi ne fasse état d'un quelconque caractère prescriptif de ces termes, ni d'une différence sémantique entre eux, la jurisprudence en la matière nous apporte des informations. Une fois les conclusions remises au maître d'ouvrage, celui-ci est tenu, lors de l'arrêté d'approbation de son projet, de tenir compte des réserves émises par les commissaires et de justifier ses choix, faute de quoi l'avis réservé aura valeur d'avis défavorable. Donc, bien que la portée juridique d'un avis réservé soit limitée, la différence avec les « souhaits » ou « recommandations » n'est pas nulle. Mais au-delà de l'implication juridique, il semble plus pertinent d'analyser l'emploi de ces termes en tant que révélateur de la volonté des commissaires de caractériser le niveau des faiblesses des PDU en question, et d'y voir apporter des correctifs. Toutefois, il convient de relativiser les avis réservés, car pour le même type de remarques émises à propos d'autres PDU, les commissions d'enquête ont formulé seulement des recommandations. En outre, la prise en compte à la lettre de toutes les objections des commissaires n'est guère envisageable car un projet profondément modifié devrait repasser en enquête publique.

Dans cinq PDU, les avis favorables ont été subordonnés à la prise en compte de réserves précises : une à Clermont-Ferrand, deux à Troyes et Marseille, trois à Rennes, et seize à Grenoble. Tous les autres avis ont, quant à eux, été assortis de un à huit souhaits ou recommandations.

Parmi ces réserves ou recommandations, de nombreuses récurrences sont apparues, au premier rang desquelles (pour la moitié des rapports d'enquête) la nécessité pour les maîtres d'ouvrage des PDU de prendre davantage en compte les flux de circulation des territoires périphériques, dans le but d'une gestion cohérente à l'échelle de l'aire « métropolitaine » (Toulon), laquelle pourrait passer par la création d'un syndicat mixte avec les collectivités concernées (Bordeaux). L'intérêt des commissaires pour cette question n'est d'ailleurs pas étranger à la nécessité selon eux d'améliorer les parcs relais aux entrées de ville (choix de localisation, tarification combinée...), véritables pôles d'articulation entre la périphérie et l'agglomération. D'une façon plus générale, les commissaires attachent une grande importance au stationnement, « outil essentiel de maîtrise de la circulation » (Nantes), et exhortent les PDU à aller plus loin encore, notamment en matière de stationnement résident, lequel doit pouvoir bénéficier de ses propres parkings (Marseille).

D'autres points sont encore considérés comme défaillants dans plusieurs PDU. A six reprises, les commissaires réclament des actions beaucoup plus concrètes et globales concernant le transport et la livraison des marchandises ; à six reprises également l'encouragement des entreprises à favoriser le transport de leur personnel est jugé insuffisant. Autre thème revenant régulièrement : le vélo urbain, les commissaires estimant que les cyclistes doivent pouvoir bénéficier d'un réseau sécurisé (Annecy) s'appuyant sur des voies cyclables en site propre (Bordeaux), et ne doivent en aucun cas cohabiter avec les piétons (Lille), étant donné le danger qu'ils leur font courir.

Les insuffisances mises en évidence par les commissaires concernent des objectifs de la loi sur l'air, mais il est un autre thème que les commissaires ont mis en avant, anticipant sur la loi SRU : il s'agit de la sécurité, qu'il faut considérer comme « une priorité majeure » (Montbéliard), dont le traitement devra s'appuyer avant toute chose sur l'analyse des accidents (Nancy) afin de mettre en place un « véritable programme d'aménagements de sécurité routière » (Lille).

Par ailleurs, le développement des modes alternatifs à la voiture, s'il doit rester une priorité, ne doit pas pour autant se conjuguer avec une politique de « brimades » en direction des automobilistes (Lille, Valenciennes), le report modal devant résulter d'un choix conscient. Pour les commissaires enquêteurs, le PDU ne doit donc pas être synonyme d'exclusion, mais au contraire l'occasion d'intégrer et d'associer le maximum d'acteurs ; c'est pourquoi les commissaires insistent également sur la nécessité de prolonger, sinon d'inaugurer, les pratiques de concertation aussi bien avec les associations qu'avec les élus locaux.

4.3 Deux avis défavorables, Avignon et Poitiers

Les projets de PDU d'Avignon et Poitiers ont cristallisé les principales carences qu'ont dénoncées les commissaires dans les autres projets : le désintérêt du PDU pour les communes périphériques, l'« oubli » pur et simple de certains thèmes de la loi sur l'air (transport et livraison des marchandises, encouragement des entreprises à favoriser le transport de leur personnel) et la quasi absence de réflexion autour de la sécurité. Mais alors qu'on a pu retrouver ces carences dans d'autres projets de PDU, les commissions d'enquête n'ont pas trouvé dans ces deux PDU d'atouts ou de points forts qui auraient pu leur permettre de recueillir un avis favorable. A Poitiers, le rapport d'enquête indique que le PDU se contente d'« hypothèses de travail » sans véritable choix, tandis que celui d'Avignon est « dépourvu de programmation pluriannuelle et de prévisions de financement ».

5. Diversité des enquêtes, diversité des rapports

Comme il a été dit plus haut, les commissaires enquêteurs disposent d'une marge de manœuvre pour organiser l'enquête publique, et peuvent prendre à ce titre certaines initiatives qu'ils jugent utiles pour mieux connaître eux-mêmes le dossier et pour une meilleure information du public. Dans cette optique, les commissaires enquêteurs se sont souvent tournés vers le maître d'ouvrage, établissant avec ce dernier un certain nombre de contacts et d'échanges, dont la richesse a sûrement contribué à la qualité de l'enquête publique.

Selon cette logique, certaines commissions d'enquête ont tenu à mieux connaître la position du maître d'ouvrage en lui demandant de répondre aux observations du public ou aux observations des commissaires eux-mêmes (Avignon, Metz, Mulhouse, Nancy, Strasbourg). A l'exception du SMTC (Grenoble), les équipes PDU se sont en général acquittées de cette demande, leurs commentaires étant ensuite intégrés aux rapports d'enquête.

En plus de la variété des projets de PDU, qui appelle automatiquement des conclusions différentes, la diversité des enquêtes publiques dépend non seulement des initiatives des commissaires, mais également de leurs prises de position quant à la direction à donner à la politique de déplacements. Tous les commissaires n'ont, semble-t-il, pas le même degré de connaissance du sujet, ou tout au moins ne mettent pas le même zèle à expliciter leurs prises de position. Les commissaires n'ont pas toujours non plus les mêmes conceptions de l'organisation des transports, ni les mêmes opinions sur la façon dont doivent se décliner les articles de la loi sur l'air. Ces assertions doivent bien sûr être nuancées, mais peuvent néanmoins expliquer en partie certaines divergences d'une conclusion à l'autre. Ainsi, pour certains commissaires (Bordeaux), la réduction de la pollution de l'air résultera-t-elle dans certains cas d'une fluidification de la circulation automobile, laquelle implique la création de nouvelles voiries (et pas uniquement de contournement), alors que pour d'autres (Grenoble), la création de nouvelles voiries majeures, même pour délester le centre ville, est perçue

comme un élan donné à l'usage de la voiture. On notera aussi que les commissaires enquêteurs de Bordeaux estiment que « les transports en commun auront toujours une part très minoritaire des déplacements motorisés ». Une autre divergence repose sur la place à donner aux cyclistes, les uns (plus fréquents) estiment que leur sécurisation passe impérativement par la création de voies en site propre (pistes) alors que d'autres leur préfèrent les bandes et le partage de la voirie avec les autres modes. Il est à noter que ce débat anime les professionnels et les élus, et que si le partage de la voirie est aujourd'hui encouragé, différentes solutions restent envisageables lors de l'élaboration des projets, notamment en fonction de la localisation de ceux-ci dans la ville (hypercentre, périphérie diffuse…).

Ces divergences qui, rappelons-le, n'expliquent pas à elles seules les différences d'avis, se sont également traduites dans la rédaction des rapports d'enquête, dont les volumes extrêmement variables (de 15 à 200 pages) ont révélé un souci du détail et une volonté de pousser la réflexion fort différents d'une commission à l'autre.

En définitive, si les enquêtes publiques ont été aussi hétérogènes, c'est parce qu'elles ont réuni toute une gamme d'acteurs (population, maîtres d'ouvrage des PDU, communes, commissaires enquêteurs), dont le degré d'implication et les relations se sont avérés variables et complexes. Il n'empêche qu'au sein de ce jeu d'acteurs, la commission d'enquête a occupé une place centrale, ce qui nous amène en conclusion à insister sur le rôle de cette dernière qui, même si elle ne peut à elle seule impliquer toute la population, garde une action prépondérante pour faire vivre l'enquête et créer une dynamique avec les personnes publiques et les habitants.

6. La prise en compte des observations des commissaires par les AOTU

Les observations des commissaires ont été diversement prises en compte par les AOTU, mais sans jamais être rejetées en bloc. Elles n'ont pas non plus laissé indifférents ces mêmes AOTU, faisant souvent l'objet d'une justification dans les délibérations d'approbation des PDU, qu'elles soient intégrées ou pas au document final.

D'une façon générale, les réserves ou recommandations ont été d'autant mieux acceptées qu'elles n'impliquaient pas la refonte du PDU ou la mise en place d'un projet particulièrement lourd. Dans ces cas-là, le projet en question a été au mieux repoussé à une échéance lointaine (parc relais supplémentaire à Clermont-Ferrand).

Pour le reste, les remarques ont pu être respectées à la lettre, comme celles des commissaires de Grenoble et Marseille ayant trait à la programmation financière (avec la création d'un volet ad hoc dans le nouveau PDU), ou bien clairement rejetées (Rennes a refusé d'augmenter l'offre de stationnement en centre ville). D'autres remarques, enfin, n'ont donné lieu qu'à de vagues déclarations d'intention, sans aucune proposition d'action.

Au final, quel que fut le degré de prise en compte des observations, l'Etat ne s'est pas opposé à l'approbation des PDU, au titre du contrôle de légalité. Toutefois, pour celui d'Avignon, où l'avis défavorable des commissaires a été jugé en partie infondé par l'autorité organisatrice, -qui n'avait que faiblement amendé le projet initial-, l'Etat a rapidement réagi : au titre du contrôle de légalité, le préfet a considéré ce PDU contraire aux objectifs de la loi sur l'air et ai sommé le SITURA d'« élaborer un nouveau PDU », menaçant de déférer le document approuvé devant le tribunal administratif, avec tous les risques d'annulation que comporte une telle démarche. En réponse, le SITURA a décidé d'engager aussitôt, après l'approbation, la révision de son PDU, démarche longue nécessitant de reprendre la procédure à zéro, et constituant ainsi le premier cas en la matière.

Deuxième partie : Quelques recommandations pour l'organisation de l'enquête publique

1. L'enquête publique : une étape de la concertation ?

L'enquête publique issue de la loi Bouchardeau donner une transparence nouvelle aux projets de la puissance publique, et garantit l'information et la libre expression des citoyens.

Toutefois, au stade où elle intervient, elle diffère de la concertation au sens d'une élaboration à laquelle participent différents acteurs invités par l'autorité organisatrice à s'exprimer tout au long de la démarche. Ainsi, l'enquête publique ne peut en aucun cas pallier l'absence de concertation, puisque ce n'est d'ailleurs pas son objectif. La réussite et l'ambition de toute concertation sont bien trop liées au contexte local et aux pratiques de dialogue entre population et acteurs du projet pour se résumer à une seule procédure, de surcroît postérieure à la démarche d'élaboration du PDU. L'enquête publique apporte un minimum de dialogue et d'information sur un projet.

L'enquête publique est critiquée parce qu'elle n'intervient qu'en aval du projet et qu'elle est soumise à des règles strictes. Mais sa rigidité en fait aussi sa force, à savoir une procédure qui, à un moment donné, grâce à des règles fixées à l'avance et identiques pour tous d'une ville à l'autre, donne à la population l'occasion de s'exprimer sur un projet la concernant. Toute la question consiste à savoir si l'enquête publique doit se cantonner dans un rôle palliatif de « concertation de secours », qu'elle remplit d'ailleurs fort inégalement dans la pratique, ou acquérir, en dépit de sa rigidité et de ses défauts intrinsèques, le statut d'une démarche de concertation à part entière.

On peut distinguer deux temps dans l'enquête publique : la période d'enquête et l'avis de la commission d'enquête. Le premier temps est celui, pendant lequel le public peut consulter le dossier, assister à des réunions et faire part de ses remarques, c'est un moment de dialogue institutionnalisé. Le second temps concerne le rapport produit par la commission d'enquête qui, rappelons-le, se prononce *intuitu personae* et donc, ne reflètent pas nécessairement les avis exprimés par la population.

Notre propos constitue des recommandations pour améliorer le dialogue au cours de l'enquête proprement dite. Ainsi, la réussite de l'enquête publique repose d'abord sur la diffusion d'une large publicité, puis, une fois réunies les conditions d'un accueil optimal du public, sur la qualité de l'information et du dialogue, le tout catalysé tout au long de l'enquête par une démarche aussi interactive que possible entre la population, les commissaires enquêteurs et l'AOTU.

2. Le positionnement actuel des différents acteurs face à l'enquête publique

2.1 Le commissaire enquêteur, à la fois neutre et prenant position

Il se pose comme le garant du bon déroulement de l'enquête publique, veillant à la qualité de l'information dispensée à la population, au bon usage des différents moyens d'expression mis à disposition de cette dernière, et à la richesse permanente du débat public. Tout au long de ce

travail, le commissaire enquêteur doit observer la plus grande neutralité, mais doit prononcer à la fin de l'enquête publique un avis final sur le projet de PDU. Cette contradiction, ou encore cette ambivalence entre neutralité et parti pris, crée parfois une confusion sur la nature et l'objet de l'enquête publique, qui place le commissaire enquêteur dans une posture indélicate face à l'AOTU, et réciproquement l'AOTU face à la « procédure enquête publique ». Mais n'oublions pas que le rôle du commissaire enquêteur est, avant et indépendamment de l'avis donné sur le projet, celui d'un « animateur » de l'enquête publique, travaillant à l'articulation entre la population et l'AOTU.

2.2 L'AOTU, plus souvent méfiante que très impliquée

Tantôt étape de concertation à part entière, tantôt exercice formel de consultation imposé par la loi, ou les deux à la fois, l'enquête publique ne revêt pas le même intérêt selon les AOTU, et l'application dans sa préparation varie d'autant.

Au-delà de ces différences globales de positionnement, l'enquête publique vaut avant auprès des AOTU pour l'avis final des commissaires enquêteurs, seul résultat de l'enquête susceptible d'après la loi d'une éventuelle modification *in fine* du projet. En outre, dans un souci de respect des textes juridiques, les AOTU doivent accorder la plus grande attention à l'organisation de l'enquête publique, au risque de voir celle-ci invalidée et la démarche PDU retardée d'autant. Au final, quand bien même les AOTU perçoivent-elles l'enquête publique comme le moyen d'enrichir et de prolonger la concertation menée jusqu'alors avec la population et les associations, l'obligation de se conformer à une procédure administrative stricte et les conclusions de la Commission d'enquête introduisent une toute autre logique. Et même si les avis des participants ne sont pas dénués d'intérêt et constituent peu ou prou un « baromètre » de l'opinion, l'enquête publique est souvent vécue comme une contrainte qui, de plus, arrive trop tard dans la démarche d'élaboration du projet, à un moment où les grandes orientations du PDU sont déjà acquises.

Par ailleurs, l'enquête publique réunit en règle général davantage d'opposants au projet – ou seulement à une composante du projet, mais dans ce cas-là les intervenants voient plus souvent le côté négatif que le côté positif de celui-ci – ou de contestataires divers, que de partisans enthousiastes du projet. Si bien que, pour toutes ces raisons, l'enquête publique est souvent connotée négativement par l'AOTU, tout au moins attendue avec appréhension. Ce positionnement face à l'enquête publique prêté aux AOTU, sûrement simplificateur, voire caricatural, ne saurait constituer une règle systématique, mais veut seulement traduire une tendance globale de méfiance face à l'enquête publique.

Notons enfin que cette méfiance est renforcée par l'incertitude liée au profil du commissaire enquêteur – entendons par-là ses conceptions en matière d'organisation des déplacements – et à sa « conduite » de l'enquête publique. Il s'agit ici de son degré d'exigence quant à l'implication du maître d'ouvrage dans le déroulement de l'enquête publique (compléments du dossier, demande de mémoires en réponse…), et de toutes les initiatives que prendra le commissaire enquêteur pour faire vivre l'enquête, laquelle peut se résumer à une simple formalité, ou se compliquer en un exercice contraignant aux conséquences hasardeuses pour l'AOTU.

Pour illustrer ces propos et les différences de positionnement de l'AOTU face à l'enquête publique, prenons le seul exemple de la publicité facultative de l'enquête publique. Selon qu'elles aient constitué ou non un projet solide, fédérant la population et l'ensemble des partenaires, les AOTU n'organisent pas la publicité avec la même efficacité et le même volontarisme d'une ville à l'autre. En effet, comment demander à une AOTU de financer une campagne de publicité si les retombées négatives sont proportionnelles à l'effort consenti pour attirer le maximum de personnes ? Néanmoins, ces raisons évoquées ne sont pas les seules pour lesquelles les AOTU décident ou non d'organiser une publicité facultative. En premier lieu, le souci démocratique d'accès à l'information de la population peut bien entendu présider à cette décision, mais ce n'est pas tout. Certaines AOTU ont pu voir dans l'enquête publique l'occasion de prolonger sinon d'inaugurer des pratiques de concertation ; inversement, le processus de concertation est parfois considéré comme clos au moment de

l'enquête publique, laquelle devient a priori inutile et ne justifie pas le déploiement d'efforts pour sa publicité. Ces différences de positionnement par rapport à l'enquête publique renvoient à la stratégie des AOTU face à l'ensemble de la démarche de concertation, et la situation de l'enquête publique dans la chronologie de la concertation. La médiatisation ou non de l'enquête publique ne saurait donc se résumer à un simple sentiment de défiance ou de confiance face à la vox populi, mais répond à différentes logiques.

Toujours est-il que ces fluctuations, ces différences de positionnement, traduisent l'ambiguïté de l'enquête publique, selon les cas procédure sanction, démarche de concertation, ou formalité administrative sans consistance. Dans ces conditions, force est de constater que l'enquête publique ne remplit qu'épisodiquement son rôle, et qu'une clarification et un recadrage de ses objectifs s'impose a priori.

2.3 Les communes, insuffisamment concernées

N'intervenant pas directement dans l'organisation de l'enquête publique, les communes jouent pourtant un rôle non négligeable dans le déroulement de celle-ci. Non seulement elles tiennent souvent lieu de siège à l'enquête publique, mais aussi elles ont tout loisir pour diffuser la publicité relative à l'enquête publique. Mais les communes ont-elles un intérêt à ce que l'enquête publique se déroule dans les meilleures conditions, alors qu'elles n'y sont pas, ou peu, tenues par la loi, et que le projet soumis à enquête est porté non par elles mais par une instance d'agglomération ? Alors que l'attitude des AOTU face à l'enquête publique, comme on vient de le voir, traduit globalement une position de méfiance, les communes se sentent en général assez peu concernées par l'enquête publique.

Pour illustrer nos propos, reprenons l'exemple de la diffusion de la publicité facultative. A Grenoble, peu de temps avant l'enquête publique, le bulletin municipal titrait un de ces articles en ces termes : « La ville approuve le PDU », sans qu'aucune information sur la tenue d'une enquête publique ne soit mentionnée par ailleurs. Cet article faisait suite à l'avis favorable sur le PDU émis par la commune de Grenoble au titre de la consultation des personnes publiques, et n'engageait en aucune façon le vote final de l'AOTU, mais l'ambiguïté des termes employés n'a pas manqué de faire naître une confusion, au demeurant fort préjudiciable à la fréquentation de l'enquête publique quand on sait que plus du tiers des habitants de l'agglomération résident à Grenoble !

On le voit, les communes peuvent jouer un rôle non négligeable dans la fréquentation de l'enquête publique ; mais, outre l'importance des informations diffusées au moment de l'enquête publique, cet exemple met également en évidence le rôle des maires dans la préparation de celle-ci. Alors que la pertinence du PDU peut susciter des doutes chez les citoyens, les maires ont au contraire l'occasion de favoriser une réappropriation de la démarche de la part des habitants, notamment en la replaçant dans le contexte local. Plusieurs commissaires enquêteurs ont ainsi déploré dans les enquêtes publiques des PDU tenues jusqu'à présent le peu d'enthousiasme des communes à organiser leur propre publicité de la démarche, et même à simplement diffuser les tracts informatifs que leur avaient précédemment confiés les AOTU, voire à insérer dans la revue municipale le petit encart réalisé à cet effet par l'AOTU.

3. L'importance de l'information autour de l'enquête publique

3.1 Diversifier les supports d'information

Au-delà du contenu des avis exprimés par les participants et des conclusions des commissaires enquêteurs, la réussite d'une enquête publique se mesure avant tout à l'aune de sa fréquentation par les habitants. L'enquête publique la mieux organisée qui soit, s'appuyant sur des conditions de consultation optimales et des dossiers extrêmement clairs, n'en restera

pas moins un échec si elle est boudée par le public, alors qu'elle est censée s'adresser à la population dans son ensemble.

Pour ne pas réserver l'enquête publique à un cercle restreint d'« initiés », il est impératif d'en assurer une publicité large et de qualité dans l'ensemble de l'agglomération, compensant la faible portée de la publicité réglementaire, qui se limite à un affichage en mairie et à une double parution dans la rubrique des annonces légales de deux journaux locaux.

Plusieurs types de supports peuvent être utilisés pour véhiculer l'information : la diffusion de spots publicitaires à partir de médias locaux, tels que télévision régionale, radios et journaux locaux, ou encore les sites internet et les magazines des différentes autorités concernées, l'affichage de l'information sur l'espace public, la diffusion de tracts en divers endroits fréquentés de l'agglomération, et enfin l'envoi à tous les habitants concernés par l'enquête publique de plaquettes informatives sur la tenue de celle-ci. S'il est avéré que ces divers supports sont complémentaires et qu'il est souhaitable de s'appuyer sur le maximum d'entre eux pour diffuser l'information, nous accorderons une mention particulière à l'envoi de plaquettes informatives, dont le double mérite consistant à adapter l'information à chacun et à en expliciter le contenu aura pour effet de rendre la démarche d'autant plus motivante… ce qui est rare avec la seule publicité réglementaire. En effet, si l'enquête publique est, et doit rester, une procédure administrative aux règles fixes, elle peut s'affranchir d'une image procédurière et monotone, notamment au moyen de ces plaquettes informatives. Celles-ci ont tout pouvoir pour préciser l'objet et les potentialités de l'enquête publique, la replacer dans le contexte de la concertation menée auparavant, et surtout la rattacher à un projet, en l'occurrence le PDU, dont le citoyen est acteur au quotidien, et dont l'intérêt est d'en prendre connaissance.

En résumé, si elle est bien organisée, la publicité relative à l'enquête publique est porteuse de vertus pédagogiques propres à encourager l'« envie » de participation des habitants, tout au moins à stimuler leur intéressement au projet.

3.2 Aller au-delà de l'information réglementaire

Plusieurs questions se posent quant à l'organisation de la publicité : qui est compétent, dans quelle mesure ? Et à qui profite la publicité ?

La publicité facultative est généralement portée par l'AOTU et les communes membres du PTU, mais peut tout aussi bien être le fait d'une association ou de tout autre groupe ayant intérêt à une participation massive de la population à l'enquête publique. L'AOTU reste cependant le promoteur principal de la publicité, de par ses moyens propres (la publicité peut rapidement devenir onéreuse), et surtout parce qu'elle est le premier acteur concerné, étant le maître d'ouvrage du projet. L'AOTU requiert parfois le soutien des communes membres, en les invitant à diffuser les tracts informatifs qu'elle a elle-même constitués, sachant que les communes peuvent également agir de leur propre chef, en utilisant tout support évoqué ci-dessus, bien que s'appuyant plus généralement sur leurs bulletins municipaux.

Les possibilités de diffusion de la publicité de l'enquête publique sont donc nombreuses et variées, depuis une publicité large d'« agglomération » jusqu'à une publicité de proximité complémentaire de la précédente et détaillant localement les conditions pratiques de consultation (lieux, horaires, etc.). Mais, rappelons-le, cette publicité reste facultative et fort coûteuse dès lors qu'elle est organisée avec tout le zèle nécessaire à une importante participation à l'enquête publique. Il reste donc à savoir dans quelle mesure l'AOTU, et à un degré moindre les maires, souhaitent s'engager dans un travail dont rien ne garantit que les fruits, à savoir les résultats de l'enquête publique, leur seront favorables. D'où l'intérêt, une nouvelle fois, de ne pas circonscrire l'intérêt de l'enquête au seul avis final de la Commission d'enquête, mais d'appréhender l'enquête publique comme une démarche de concertation à part entière.

4. La qualité de l'organisation de l'enquête publique

4.1 L'importance de l'accueil du public

4.1.1 Des lieux d'accueil nombreux et accessibles

Les lieux de consultation des dossiers doivent être nombreux, et bien répartis dans l'agglomération. S'il n'est pas nécessaire d'offrir un lieu de consultation dans chaque commune du PTU, tout au moins dans les grandes agglomérations, il faut en revanche éviter une concentration trop forte autour de la ville centre, et faire en sorte que chaque habitant dispose d'un lieu de consultation à une distance raisonnable de son domicile. C'est d'autant plus nécessaire dans les zones périurbaines où les habitants ne se sentent pas toujours suffisamment concernés par les problèmes de déplacements, et en particulier par ceux de l'agglomération dense, alors qu'ils effectuent eux-mêmes de longs trajets quotidiens.

Quant au choix des lieux de consultation eux-mêmes, le siège de l'AOTU s'impose de fait, non seulement parce qu'il est logique que le maître d'ouvrage soumette son projet dans ses propres locaux, mais également parce que c'est une façon d'impliquer l'AOTU dans l'enquête publique. Le choix du siège de l'AOTU contribue également à rapprocher les habitants d'une structure souvent méconnue. A côté du siège de l'AOTU, pour des raisons pratiques de répartition dans l'espace, mais aussi en tant que relais de proximité par excellence entre le citoyen et les acteurs institutionnels, la mairie semble l'endroit le plus indiqué, cependant que, pour des raisons de commodité (confort des locaux), d'autres bâtiments publics (DDE, Conseil Général, etc.) peuvent, le cas échéant, aussi bien convenir.

4.1.2 Des périodes d'accueil à éviter

Organisées en partie en période estivale, au moment où une partie non négligeable de la population est en vacances et où l'intérêt pour la chose publique est sûrement moindre que durant le reste de l'année, les enquêtes publiques perdent inévitablement de leur impact et ne peuvent prétendre remplir correctement leur rôle. Mais, inscrite de par la loi à un moment précis de l'élaboration du PDU (entre consultation des personnes publiques et approbation du projet), la période de déroulement des enquêtes publiques ne peut être fixée aussi librement que souhaitée. Il reste cependant envisageable, sans retarder outre mesure le projet, d'organiser l'enquête publique juste avant ou immédiatement après les vacances d'été, ou, au besoin, d'allonger la durée de l'enquête si celle-ci doit chevaucher la période estivale.

4.1.3 Des permanences de commissaires enquêteurs à prévoir

Les dossiers de consultation, aussi clairs et pédagogiques soient-ils, ne peuvent remplacer les explications orales des commissaires enquêteurs, c'est pourquoi les permanences tenues par ces derniers doivent être suffisamment nombreuses, bien réparties dans l'espace et dans le temps, pour les mêmes raisons d'accès au plus grand nombre évoquées plus haut.

La fixation de ces quelques règles « amont », même si elles semblent aller de soi, réclame une attention particulière. Certaines personnes, pour de simples raisons pratiques (domicile trop éloigné du lieu de consultation, jours de permanences fixés uniquement en semaine, etc.) ne peuvent participer à l'enquête publique, du moins sous la forme qu'il leur convient le plus. C'est en effet un des avantages de l'enquête publique que de proposer un large éventail de types de participation (consultation des dossiers, entretiens avec les commissaires enquêteurs lors de permanences, etc.) mais qui appelle, en corollaire, des conditions pratiques d'organisation adaptées à la diversité de cette offre.

4.1.4 La qualité de l'accueil

Un des avantages de l'enquête publique est d'être ubiquiste, car se déroulant simultanément en divers lieux de l'agglomération. L'organisation de ces espaces de consultation, appellent en retour un effort logistique important, la quantité ne devant pas, au final, nuire à la qualité. Or, on constate dans la réalité que les lieux de consultation, qu'ils soient dans les locaux de l'AOTU, en mairie, ou dans d'autres bâtiments publics, ne garantissent pas toujours des conditions optimales de consultation.

La première préoccupation de l'organisateur doit être celle d'un jalonnement efficace, permettant à tout participant de trouver facilement la salle de consultation, sans devoir systématiquement se renseigner auprès d'employés locaux. Il est néanmoins souhaitable que ces derniers soient bien au fait des horaires de consultation et de l'emplacement de la salle de l'enquête publique.

Une fois arrivés surplace, les personnes participant à l'enquête publique doivent trouver une pièce calme (ce qui exclut par conséquent les halls de mairie), spacieuse et offrant un minimum de conditions matérielles pour s'enquérir correctement des dossiers, à savoir plusieurs chaises et des tables suffisamment larges pour étaler les documents.

De telles préconisations peuvent apparaître de prime abord totalement superflues tant elles semblent couler de source ; il n'est pourtant pas inutile de les rappeler, sachant que, dans la pratique, le public a souvent eu à se plaindre de conditions d'accueil impropres à la compréhension d'un document aussi complexe que le dossier de PDU...

4.2 Des dossiers de consultation clairs et pédagogiques

La composition du dossier d'enquête répond à la loi relative à la démocratisation des enquêtes publiques de 1983 (plus précisément à son décret d'application de 1985) ainsi qu'à la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie de 1996, et doit comprendre, outre le projet de PDU, les textes régissant l'enquête publique et les avis des personnes publiques consultées. Le respect de ces conditions minimales n'est pas incompatible avec l'ajout de pièces supplémentaires, et rien n'empêche donc l'AOTU de compléter le dossier par des documents thématiques, comme une charte piétons, un schéma directeur deux-roues, etc., ou tout autre document susceptible d'éclairer la population. L'enrichissement du dossier est d'autant plus important que les participants ne s'intéressent pas toujours au projet dans sa globalité, mais recherchent plutôt tel ou tel point de détail les concernant au quotidien. Dans cette optique, la clarté du dossier et la qualité des cartes, tant du point de vue de la lisibilité que de la précision, sont nécessaires à la compréhension et à la localisation des projets. Or, c'est justement sur ce dernier point que les dossiers pêchent en général, avec des cartes trop floues et parfois même complètement absentes. Ce qui ne manque pas dans certains cas d'irriter les habitants – lesquels prêtent alors volontiers à l'AOTU le désir d'occulter une partie des réflexions ou des projets –, et de créer un climat peu propice au débat.

A l'opposé cependant, l'accumulation de documents ne doit-elle pas faire craindre en retour une technicité accrue du dossier, et une moindre accessibilité à son contenu au bout du compte ? Il n'en sera rien si les documents sont correctement classés, et surtout si le dossier de consultation est accompagné de notices explicatives sur les quelques points les plus complexes du PDU. En définitive, chacun doit pouvoir lire le dossier à son niveau, depuis le profane jusqu'au spécialiste.

Les quelques préconisations évoquées ci-dessus n'appellent pas de la part des organisateurs le déploiement de moyens considérables, mais simplement le souci du respect de certaines règles non explicitées dans les textes de loi, facilitant néanmoins la compréhension de la politique publique proposée en matière de déplacements urbains.

5. Pour enrichir le dialogue avec l'autorité organisatrice

Lorsque les conditions d'une bonne mise à disposition de l'information sont réunies, la consultation de la population durant l'enquête publique participe incontestablement d'une démarche de concertation. Elle permet en effet d'informer le public du projet final et lui donne la possibilité d'exprimer des opinions. Mais cette étape peut n'être qu'un ensemble de monologues parallèles, car l'AOTU n' a aucune obligation de répondre aux avis exprimés dans le cadre de l'enquête. Le seul dialogue prévu se fait par commissaire-enquêteur et dossier d'enquête interposés.

5.1 Les demandes d'information complémentaires

La consignation de commentaires sur un registre d'enquête publique matérialise une démarche à sens unique, de la population vers l'AOTU. Si on peut raisonnablement imaginer que ces commentaires seront lus par l'AOTU, voire même utilisés pour améliorer le projet, jamais leurs auteurs n'en seront informés et ne sauront comment ont été entendues leurs remarques ou propositions…

Le commissaire-enquêteur, ou la commission d'enquête peuvent cependant demander communication de tout document qu'ils jugent utile à la bonne information du public. Les réponses de l'AOTU -parfois appelés « mémoires en réponses », par analogie avec la procédure contentieuse- sont alors creusées au dossier d'enquête.

Concrètement, qu'en est-il dans la réalité des enquêtes publiques des PDU ? La demande d'informations complémentaires est intervenue dans moins de la moitié des enquêtes publiques étudiées, et encore n'a-t-elle pas toujours obtenu satisfaction, rien dans la loi n'obligeant l'AOTU à produire ces documents. Mais quand elles ont répondu – et c'est la majorité des cas –, les AOTU l'ont fait longuement et en détail, preuve que la demande des commissaires enquêteurs n'était pas excessive, et que les AOTU ont intégré la logique et les avantages de la démarche. Permettant d'une part un enrichissement de la réflexion profitable au projet, et d'autre part d'améliorer les connaissances de la population d'un point de vue pédagogique, la production d'informations complémentaires, enfin et surtout, rend possible l'instauration d'un dialogue.

On peut regretter toutefois que les informations du dossier d'enquête ne soient pas transmises aux citoyens concernés comme c'est le cas dans d'autres pays, par exemple le Royaume-Uni ou la Belgique. Le citoyen doit se rendre en mairie ou à la préfecture sous un délai d'un an et peut alors consulter, outre les réponses à ses observations, le rapport d'enquête rédigé par les commissaires enquêteurs. Mais combien de personnes font la démarche ? Il est vraisemblable que très peu se déplacent à nouveau, si tant est d'ailleurs qu'elles en soient informées, étant donné que les demandes d'informations complémentaires sont effectuées souvent après la clôture de l'enquête publique. Il faut donc être réellement motivé pour avoir accès à une réponse, ce qui place à nouveau le citoyen dans une posture délicate. D'autant plus que les réponses s'appliquent parfois, non à chacune des questions, mais à des groupements de questions de plusieurs participants. On pourrait donc améliorer la démarche en permettant aux participants de l'enquête publique qui souhaitent une réponse personnalisée de recevoir un courrier à leur domicile, ou, pour les personnes équipées d'internet, sur leur propre messagerie, ainsi que cela se pratique lors des débats organisés par la Commission Nationale du Débat Public.

En résumé, la demande d'information complémentaire, si elle a le mérite de créer les conditions d'un dialogue entre la population et l'AOTU, et témoigne d'une voie d'amélioration possible de l'enquête publique, pourrait aller plus loin. En outre, elle enrichira d'autant plus les échanges qu'elle sera accompagnée d'autres formes de dialogue, comme par exemple les réunions publiques.

5.2 Les réunions publiques, une forme de dialogue « en direct »

L'organisation des réunions publiques n'obéissant à aucune prescription particulière, les commissaires enquêteurs ont toute latitude pour inviter le maximum d'acteurs, à commencer par les décideurs politiques du PDU. Leur présence est fort souhaitable, permettant une écoute réciproque et directe entre la population et l'AOTU, sans l'entremise du registre d'enquête ou du mémoire en réponse. En outre, la participation du maître d'ouvrage à ces réunions marque la continuité de la démarche de concertation, et replace le projet de PDU dans une perspective évolutive, compatible avec de possibles modifications suite aux observations du public.

Peu de réunions publiques se sont tenues durant les enquêtes publiques des PDU, la majorité des commissaires enquêteurs n'ayant pas jugé opportun de rassembler autour d'une même table population et maître d'ouvrage. La crainte d'une faible affluence ou de débats trop conflictuels consécutifs à certains projets ont, semble-t-il, motivé les décisions de ne pas organiser de réunions publiques. Celles qui se sont tenues ont pourtant été riches en échanges et se sont déroulées dans un climat de respect mutuel.

En résumé, la production d'informations complémentaires et l'organisation de réunions publiques ont le mérite d'impliquer davantage l'AOTU dans la procédure d'enquête publique dont elle est trop souvent un acteur lointain ou passif. En outre, le rapprochement avec la population qui en découle rend à l'enquête publique de la loi Bouchardeau sa dimension première, à savoir celle d'une forme de concertation la plus large qui soit, adressée à la population dans son ensemble, et non pas seulement, comme c'est souvent le cas dans la concertation qui précède l'enquête publique, aux seuls partenaires institutionnels et associations.

6. Les initiatives du commissaire-enquêteur

Résumée au strict champ des mesures obligatoires imposées par la loi, l'enquête publique apparaît comme une démarche de concertation figée, dissymétrique et incomplète. Si en plus elle doit se dérouler dans la confidentialité, dans une obscure salle d'un bâtiment municipal, l'enquête publique perd alors toute sa substance, au lieu d'incarner le véritable forum d'information et de discussion, ainsi que l'ont prévu les textes de loi.

On a vu précédemment que l'attitude et l'implication de l'AOTU et des maires n'étaient pas étrangères à la tournure que pouvait prendre une enquête publique. Cette dernière n'est cependant pas entièrement livrée aux hasards du contexte local, car bénéficiant d'un garant en la personne du commissaire enquêteur. Nous ne rentrerons pas ici dans le débat sur la professionnalisation et la qualification des commissaires enquêteurs, qui d'ailleurs ne saurait se résumer à la seule question du manque de connaissances techniques prêté à certains commissaires, la gestion d'une enquête publique étant également affaire de sensibilité au contexte local et de compréhension du jeu des différents acteurs. En effet, le commissaire enquêteur n'a pas toujours les mains libres pour mener l'enquête à sa guise, et doit composer en permanence avec le maître d'ouvrage dans le cadre d'une « co-organisation », à défaut d'un partenariat.

Toujours est-il que le commissaire enquêteur est libre de prendre un certain nombre d'initiatives concourrant à l'enrichissement de l'enquête publique. On pense bien sûr à l'organisation de réunions publiques ou à la demande de production de mémoires en réponse, mais ce peut être également la demande de complément du dossier d'enquête, la prorogation de l'enquête publique, etc. Autant d'initiatives dont le nombre au final importe moins que leur choix judicieux visant à inscrire l'enquête publique dans la continuité de la concertation menée préalablement, et à répondre à ses carences éventuelles (amélioration du dossier d'enquête suite à un déficit d'information…). En d'autres termes, alors que l'enquête publique est fréquemment stigmatisée pour intervenir trop tard dans l'élaboration du projet, pour donner la parole aux citoyens mais sans que l'on tienne compte de leurs remarques, etc., la qualité du commissaire enquêteur consiste à savoir analyser tout le processus de

concertation : quel a été le niveau de l'information diffusée jusqu'alors, qui a pu s'exprimer et dans quelles conditions, quelle(s) forme(s) ont pris les échanges entre la population et l'AOTU ?

C'est de la prise en compte de l'antériorité de la concertation que doit dépendre l'enquête publique, adaptée et orientée pour le besoin par le commissaire enquêteur, véritable catalyseur de l'enquête publique, mais aussi de la concertation qu'il sait replacer dans une perspective dynamique.

Dans l'ensemble de la concertation menée lors de l'élaboration d'un PDU, l'enquête publique est un moment à part. Elle est l'objet de nombreuses critiques. On lui reproche par exemple d'être encadrée par des règles trop rigides. Les modalités pratiques de son déroulement sont également et à juste titre dénoncées comme étant le plus souvent insuffisantes pour permettre un échange réel entre les protagonistes. Par exemple le citoyen qui a pris la peine de se déplacer pour prendre connaissance du dossier et qui a rédigé un avis devra a nouveau se déplacer pour lire le rapport d'enquête s'il veut savoir comment son avis est pris en compte. Si le commissaire enquêteur a émis un avis défavorable le citoyen devra ensuite suivre le registre des délibérations pour savoir si la commune a décidé de passer outre.

L'analyse que nous avons menée nous montre que des pistes d'améliorations existent essentiellement en ce qui concerne les pratiques. Tout d'abord les techniques de communications actuelles permettent de diffuser beaucoup plus largement mais aussi beaucoup mieux l'information. Ensuite il peut être fait usage beaucoup plus largement que ce n'est le cas actuellement des possibilités de dialogue qu'offre la procédure. Le commissaire enquêteur en effet a la droit de demander des informations complémentaires et on constate que lorsqu'il le fait les AOTU en général répondent de façon très détaillée. Des pistes d'améliorations existent donc si chacun joue pleinement son rôle, l'AOTU utilisant mieux les moyens modernes de communication, le commissaire enquêteur permettant le dialogue là les informations sont insuffisantes. Son positionnement est délicat car il doit avoir la confiance de l'AOTU sans pour autant être lui être inféodé ou être perçu comme tel.

L'évolution récente introduite par la loi SRU qui donne à l'AOTU la responsabilité de l'enquête nous semble pouvoir induire des améliorations. Nous avons vu en effet que c'est plus la manière de gérer la procédure que la procédure elle-même qui compte. L'organisation des enquêtes publiques est restée marquée par ses origines, a savoir la défense des propriétaires fonciers au 19 siècle. Si le préfet était chargé de l'organisation de l'enquête c'est que dans notre constitution la défense de la propriété incombe à l'Etat. La loi SRU clarifie la situation, l'AOTU est dorénavant pleinement responsable du déroulement de l'enquête et ne peut se retrancher derrière les pratiques héritées d'autres préoccupations pour éviter que soit organisé une bonne information. Nous pensons que cette clarification des rôles amènera un débat plus riche.

Troisième partie : Concertation et enquête publique à partir des cas d'Annecy, Grenoble, Lille, Mulhouse, La Rochelle

La concertation et l'enquête publique de la loi Bouchardeau constituent deux façons différentes d'associer des partenaires extérieurs à l'élaboration d'un projet d'une collectivité, en l'occurrence le PDU. Rappelons que le mot « concertation » est lui-même défini[2] en ces termes : « politique de consultation des personnes intéressées par une décision avant que celle-ci ne soit prise ».

Au-delà de l'objectif commun de consultation, les deux démarches divergent profondément, tant du point de vue de leurs initiateurs, que de leurs objectifs, et que des moyens mis en œuvre pour y parvenir :

- la concertation est un exercice facultatif initié et contrôlé par l'AOTU (Autorité Organisatrice des Transports Urbains), alors que l'enquête publique est une procédure obligatoire imposée par la loi, dont l'organisation et le contrôle sont confiés à une commission d'enquête ;

- la concertation est organisée d'une part afin d'enrichir le projet de PDU grâce aux connaissances et aux expériences des partenaires choisis à cet effet, et d'autre part afin que ce projet soit partagé par le plus grand nombre, tout au moins par les personnes ayant participé à la concertation. L'enquête publique a un double objectif : primo, donner à la population l'occasion de découvrir le projet, de pouvoir obtenir des explications à son sujet grâce aux commissaires enquêteurs, et de s'exprimer sur son bien-fondé, secundo aboutir à un avis final de la commission d'enquête sur la qualité du projet, indépendamment des remarques de la population. C'est le premier de ces deux objectifs qui nous intéressera principalement dans ce chapitre, car incarnant une modalité d'association de la population à l'élaboration du projet ;

- la concertation est une démarche organisée de façon entièrement libre, pouvant recouvrir de multiples actions, et s'adressant à de multiples publics (partenaires institutionnels, associations, etc.) : constitution de comités de pilotage et de groupes de travail ouverts à divers acteurs, information de la population, réunions publiques, etc. ; alors que l'enquête publique se déroule toujours selon le même protocole (mise à disposition du projet, possibilité de s'exprimer au moyen des registres, permanences des commissaires enquêteurs, etc.) et s'adresse à l'ensemble de la population ;

- la concertation, sous quelle que forme que ce soit, peut intervenir à tout moment de l'élaboration du PDU, ainsi que tout au long de sa mise en application, alors que l'enquête publique, tel que le prescrit la loi sur l'air, se déroule toujours au même moment, après la consultation des personnes publiques et avant l'approbation du PDU.

Au-delà des différences, assez évidentes, entre concertation et enquête publique, quels liens peut-on identifier entre les deux ? La concertation menée pour élaborer le PDU influe-t-elle sur le déroulement de l'enquête publique et la mobilisation des habitants ? Et réciproquement, l'enquête publique peut-elle faire émerger des besoins de concertation ?…

Pour traiter de cette articulation, nous détaillerons cinq cas, Annecy, Grenoble, Lille, Mulhouse, et La Rochelle, pour lesquelles ont été analysés le processus de concertation mis en œuvre localement et l'enquête publique du PDU. Enfin, ces exemples nous montreront le positionnement des différents acteurs, AOTU, associations, face à l'enquête publique et la

[2] CERTU, juin 2000, *« La concertation en aménagement, éléments méthodologiques »*, Lyon, 163 p.

concertation et le rôle tout à fait capital de l'AOTU pour intégrer l'enquête publique dans le processus de concertation.

Mais avant cette analyse fondée sur les cinq exemples, rappelons que l'enquête publique ne se limite pas, comme on l'a vu en première partie, à une simple procédure figée, contrairement à ce qui est parfois affirmé.

1. L'enquête publique, quelle place dans le processus de concertation ?

1.1 L'enquête publique, une forme de consultation très ouverte

L'enquête publique revêt deux dimensions principales : elle permet en premier lieu à tout citoyen d'avoir accès au projet en question et de bénéficier d'explications sur celui-ci par la personne du commissaire enquêteur ; en second lieu, l'enquête publique offre à tout intervenant la possibilité de faire part de ses remarques à l'AOTU, le maître d'ouvrage du projet. Dans cet exercice, les habitants jouissent d'une totale liberté d'expression, étant donné qu'ils ne sont pas tenus de répondre à telle ou telle question. L'examen des observations[3] nous montre d'ailleurs que les intervenants s'affranchissent souvent du strict cadre du projet, et soulèvent volontiers toutes sortes de problèmes ayant trait aux déplacements et à l'urbanisme, en particulier ceux les concernant dans leur vie quotidienne.

L'enquête publique joue donc un double rôle, d'information et de consultation. S'étalant dans le temps (durée d'un mois à un mois et demi), dans l'espace (multiplicité des lieux de consultation), et s'adressant à l'ensemble de la population du PTU, l'enquête publique apparaît, au moins en théorie, comme la forme de consultation la plus large et démocratique qui soit.

Pour autant qu'elle soit une procédure ouverte et démocratique, l'enquête publique n'en répond pas moins à des conditions strictes d'organisation qui échappent à l'AOTU, pourtant organisatrice de la concertation préalable, elle, facultative.

1.2 L'enquête publique, une procédure indépendante de l'AOTU ?

Contrairement à la diversité des formes de concertation, l'enquête publique fonctionne selon des principes préétablis, dont le contrôle échappe de surcroît en partie à l'AOTU. A commencer par la nomination des commissaires enquêteurs – autrement dit les animateurs de l'enquête publique – et la fixation du montant de leurs émoluments, réservées au Tribunal Administratif. Secondement, les conditions d'organisation de l'enquête publique (nombre de permanences, lieux de consultation, etc.), si elles ne sont plus le fait du préfet depuis la loi SRU du 13 décembre 2000, doivent néanmoins être fixées conjointement par le président de la Commission d'enquête et l'AOTU, en ne réservant à cette dernière qu'une marge de manœuvre très étroite dans le contenu de l'arrêté. Enfin, la détermination du moment de l'enquête publique, toujours situé après la clôture du projet d'après la loi sur l'air du 30 décembre 1996, échappe également à l'AOTU.

Néanmoins, le maître d'ouvrage prend part à l'organisation de l'enquête publique, dès lors qu'il est désigné par l'arrêté préfectoral pour tenir lieu de siège à l'enquête publique et qu'il organise la consultation du projet dans ses locaux… mais aussi de façon volontaire et autonome s'il décide d'assurer lui-même la publicité de l'événement. Or, on sait que les mesures de publicité réglementaires (par affichage en mairie et publication dans les journaux)

[3] cf. première partie « Analyse de 27 enquêtes publiques de PDU »

ne touchent qu'un public restreint et pour le moins averti, c'est-à-dire habitué à regarder la rubrique des annonces légales des journaux locaux ou s'informant régulièrement de l'état d'avancement d'un projet, notamment les associations d'usagers des transport, de protection de l'environnement, et les Unions de Quartier. Pour toucher le reste de la population, le passage de l'information repose sur des moyens classiques : diffusion de spots publicitaires dans les médias locaux tels que télévisions régionales, radios et journaux, mais également campagnes d'affichage ou distribution de tracts informatifs dans les boîtes aux lettres. Or, cette publicité, entièrement facultative, ne peut relever que du maître d'ouvrage, éventuellement relayé ou épaulé par les maires lorsqu'il s'agit de diffuser des tracts ou de faire paraître des annonces dans les revues municipales.

L'AOTU a donc un rôle non négligeable à jouer dans l'impact de l'enquête publique, non pas tant dans son déroulement, que dans sa préparation et la diffusion de sa publicité. Face à ce constat, plusieurs questions se posent a priori : est-il dans l'intérêt du maître d'ouvrage d'assurer une publicité que nulle loi n'impose ? Est-il logique de tout mettre en œuvre pour appeler la population à donner un avis sur son propre projet ? Que cet avis soit favorable ou non, il n'en reste pas moins que la population est amenée à prononcer une forme de « jugement », étant donné que le projet est quasiment achevé au moment où il est présenté à l'enquête publique, et que les chances de l'amender sont alors minimes.

Ces différentes questions nous amènent à ne pas considérer la diversité des enquête publiques.

1.3 Un temps possible d'échanges entre le public et l'AOTU

On notera en premier lieu que, comme lors de toutes les consultations organisées par une collectivité, les avis de la population exprimés au cours de l'enquête publique ne lient en aucune façon le maître d'ouvrage, qui a toute latitude pour décider d'en tenir compte ou non. En revanche, dès lors qu'il s'agit de l'avis de la commission d'enquête, l'AOTU ne dispose plus de la même liberté d'interprétation. Si les textes de loi ne stipulent pas clairement l'obligation d'une prise en compte des observations des commissaires enquêteurs (tout au plus imposent-ils une délibération motivée en cas d'avis défavorable), la jurisprudence en la matière invite les AOTU à les examiner sérieusement, à défaut de les intégrer dans leurs projets. Et quand bien même cette dimension coercitive serait légère ou perçue comme tel par les AOTU, ces dernières ne peuvent pas ignorer complètement les conclusions d'une enquête publique. Mais, faut-il le souligner encore, on ne parle pas des remarques de la population mais des conclusions des commissaires enquêteurs, et des premières ne découlent pas nécessairement les secondes. Le commissaire enquêteur peut se faire le porte parole des remarques de la population, comme il peut en prendre le contre-pied sur de nombreux points. Quel que soit l'angle sous lequel se place le commissaire, ses conclusions n'en constitueront au mieux que la synthèse préalablement filtrée, car les remarques de la population sont naturellement très diverses et parfois contradictoires. Et nul résumé ne saurait rendre compte d'un avis global et indivisible de la population, même s'il arrive que de multiples avis convergent vers une même logique. D'un point de vue juridique, il faut donc bien distinguer les remarques de la population qui, certes, pourront le cas échéant enrichir le projet si le maître d'ouvrage décide d'en tenir compte, des conclusions des commissaires qui, à défaut de s'imposer en bloc aux AOTU, n'en conservent pas moins une dimension coercitive.

En revanche, même s'ils ne s'approprient pas (ou peu) les remarques de la population, les commissaires ont parfois le souci de les faire remonter jusqu'au maître d'ouvrage, et de lui demander en retour de se positionner par rapport à ces mêmes remarques, par la production d'informations complémentaires. Lorsque les AOTU s'acquittent de cette demande – c'est le cas le plus fréquent, bien qu'aucune loi ne les y contraigne –, elles prennent non seulement connaissance et conscience des avis de la population, mais sont également conduites à effectuer un travail pédagogique d'explication et de justification. Cette démarche garantit donc un aller et retour entre la population et le maître d'ouvrage, qui tend à donner à l'enquête publique une dimension concertative, bien qu'intervenant une fois le projet quasiment bouclé.

Les commissaires disposent d'une autre possibilité pour donner du poids aux remarques du public, en demandant au maître d'ouvrage, au titre d'une recommandation voire d'une réserve, de prendre en compte « à la lettre » certains points soulevés par la population.

Dans les deux cas, le commissaire est le vecteur indispensable d'une bonne communication entre la population et le maître d'ouvrage.

L'examen des cinq enquêtes publiques des PDU d'Annecy, Grenoble, Lille, Mulhouse et La Rochelle, replacées dans le contexte de la concertation menée préalablement (ou simultanément) avec les associations et la population, devrait nous permettre de mettre en évidence l'apport qualitatif éventuel de l'enquête publique à la concertation. Les résultats constatés nous permettront dans un deuxième temps d'échafauder des hypothèses quant à l'existence de possibles liens de causalité entre l'organisation de la concertation et l'enquête publique, voire de rapports corrélatifs entre les deux démarches.

Si l'enquête publique peut constituer un temps d'échanges, celui-ci semble d'autant plus riche qu'une concertation a présidé à l'élaboration du PDU ; c'est ce que tend à montrer l'analyse de cas que nous présentons ci-après.

2. Organisation de la concertation dans les cinq villes

Les tableaux suivants montrent l'organisation spécifique à chaque agglomération, tan du point de la concertation institutionnelle entre acteurs publics que de la concertation avec les associations ou le public

Agglomération	Annecy	Grenoble	Lille	Mulhouse	La Rochelle
AOTU Nb de communes Population	District de l'Agglomération Annécienne 10 130 000 habitants	Syndicat mixte de transport en commun 23 375 000 habitants	Communauté Urbaine de Lille (CUDL) 85 1 100 000habitants	AOTU : SITRAM (3 C^{tés} de C^{nes} et un District) 16 220 000 habitants	Communauté d'Agglo. de La Rochelle 18 140 000 habitants
Calendrier Lancement du PDU Etapes Arrêt du projet Enquête publique Approbation	 décembre 1997 Diagnostic : juin 1999 29 juin 2000 13 nov./13 déc. 2000 7 juin 2001	 octobre 1996 26 avril 1999 20 sept./4 nov. 1999 29 mai 2000	 16 février 1996 pré-diagnostic : mai 97 8 octobre 1999 5 avril/5 mai 2000 23 juin 2000	 2 avril 1998 27 avril 2000 28 août/14 oct. 2000 16 février 2001	
	Comité de pilotage : Vice-Pdt déplacements, chargé de mission PDU, maires du District, DDE, Région, Département. - **Comité technique** : Vice-Pt déplacements, chargé de mission PDU, techniciens des communes, bureaux d'études, Région, Dépt, exploitant du réseau de TCU, taxis, police, gendarmerie, chambres consulaires, SNCF. - Groupe de travail technique : techniciens communaux et du District, SIBRA, DDE.	**Comité de pilotage** : SMTC, Métro, Conseil Général, Préfet, Maire de Grenoble, DDE, DRE, Chambre des Métiers, CCI, Recteur de l'académie **Comité technique** : SMTC, Métro, Conseil Général, Conseil Régional, DDE, Agence d'Urbanisme. **9 ateliers thématiques** : pilotés par des élus, avec, selon les ateliers, des techniciens de la Métro et des communes, la DDE, le Conseil Général, l'AURG, des bureaux d'études, des associations, des entreprises de l'agglomération, etc. Nombreuses réunions .	**Comité de pilotage** : élus de la CUDL et des communes membres, DRE, DDE, Conseil Général, CCI. - **Comité technique** : élu porteur du projet, techniciens de la CUDL, CCI, Chambre des Métiers, exploitant du réseau TCU. - Ateliers du mardi : les rencontres entre élus, techniciens de la CUDL et associations se sont poursuivies pendant plusieurs mois, au rythme d'une réunion par semaine.	- **comité de pilotage** : SITRAM, les 16 communes du PTU et 3 communes limitrophes, Région, Dépat, DDE, exploitants (réseau TCU, réseau interurbain), chambres consulaires, taxis, usagers des TC et des autres modes de déplacement. - **5 groupes thématiques** : membres du comité de pilotage, ADEME, FNAUT, CADR, la Ligue contre la violence routière. contenu possible des études	**comité de pilotage :** Conseil Communautaire **7 commissions thématiques** : chacune animée par un élu, ces commissions composées de 20 à 50 membres regroupaient des techniciens, des commerçants, des associations, et se sont réunies plusieurs fois pendant deux mois (mai-juin 1999). Groupe des « 400 »: relais d'opinion (élus, associations…) : 3 réunions (au stade du diagnostic, puis des scénarios)

Agglomération	Annecy	Grenoble	Lille	Mulhouse	La Rochelle
Thèmes de travail en ateliers ou commissions	Rue et sécurité Transport et urbanisme	- Circulation et livraison des marchandises en ville - Covoiturage et autopartage Interface PDU/schéma directeur - Marche à pied - Prospective financière - Protection de l'environnement - Stationnement - Urbanisme, aménagement de l'espace et déplacements - Vélo	huit, parmi lesquels la place des vélos dans la ville, les transports en commun, etc.	- Stratégies - Organisation du réseau viaire, du stationnement et du transport de marchandises - Modes non polluants - Environnement et voiture - Urbanisme	- Sécurité des déplacements et amélioration de la mobilité - Cadre de vie - Commerces et animation des centres urbains et centres bourgs - Livraison de marchandises - Circulations prioritaires - Développement urbain - Information-communication
Maître d'œuvre	CETE de Lyon, bureaux d'études CODRA, MTI-Conseil	Agence d'urbanisme, bureaux d'études (Altermodal, Sogelerg, Transitec).	Mission PDU de la communauté urbaine, CETE Nord-Picardie	agence d'urbanisme, groupement de bureaux d'études (TTK, PTV AG, Altermodal, SGTE).	service Transports de la Communauté de Villes de La Rochelle, services de l'Etat, bureau d'études Jacques ROULET Conseil.

3. Analyse du processus de concertation des cinq cas

Après les indications précédentes sur le degré d'implication des partenaires extérieurs dans l'élaboration des PDU, il convient , à partir d'un tour d'horizon rapide des différentes mesures ayant participé de la concertation pour chacun des cinq PDU étudiés, de proposer un résumé des grandes tendances et de la logique des différentes concertations mises en œuvre, en faisant état de leurs forces et faiblesses.

3.1 Annecy

La concertation s'est déroulée selon trois axes : concertation et échanges avec la population et les associations, consultation de la population, information et communication auprès des élus et de la population.

De février 1998 au printemps 2000, la phase de *concertation-échanges* s'est déroulée sous forme de réunions publiques et d'ateliers de travail avec les associations.

En février 1998, se sont tenues huit réunions publiques autour du projet de sites propres bus, animées par le président du District et maire d'Annecy Bernard Bosson. Mobilisées par l'envoi de 60 000 plaquettes (soit environ une par ménage), 2000 personnes ont participé à ces réunions qui, de l'avis général, ont été très réussies avec de nombreux échanges, et ont joué un rôle important dans l'acceptation du projet par la population. Depuis janvier 2000 et le début des travaux sur les sites propres bus, des réunions organisées par la ville d'Annecy, et parfois animées par le maire lui-même, se tiennent dans tous les quartiers concernés. Grâce à ces réunions et notamment à la forte implication du maire d'Annecy pour défendre le projet de sites propres bus, celui-ci est plutôt bien accepté.

En juin 1999, à l'issue de la phase de diagnostic, le District a organisé un atelier « déplacements » ouvert aux acteurs de l'agglomération concernés par ce thème, auquel ont participé 80 personnes.

Ensuite, deux ateliers thématiques (« Rue et sécurité », « Transport et urbanisme »), ont été organisés afin de mettre en place des fiches d'actions. Chaque atelier s'est réuni deux fois, et une de ces deux réunions était ouverte aux associations, choisies dans la liste des associations reconnues par la préfecture.

Menée à la fin du diagnostic (printemps 1999), la *consultation* de la population a pris la forme d'une enquête auprès de 10 000 ménages du District, pour essayer de mieux connaître le fonctionnement de l'agglomération annecienne en matière de déplacements. Sur les 10 000 questionnaires envoyés, 915 ont donné lieu à des réponses.

Le travail de *communication et d'information* s'est fait en direction :

- des élus locaux, avec la réunion une fois par mois de la commission déplacements (qui rassemble les conseillers municipaux des 10 communes du District). De plus, à l'issue de la phase 2 du PDU (définition des avant-projets), quatre réunions se sont tenues en présence de tous les conseils municipaux ;
- de la population, avec plusieurs expositions : la première, sur le « projet de TCSP » lors des réunions publiques, la seconde sur le PDU lors de la « Journée en ville sans ma voiture ! » de 1999. A l'occasion de cette journée, plusieurs conférences-débats se sont tenues, ayant pour thème les objectifs du PDU. Deux autres expositions se sont tenues, à l'initiative du District et de la DDE sur « la mobilité et les transports dans le bassin de vie annécien » lors de la Foire d'Annecy (du 24 septembre au 4 octobre 1999), et une dernière sur le PDU, toujours à l'initiative du District, dans les 10 mairies du District lors de la journée « En ville sans ma

voiture ! » 2000. La participation a alors été peu importante, en raison d'une faible diffusion de la plaquette d'information, et d'un relais des mairies probablement insuffisant.

Enfin, le journal du District, qui sort une fois par an, a été consacré pour partie au PDU lors de ses éditions de 1999 et 2000.

La communication a été conçue comme une action en tant que telle du PDU : 600 KF lui ont été consacrés (exposition, plaquettes) jusqu'à l'approbation du PDU, et le District prévoit de lancer en suivant un plan de communication sur 5 ans, à hauteur de 200 à 300 KF/an.

En conclusion, la concertation sur le PDU proprement dit a été nécessairement limitée du fait de la décision antérieure au PDU de développer des sites propres bus. D'ailleurs, les seuls véritables échanges avec la population ont eu lieu au sujet du projet de sites propres bus.

Le PDU a néanmoins essayé de créer, dans la sphère technique puis dans la sphère politique, une culture déplacements pour faire évoluer le débat jusqu'alors marqué par le « tout voiture ». Le PDU a permis de mettre autour d'une table les acteurs politiques, techniques, associatifs et institutionnels concernés par le problème des déplacements.

Dans la pratique, la concertation a surtout visé les élus communaux c, avec la présentation du projet devant chaque conseil municipal (avril 2000), avant qu'il ne soit arrêté par le District. Mais, concrètement, le PDU a été élaboré par un noyau de techniciens. L'avis de l'Etat, bien que celui-ci ait été largement associé, a été assez peu pris en compte ; quant aux associations, si elles se félicitent d'avoir pu s'exprimer lors des ateliers (elles n'ont pourtant été conviées qu'à une seule réunion), ne se font pas d'illusions sur la prise en compte de leurs propositions. C'est également le cas pour toutes les autres personnes interrogées[1] (chargé de mission PDU, directeur du bureau d'études…), qui font preuve d'un certain fatalisme à l'égard de la concertation à Annecy. Au final, on peut dire que ce qui a été mis en place à l'occasion du PDU est plus de l'information que de la concertation, avec une implication personnelle très forte du maire d'Annecy, qui a réussi à faire accepter le PDU.

3.2 Grenoble

Le PDU grenoblois est issu d'une double démarche, l'avant-projet d'organisation générale des déplacements (APOGD) initié par la Communauté de Communes Grenoble Alpes Métropole (la Métro) en 1996, et le PDU à proprement parler, porté par le SMTC – lui-même émanation de la Métro –, en 1997. Ces deux démarches ont réellement fusionné le 5 mars 1999, lorsque la Métro a retenu l'un des deux scénarios élaborés par des bureaux d'études, et que ce scénario a été intégré au projet de PDU, arrêté par le SMTC le mois suivant.

La concertation dite « grand public » n'avait pas attendu la fusion de ces deux démarches, s'échelonnant sur une année entière, d'octobre 1998 jusqu'à septembre 1999, date à laquelle a débuté l'enquête publique. Cette période de concertation a compris deux moments distincts, l'un, avant le vote de la Métro, orienté sur l'APOGD, et l'autre, après le 5 mars 1999, axé sur le PDU nouvellement arrêté et plus spécifiquement communal.

L'*information* des habitants a débuté en octobre 1998, sur le thème « Horizon 2010, deux projets pour l'agglo. », et s'est appuyée sur :

- deux éditions spéciales « déplacements » du Métroscope, le journal de la Métro, tirées à 230 000 exemplaires chacune et distribuées dans toutes les boîtes aux lettres de l'agglomération ;

[1] CERTU, CETE de Lyon, novembre 2000, *« La concertation dans les plans de déplacements urbains, le cas d'Annecy »*, Lyon, 72 p. rapport interne

- une exposition permanente, de octobre 98 à février 99, présentant le diagnostic et les deux scénarios A et B, dans un local spécifiquement aménagé, avec la possibilité pour les visiteurs de faire part de leurs remarques sur un registre ;

- une exposition itinérante dans un bus articulé présentant le PDU, d'octobre à juillet 99, afin de toucher les quartiers ou les communes éloignés du centre ;

- un site internet dédié à ce sujet.

Ces différentes actions ont touché un très large public : au moins 20 000 personnes ont visité les deux expositions, et 2700 internautes ont consulté le site « Métro 2010 ».

Cette phase d'information de la population s'est accompagnée d'une phase *d'échanges-débat*, avec l'organisation de 65 réunions publiques toujours animées par le SMTC, et, à partir d'avril 1999, se déroulant dans les communes avec la présence d'élus locaux. L'ensemble de ces réunions ont attiré plus de 3000 personnes.

Parallèlement, au mois de janvier 1999, s'est tenue une phase de *consultation* de la population, sous la forme d'une enquête d'opinion menée par l'institut de sondages BVA auprès de 5000 habitants, appartenant à chacune des 23 communes de l'agglomération. Les personnes interrogées devaient désigner les actions prioritaires selon elles en matière de déplacements, et se prononcer sur l'opportunité de la construction de la rocade nord.

Après l'arrêté du projet de PDU (26 avril 1999), a débuté une phase de *communication* autour du projet nouvellement arrêté, avec la diffusion d'une plaquette résumant le PDU. Cette plaquette a notamment été diffusée lors de la Journée « En ville sans ma voiture ! » du 22 septembre 1999, et tout au long de la Semaine des Transports Publics. Notons que la diffusion des plaquettes PDU s'est poursuivie pendant l'enquête publique, au mois d'octobre 1999, ce qu'a déploré la Commission d'enquête, estimant que le SMTC laissait penser que le PDU était définitivement approuvé et qu'il était par conséquent inutile de se rendre à l'enquête publique.

Le point d'orgue de cette période de concertation a eu lieu le 12 février 1999, lorsque s'est tenu un Conseil de Communauté extraordinaire en séance publique, réunissant, outre la population, tous les acteurs concernés de l'agglomération (élus, CCI, associations…).

Les partenaires institutionnels avaient été les premiers impliqués dans l'élaboration du PDU, en novembre 1997 avec la constitution du comité de pilotage. Les associations ont quant à elles été impliquées à partir du mois de février 1998, avec la mise en place des groupes thématiques.

Les associations ayant participé aux groupes thématiques étaient au nombre de neuf, depuis les associations d'usagers des transports jusqu'aux associations de protection de l'environnement, en passant par une association de défense des personnes handicapées et le Comité de Liaison des Unions de Quartiers de Grenoble. Ces associations ont été impliquées dans sept des neuf groupes thématiques, lesquels se sont réunis plusieurs fois chacun.

La concertation autour des projets publics dans l'agglomération grenobloise, et autour de la thématique des déplacements en particulier, n'ont pas débuté avec le PDU. Le premier PDU en 1986, et surtout le DVA en 1994, ont donné l'occasion de sensibiliser les habitants et les décideurs au thème des déplacements. L'APOGD et le PDU ont, en quelque sorte, permis d'accélérer et d'accentuer des pratiques de concertation préexistantes. Ainsi, on ne s'étonnera pas, du fait de l'ancienneté de ces pratiques et des moyens financiers mis en œuvre, que la concertation menée autour de l'APOGD et du PDU ait été une des plus large et exhaustive menée en France jusqu'à présent. Touchant un grand nombre d'acteurs, depuis les partenaires institutionnels au sein du comité de pilotage jusqu'à la population au sens large, en passant

par les nombreuses associations dans les groupes thématiques, la concertation a en outre su alterner les phases d'information, de communication et de consultation. On ne peut pas nier que la population n'ait pas été consultée sur des questions précises, et qu'elle n'a pas pu s'adresser directement et de vive voix au maître d'ouvrage ; il n'en reste pas moins que la participation à l'élaboration stricto sensu du PDU a plutôt été le fait associations et des représentants de différents corps de métier.

Au final, l'ensemble des acteurs, la population y comprise, ont, à un moment donné, été impliqués dans la réflexion autour du projet global de déplacements.

3.3 Lille

La concertation dans le PDU de Lille a accordé une place importante aux associations, limitant la participation des habitants à un exercice de consultation.

La *consultation* de la population a pris la forme d'une enquête d'opinion réalisée au début de la démarche PDU (septembre 1997) auprès de 1800 habitants, afin de mieux connaître leurs pratiques de déplacements ainsi que leurs attentes en la matière. Cette enquête, commandée par la CUDL a été réalisée par la SOFRES.

L'*information* des associations et des acteurs intéressés par le PDU a débuté par un « Forum des Déplacements » les 10 et 11 octobre 1997. Ce Forum a réuni 60 associations régionales de toutes natures (sur 200 conviées), les acteurs institutionnels et professionnels concernés par les problèmes de déplacements urbains (chambres consulaires, unions commerciales et artisanales, etc.), les organismes syndicaux. Le Forum comprenait 3 phases : une présentation de la démarche PDU et de la situation des déplacements dans l'agglomération, 4 ateliers thématiques, et en clôture une intervention des représentants des différentes institutions impliquées dans le PDU (Etat, Région, Département, CUDL).

La *concertation* avec les associations a pris deux formes :

- des questionnaires ont été envoyés aux associations présentes au Forum, dans lesquels elles étaient invitées à faire part de leurs attentes en terme de politique de déplacements, et de leur éventuel souhait de participer à des réunions de travail ;
- les « rendez-vous du mardi », organisés par la CUDL tous les mardis depuis avril 1998 jusqu'à septembre 1998, donnaient lieu à des réunions thématiques de travail avec les associations. La durée des ateliers a permis de participer à deux phases de l'élaboration du PDU : la réalisation du diagnostic et la formalisation des objectifs.

La concertation a occupé une place importante dans le PDU de Lille, dont la délibération fixant les premières orientations du PDU stipule que « le PDU implique une démarche publique, pour associer les habitants à la nécessaire évolution des déplacements urbains ». Ainsi, l'information et l'organisation de la concertation sont perçues comme des moyens d'actions privilégiés pour la mise en œuvre du PDU. La conduite de la concertation a d'ailleurs été confiée à des intervenants extérieurs spécialistes de la question, et a coûté jusqu'à l'approbation du PDU environ 1 MF.

Sur le terrain, la concertation s'est faite principalement avec les partenaires institutionnels et les associations, avec le souci affiché par la CUDL d'impliquer le maximum d'entre elles, en leur laissant toute latitude pour participer aux travaux de leur choix, quelle que soit leur vocation première. En outre, les échanges se sont inscrits dans la durée (plus d'un an s'est écoulé entre le Forum et le dernier « rendez-vous du mardi ») avec une fréquence d'une réunion hebdomadaire, ce qui a permis d'instaurer un climat de confiance entre associations, techniciens et élus, et au bout du compte de rendre les échanges fructueux.

La concertation avec les collectivités a également été très bonne, avec un comité technique très éclectique qui s'est réuni une trentaine de fois (ce qui explique sûrement les avis unanimement favorables des personnes publiques consultées sur le PDU).

Par contre, la concertation avec la population s'est limitée à une seule consultation très en amont de la démarche, sans la moindre exposition, sans réunion publique ni aucun échange de ce type. L'information et la communication ont donc été inexistantes avant l'approbation du PDU, mais font l'objet d'une programmation ultérieure avec un financement à hauteur de 3 MF.

3.4 Mulhouse

La concertation à Mulhouse a été avant tout institutionnelle, et à un degré moindre associative. Elle s'est déroulée en trois temps :

- de février à septembre 1999, une phase de *concertation préalable* durant laquelle chaque groupe thématique s'est réuni une fois pour expliciter les attentes locales aux bureaux d'études ;
- de septembre à décembre 1999, une phase de *débat* sur les expertises et les propositions de l'équipe d'étude, avec deux réunions communes à tous les ateliers et une réunion du comité de pilotage ;
- de janvier à février 2000, une phase de *consultation* sur le projet, avec la présentation des deux scénarios à chacune des communes, ainsi qu'à la CCI, l'association Alsace Nature, et l'Association des Paralysés de France (APF). Chaque acteur a eu droit à sa réunion personnalisée, afin de se sentir mieux impliqué. C'est à cette occasion que deux associations qui n'avaient pas encore été conviées à la démarche (Alsace Nature, APF) ont pu formuler leurs revendications. Et si l'APF n'a eu qu'une fois l'occasion de s'exprimer, le PDU n'en est pas moins resté très sensible à la question des handicapés, ce qui révèle une bonne prise en compte des revendications de l'APF.

La concertation a réussi à fédérer une grande partie des acteurs de l'agglomération autour du projet, chose considérée comme impossible à Mulhouse avec une intercommunalité très faible jusqu'alors. C'est la première fois que l'Etat, la Région, les communes et les organismes de type CCI, SNCF, Tram se retrouvaient à la même table pour parler d'un projet. De plus, les débats ont été enrichis par une démocratisation des consultations publiques visant à convier les associations.

Par ailleurs, le porter à connaissance de l'Etat (élaboré par la DDE) avait su organiser une première concertation avec de nombreux services externes tels que la DRE, la Préfecture, le CETE, l'ADEME, la SNCF, ou encore le centre hospitalier de Mulhouse. Cette ouverture préalable à différents acteurs semble avoir fait écho à la procédure d'élaboration du PDU, et à la composition très éclectique du comité de pilotage (cf. fiche action).

Au bout du compte, on peut dire que l'ensemble des acteurs institutionnels et professionnels ont été conviés. Un petit nombre d'associations a également été convié, mais selon des modes de participation différents : seules les associations d'usagers (la FNAUT et le CADR) étaient présents lors des ateliers thématiques, tandis qu'Alsace Nature, association indirectement concernée par la question des déplacements mais ô combien sensible aux impacts environnementaux du PDU, qui avait revendiqué son intérêt de participer à l'ensemble de la démarche a été mis sur la touche jusqu'à la troisième phase. Par contre, l'APF, qui elle aussi n'a été associée qu'à la troisième phase, a toutes les raisons de se féliciter, ses revendications ayant été largement prises en compte dans le PDU.

Quant à l'expression de l'opinion publique au cours de l'élaboration, elle se résume à celle des associations, et la population aura dû attendre l'enquête publique non seulement pour s'exprimer, mais simplement pour être informée de l'existence d'un PDU.

3.5 La Rochelle

La concertation a visé, selon des modalités participation différentes, la population et les relais d'opinion.

Les habitants de La Rochelle ont bénéficié d'un travail d'information de grande ampleur, alternant des actions de sensibilisation, de communication, et de consultation :

- tout au début de la démarche PDU (printemps 1998), une phase d'*information-sensibilisation* avec l'organisation de réunions d'information destinées à un public le plus large possible, afin de créer une culture commune des déplacements ; puis, lors de la Semaine des Transports Publics, la distribution de 10 000 projets de classes, ciblant aussi bien les enseignants, que les élèves et leurs parents ;
- l'*information* du public concernant directement le projet de PDU s'est appuyée sur une « permanence PDU » ouverte à toute personne souhaitant des renseignements sur la question, ainsi que sur des expositions sur le PDU présentées à l'occasion d'évènements exceptionnels. Ce fut le cas au moment de l'élaboration du pré-diagnostic (troisième trimestre 1998), lors de la Foire-exposition et de la journée « En Ville sans ma voiture ! » de 1998 ; puis, après l'élaboration des scénarios, lors de la Foire-exposition et de la Semaine des Transports Publics de 1999. La Communauté d'Agglomération a profité de ces deux manifestations pour *consulter* les habitants par le biais de questionnaires, portant à la fois sur leurs pratiques de déplacements, et sur leurs attentes en la matière ;
- le travail d'*information-communication* a été réalisé à partir de dépliants PDU, distribués à mi-parcours et en fin de processus.

Les corps intermédiaires de la société (ou relais d'opinion) ont été régulièrement informés de l'avancée du PDU, tout en étant invités à donner leurs avis sur le projet à plusieurs reprises :

- au début et à la fin de la constitution du diagnostic (de avril à octobre 1999), les associations et partenaires ont été réunis tous ensemble par deux fois au sein du « groupe des 400 ». Constitué d'acteurs intéressés par le thème des déplacements (professionnels, associations…), ce groupe a fait office d'intermédiaire entre les élus et la population, pour à la fois faire descendre l'information et la faire remonter. Cette méthode de concertation est celle des relais d'opinion. Entre les deux réunions du « groupe des 400 », les sept commissions thématiques se sont réunies plusieurs fois.
- une fois les trois scénarios mis au point, ils ont été présentés au « groupe des 400 » lors d'une réunion solennelle en décembre 1999, dernière répétition avant l'arrêté du projet de PDU en janvier 2000.

La concertation autour du PDU de La Rochelle est considérée comme un exemple à la fois très réussi, et original, de par la participation du « groupe des 400 ». Tout en impliquant un public très large, la concertation a perduré tout au long de l'élaboration du PDU, et a abouti, après un diagnostic partagé, à un consensus général sur le choix du scénario. On a retrouvé au fil de cette période toutes les formes d'échanges, depuis la consultation stricto sensu de la population, jusqu'à la concertation à proprement dit avec les associations pendant les commissions thématiques, en passant par un effort permanent, nettement plus poussé que dans la plupart des PDU, d'information et de communication, agrémenté de « coups de pub » tels que les vélos jaunes du maire de La Rochelle Michel Crépeau. Ceci afin d'amorcer un changement de mentalité dans les pratiques de déplacements dont le PDU n'est qu'une étape, s'inscrivant dans un processus initié depuis plusieurs années et qui doit se prolonger au-delà du PDU.

Les cinq exemples de concertation décrits précédemment offrent un bref aperçu de l'importante variabilité des pratiques et des interprétations de ce mot générique de « concertation », à la fois pour le choix des partenaires (principalement les institutions et les professionnels à Mulhouse, contre la priorité donnée à la population à Annecy), pour le degré de leur implication (enquête sur les attentes des habitants à Lille, ou consultation sur les grands projets du PDU à Grenoble), pour la forme de cette implication (alternativement communication et concertation à La Rochelle), ou encore la période (consultation très en amont à Lille). Ces choix et ces différences, loin d'être le fruit du hasard, renvoient à la stratégie des AOTU dans la conduite et l'élaboration de leur PDU, et à la volonté d'associer tel partenaire plutôt que tel autre, de telle façon, à tel moment, etc.

Voyons maintenant si, dans ces cinq cas, l'enquête publique a été en des pratiques locales de concertation, et inversement, comment si la concertation préalable a permis d'anticiper le grand rendez-vous avec la population que constitue l'enquête publique.

4. Enquête publique et concertation : des situations contrastées

4.1 Déroulement des enquêtes publiques

Pour chacune des cinq enquêtes publiques étudiées, nous nous attacherons dans un premier temps à décrire sommairement les conditions dans lesquelles se sont déroulées les enquêtes (période, qualité des dossiers, etc.), puis, dans un second temps, à analyser les résultats de la participation (nombre et origine géographique des intervenants, nature des observations), en prenant soin de distinguer la population globale des associations. Pour mieux comprendre ces résultats, nous examinerons la préparation des enquêtes (publicité), et nous les replacerons dans le contexte de la concertation menée tout au long de l'élaboration des PDU, en essayant de montrer en quoi l'enquête publique a pu enrichir, prolonger ou contrecarrer la concertation.

4.1.1 Annecy

Déroulement de l'enquête publique :

Période d'enquête : 13 novembre-13 décembre 2000

Lieux de consultation (10) : siège du District, mairies des neuf communes du PTU

Nombre de permanences tenues par les commissaires enquêteurs : 22

L'enquête publique semble s'être déroulée sans difficulté, les commissaires enquêteurs se félicitant de l'accueil qui leur a été réservé ainsi qu'au public. Quant au dossier soumis à la consultation, aucune observation n'a été émise sur sa qualité.

Résultats de la participation :

21 particuliers et 10 associations ont participé à l'enquête publique, et ont émis 74 avis sur les registres ou par le biais de pièces annexées (lettres). La participation a donc été très faible, inférieure à la participation moyenne des enquêtes publiques des 27 PDU tenues jusqu'à la fin de l'année 2000 : 0,02 % de la population totale annécienne contre 0,08 % en moyenne.

⇨ Pour expliquer la faiblesse de la participation, plutôt que d'invoquer la publicité qu'ils jugent de bonne qualité, les commissaires enquêteurs mettent en avant la nature du PDU, document de planification et non de programmation, et par conséquent peu enclin à mobiliser

la population. Il nous est difficile de nous ranger entièrement derrière cet avis, tant la participation à l'enquête publique peut découler de facteurs nombreux… à commencer par son annonce par la publicité facultative. A la regarder de plus près, la publicité n'est sûrement pas d'aussi bonne qualité que le mentionne le rapport d'enquête, car diffusée au seul moyen de dépliants, dont on ne connaît d'ailleurs ni le nombre, ni l'efficacité de la diffusion. Aucun des grands médias traditionnels (télévision, radios, journaux) n'a donc été utilisé, tout au plus signalera-t-on la tenue durant l'enquête publique d'une exposition informative sur le PDU dans le hall des mairies. Mais encore fallait-il se rendre incidemment en mairie pour avoir vent de l'enquête publique par le biais de ces panneaux.

Bien que l'efficacité de la publicité soit sujette à caution, on peut s'étonner de la faible participation à l'enquête publique, eu égard à la concertation menée auparavant. Les 31 personnes (publiques ou privées) comptabilisées pendant l'enquête publique ne représentent en effet qu'une part infime de la population qui a été concernée de près ou de loin par la concertation menée dans les mois précédents. En effet, les seules réunions publiques de février 1998 sur les sites propres bus avaient rassemblé plus de 2000 personnes. Face à une telle disproportion (ratio de 1 pour 65), la question est simple : où sont passées ces personnes au moment de l'enquête publique ?

Les explications possibles sont diverses. On pourrait comparer le nombre et la qualité des plaquettes informatives diffusées préalablement aux réunions publiques et à l'enquête publique, mais celles-ci n'étant pas en notre possession, il nous est impossible d'en tirer des enseignements quant à leur faculté à rassembler. Par contre, il est vraisemblable qu'une réunion publique, manifestation interactive regroupant, outre la population, différentes personnalités dont le maire en personne, est plus susceptible de mobiliser un nombre élevé d'habitants qu'une manifestation moins démonstrative et privilégiant une approche plus technique telle que l'enquête publique. Alors que, dans le premier cas, on trouvera un certain nombre de « curieux » concernés de plus ou moins près par la problématique des déplacements, la participation à l'enquête publique fait appel à une démarche plus volontariste, qui implique une connaissance préalable du dossier et l'intention de le voir modifié ou amélioré.

Dès lors, les réunions publiques, et plus généralement l'ensemble des mesures de concertation (enquête d'opinion, expositions…), n'auraient-elles pas permis à la population d'accéder à une bonne connaissance du dossier, ou lui aurait-elle ôté toute envie de s'exprimer sur le PDU ? Même en gardant l'hypothèse simplificatrice de personnes se rendant au départ aux réunions publiques par pure curiosité, comment expliquer que ces mêmes personnes n'aient pas souhaité prolonger leur participation durant l'enquête publique ? La concertation aurait-elle échoué sur ce point… si tant est que tel ait été son objectif ? Autant de questions qui appellent une analyse de l'organisation de la concertation dans la perspective d'une enquête publique à suivre.

Comme il a été dit précédemment, la démarche PDU a été lancée alors même que le projet de sites propres bus était déjà quasiment acquis. Au bout du compte, le PDU d'Annecy a servi de toile de fond au projet de sites propres, en en faisant son ossature et son projet phare, à tel point qu'il était aisé de confondre les deux projets. Et ce, d'autant plus que le projet de sites propres bus, formalisé précocement, a donné lieu à une concertation et à des réunions publiques en pleine période d'élaboration du PDU. Au final, l'ensemble des démarches de concertation avec la population semble avoir eu plus souvent pour thème le projet de sites propres bus que le PDU lui-même. Le volume de participation des habitants aux différentes manifestations a d'ailleurs reflété ce déséquilibre : alors que l'on comptait plus de 2000 personnes aux réunions publiques sur les sites propres bus, les expositions sur le PDU tenues en mairie lors de la journée « En ville sans ma voiture ! » de 2000 ont reçu un nombre infime (quasiment nul) de visiteurs. La population a eu d'autres occasions de s'informer sur le PDU, au travers d'un dossier dans le journal du District, de conférences-débats sur le thème du PDU

lors de la journée « En ville sans ma voiture ! » de 1999, mais sans jamais que ne soient déployés les mêmes moyens que lors des réunions publiques sur les sites propres bus.

Enfin, renforçant la confusion née de l'amalgame entre les deux types de projet, les travaux des sites propres bus ont commencé dès le mois janvier 2000, soit quasiment un an avant le début de l'enquête publique (13 novembre 2000).

En résumé, l'accent ayant été mis sur le projet de sites propres bus durant la concertation, et les travaux ayant de surcroît déjà commencé depuis longtemps, il est probable que la population se soit désintéressée de l'enquête publique du PDU… si tant est qu'elle ait eu connaissance de la tenue d'une enquête, si tant est également qu'elle ait vraiment été au courant de l'existence ou du moins de la nature d'un PDU. Quand bien même ce fut le cas, quel aurait été l'intérêt d'émettre un avis sur un projet dont l'élément essentiel était déjà mis en œuvre, et par ailleurs largement accepté par tous grâce à une communication active autour de sa justification ? A titre de comparaison, on notera qu'à Grenoble, les premières réunions de concertation sur l'un des deux projets phares du PDU – la 3ième ligne de tramway – n'ont commencé qu'après l'enquête publique, en février 2000.

L'antériorité du projet de sites propres bus, la probable confusion née tout au long de la concertation, le tout catalysé par une information et une communication cherchant davantage à faire accepter le projet qu'à créer une dynamique participative, n'ont donc pas permis à l'enquête publique de jouer le rôle démocratique qui est le sien, à savoir donner accès à l'information et la possibilité de s'exprimer au plus grand nombre. L'enquête publique, dans ce cas, a fait figure de procédure d'enregistrement dont l'intérêt principal, aux yeux du District, a reposé sur l'avis final du commissaire enquêteur.

⇨ Dans ce contexte de faible participation, l'analyse du contenu des observations présente un intérêt limité. On notera toutefois que les 21 personnes qui se sont exprimées ne sont pas franchement hostiles au PDU, mais soulignent volontiers ses limites en matière d'équipement cyclables et de parcs relais.

La participation des associations :

Si la participation, à titre personnel, des habitants à l'enquête publique a été anecdotique, en revanche, tel n'a pas été le cas pour les associations, dont une dizaine se sont exprimées. Cette relative mobilisation des associations ne laisse pas d'étonner au regard de la faiblesse de la participation des habitants. Pourquoi les associations n'ont-elles pas entraîné plus d'habitants dans leur sillage, en diffusant par leurs propres moyens l'information sur l'enquête publique ? Se sont-elles déplacées par principe, ou au contraire ont-elles manifesté leur désaccord avec le PDU, auquel cas il apparaîtrait surprenant qu'elle n'aient pas plus mobilisé ?

On a vu que les associations n'avaient pris part que parcimonieusement à l'élaboration du PDU, après avoir été préalablement « sélectionnées » par le District. De cette participation au PDU vont naître des différences dans les prises de position. Parmi les dix associations qui se sont exprimées au cours de l'enquête publique, seule une – Réagir en Haute Savoie – avait participé aux groupes thématiques. Manifestement, ses revendications ont été prises en compte car elle a souligné son plein accord avec le PDU ; quant aux autres associations invitées aux groupes thématiques (ADEN…), elles n'ont pas participé à l'enquête publique, guidées par un probable sentiment d'adhésion au PDU. Concernant les huit autres associations, leurs positions se sont avérées très contrastées, y compris entre certaines idéologiquement proches (la FRAPNA soutenu le PDU alors que les Verts l'ont rejeté en bloc).

En résumé, la participation des associations à l'élaboration du PDU, même légère tel que ce fut le cas à Annecy, s'est traduite par une adhésion explicite ou tacite au projet de PDU lors de l'enquête publique. En revanche, la non participation à l'élaboration du PDU n'a pas entraîné une opposition systématique au projet, mais a incontestablement davantage mobilisé

les associations. N'ayant pu s'exprimer auparavant, ces associations se sont rabattues sur le seul moyen d'expression qui leur restait : l'enquête publique. Certaines associations n'ont d'ailleurs pas manqué de le signaler, regrettant de ne pas avoir été consultées durant l'élaboration du PDU, ou de l'avoir été avec parcimonie seulement. Notons que ces doléances ont été reprises par la Commission d'enquête qui, en conclusion, a conseillé au District de « prendre en compte les demandes de certaines associations (Collectif Handicap…) d'être associées aux commissions et groupes de travail ».

Dans le cas des associations, l'enquête publique aura servi à pallier les carences de la concertation, à l'instar d'une ultime session de rattrapage, mais dont la probabilité de voir les revendications prises en compte est très faible, sauf peut-être en ce qui concerne la demande d'une consultation plus en amont pour les projets à venir. L'enquête publique, si les recommandations de la Commission d'enquête sont respectées, aura donc au moins servi de tremplin à une future concertation élargie.

Enfin, concernant la question de la mobilisation de la population par les associations, il nous est difficile de répondre en l'état. Il semble pourtant que certaines associations aient déployé d'importants efforts (les Verts ont déposé 45 pièces différentes sur les différents lieux de l'enquête), mais se sont probablement heurtées à l'indifférence de la population, déjà toute acquise à un projet par ailleurs entériné depuis longtemps.

4.1.2 Grenoble

Déroulement de l'enquête publique :

Période d'enquête : 20 septembre-4 novembre 1999

Lieux de consultation (34) : siège du SMTC, mairies des 23 communes du PTU et 6 antennes de quartier à Grenoble, Grenoble-Alpes-Métropole, Conseil Général, Préfecture, DDE

Nombre de permanences tenues par les commissaires enquêteurs : 20

La durée de l'enquête, le nombre de lieux de consultation et leur dispersion dans l'agglomération ont posé des conditions de participation du public qu'on n'a retrouvées nulle part ailleurs. En revanche, les commissaires enquêteurs ont dénoncé la qualité de l'accueil (difficulté à trouver la salle de consultation, etc.) dans plusieurs collectivités, sans qu'il nous soit toutefois permis de conclure que ces conditions étaient plus mauvaises qu'ailleurs.

La pierre d'achoppement majeure dans le bon déroulement de l'enquête publique a été liée au dossier soumis à la consultation. Paradoxalement, le dossier d'enquête était probablement un des plus riche et complet qui soit (car complété à la demande des commissaires par de nombreux documents thématiques), mais pâtissant de l'absence d'une étude sur la rocade nord, jugée fondamentale par les commissaires enquêteurs.

Résultats de la participation :

1593 personnes, 32 associations et Unions de Quartier ont participé à l'enquête publique, et ont émis 4478 avis. Relativement au poids de population concernée, l'enquête publique de Grenoble est celle qui a attiré le plus de participants.

⇨ Jugée insuffisante par les commissaires enquêteurs, la publicité facultative a cependant été meilleure que dans bien des agglomérations, diffusée par différents moyens d'information, et portée par plusieurs personnes publiques ou morales : le SMTC (insertions publicitaires dans plusieurs journaux, diffusion d'affiches dans les communes, site internet), plusieurs communes de l'agglomération (informations dans les revues municipales) et diverses associations (diffusion de tracts). Diffusée massivement, la publicité n'en a pas moins été

inégale dans sa distribution géographique, en particulier la publicité communale s'appuyant sur les revues municipales. Six communes ont ainsi diffusé des informations sur la tenue d'une enquête publique aux mois de septembre et octobre 1999 : Domène, Meylan, Poisat, Saint-Egrève, Seyssinet-Pariset, Seyssins.

On le voit, la publicité diffusée a été importante, et s'est appuyée sur de multiples supports. Dès lors, se posent deux questions : comment mesurer l'impact de cette publicité, et comment évaluer l'efficacité des différents supports utilisés ? Le nombre global de participants (1593) répond en partie à la première question ; quant à savoir quels ont été les supports les plus efficaces, le détail de la participation d'une commune à l'autre peut nous apporter des indications, en lien avec la publicité diffusée par les communes.

Pour un poids démographique inférieur à 15 % du volume total de population de l'agglomération, les six communes ayant diffusé l'information ont fourni 56 % du nombre de participants à l'enquête publique. Il est difficile de mesurer l'impact réel de la publicité sur la fréquentation de l'enquête publique car toute publicité, quelles que soient sa qualité et l'excellence de sa diffusion, ne peut pallier l'absence de sensibilisation préalable de la population, c'est pourquoi il serait dangereux de tirer des conclusions hâtives quant à l'impact de la publicité locale. On peut cependant continuer d'apporter des éléments à l'appui de ce qui n'est qu'une hypothèse. Primo, les six communes en question sont dispersées dans l'agglomération, ce qui ne saurait donc expliquer la forte mobilisation de leurs habitants par une opposition commune à un seul et même projet (comme ce fut le cas pour deux communes périphériques de l'agglomération de La Rochelle) ; secundo, à Grenoble, commune principale de l'agglomération (40 % du total des habitants) où la participation des habitants a été modeste (23 % du total des participants), non seulement la revue municipale de septembre ne donnait aucune information sur la tenue de l'enquête publique, mais en plus laissait accroire à une clôture de la démarche d'élaboration du PDU en titrant un article consacré au PDU en ces termes : « La ville approuve le PDU ». Si la participation est restée à un niveau somme toute correct sur la commune de Grenoble, il y a tout lieu de penser que la publicité des associations n'y est pas étrangère, 16 d'entre elles s'étant déplacées à Grenoble, contre cinq seulement dans les six communes en question. Ceci pour souligner également le poids de la publicité diffusée par les associations, difficilement mesurable en l'état de nos informations, mais sûrement pas négligeable dans la mobilisation de la population.

⇨ Se singularisant des autres enquêtes publiques par le volume de sa participation, celle de Grenoble est en revanche plutôt « classique » du point de vue de l'orientation générale des observations. Le projet de PDU dans son ensemble recueille l'assentiment de la population, mais doit selon elle être amélioré sur de multiples points, en particulier sur la question de la rocade nord.

Avec 20 % des observations, le projet de tunnel a fortement orienté les débats, ce qui, du reste, n'est guère étonnant, étant donné l'ampleur du projet et son impact prévisible sur les déplacements, étant donné également la teneur de la concertation menée préalablement avec la population, largement (mais pas exclusivement) consacrée à la question du tunnel sous la Bastille. Plus surprenante est la fracture entre partisans et opposants au projet, alors même que d'importants efforts avaient été déployés pour informer la population des enjeux du tunnel. Là aussi, pour comprendre l'intérêt suscité par ce projet, il semble qu'il faille se tourner vers la concertation, et notamment vers la forme sous laquelle a été présenté le projet de PDU, à partir de scénarios avec ou sans tunnel. Le débat contradictoire qui a guidé la réflexion, au lieu d'organiser un consensus autour du projet, a au contraire figé les positions des uns et des autres.

Avant de conclure, il nous faut revenir un instant sur l'ambiance générale de l'enquête publique de Grenoble, largement décriée, et sur les observations des participants dont la représentativité de l'opinion globale de la population ont été remises en cause. On a pu dire ici et là de l'enquête publique de Grenoble qu'elle s'était déroulée dans un climat polémique, eu

égard notamment aux exigences des commissaires enquêteurs vis à vis du SMTC, de leur opposition ferme au projet de tunnel (du moins tel qu'il était présenté dans le PDU), et des conclusions sévères du rapport d'enquête. Mais il n'est pas du tout certain que l'enquête publique n'ait attiré que des contestataires farouches, et si on ne peut nier que la question du bien-fondé du tunnel a accaparé une partie du débat, les avis de la population ne sont pas loin de ressembler à ceux exprimés lors de la consultation organisée en janvier 1999 par la Métro auprès de 5000 habitants de l'agglomération. Les personnes interrogées à ce moment, lorsqu'on leur avait demandé de se prononcer sur l'efficacité d'un tunnel sous la Bastille, furent 35 % à le juger très efficace ; or, un an et demi plus tard, lors de l'enquête publique, 36 % des avis exprimés sur le tunnel réclamaient sa réalisation. Autrement dit, l'enquête publique, au moins sur le thème du tunnel, a reflété les avis exprimés lors de la consultation de l'année précédente, au demeurant menée d'une manière rigoureuse à partir d'échantillons représentatifs de la population.

En résumé, préparée par une diffusion de l'information et une concertation efficaces, annoncée par une large publicité, et dynamisée par des commissaires enquêteurs soucieux de proposer à la population la meilleure information possible, l'enquête publique de Grenoble, a en partie réuni les conditions d'une réelle participation des citoyens. Paradoxalement, cette enquête publique ne s'est pas déroulée dans un climat des plus détendu, électrisée en permanence par le débat autour du tunnel, et par des rapports souvent « tendus » entre maître d'ouvrage et Commission d'enquête. On ne saurait reprocher au SMTC d'avoir souhaité « étouffer » l'enquête publique – la publicité volontairement diffusée l'attestant –, comme on ne saurait lui prêter a posteriori l'intention d'avoir voulu en faire le point d'orgue de la concertation. Le maître d'ouvrage grenoblois s'est contenté de « jouer le jeu », participant aux réunions publiques organisées par la Commission d'enquête, fournissant, autant que faire se peut, les multiples documents demandés par celle-ci, mais posant des limites aux initiatives des commissaires enquêteurs lorsque ces derniers « en faisaient un peu trop » selon lui.

La participation des associations :

Les associations grenobloises se sont largement mobilisées pour l'enquête publique, certaines (les 16 associations du Collectif 3 D) s'efforçant d'entraîner la population dans leur sillage en diffusant des tracts ou en informant la presse.

Sur les questions de fonds (pour ou contre le tunnel…), les avis des associations ont, peu ou prou, reflété l'opinion de l'ensemble des participants. A la différence près que les remarques des associations ont davantage porté sur le projet de PDU dans son ensemble, et sur des sujets plus techniques comme par exemple le stationnement, preuve que les travaux des groupes thématiques auxquels été conviés une dizaine d'associations ont enrichi leur « culture déplacements ». A ce propos, il est à noter qu'aucune association n'a émis le regret de ne pas avoir été du tout (ou insuffisamment) impliquée dans la démarche d'élaboration du PDU. Le Collectif 3 D avait d'ailleurs bénéficié d'une large tribune dans le Métroscope de février 1999, fait assez rare pour être souligné. Par contre, si la FRAPNA se félicite de la consultation engagée par la Métro, elle regrette vivement, rejoint en cela par la FNAUT, que les avis de la population n'aient pas été pris en compte au final, et redoute qu'il en soit de même pour l'enquête publique.

4.1.3 Lille

NB : les sources documentaires incomplètes dont nous disposons pour cette étude limiteront le champ de nos investigations. Le rapport d'enquête publique du PDU de Lille se contente de synthétiser les observations du public, sans jamais restituer aucune d'entre elles entièrement, ni mentionner les origines géographiques et l'identité des participants (particuliers, associations, etc.) ; tandis que l'étude

du CETE Nord Picardie sur l'enquête publique du PDU de Lille n'était que partiellement achevée au moment de l'élaboration du présent document.

Déroulement de l'enquête publique :
Période d'enquête : 5 avril-5 mai 2000
Lieux de consultation (9) : siège de la CUDL, mairies de 8 communes du PTU (sur 85)
Nombre de permanences tenues par les commissaires enquêteurs : 20

Si l'enquête publique semble s'être déroulée sans encombre, nous soulignerons néanmoins le faible nombre de lieux de consultation par rapport à la masse de population concernée et à l'étendue de l'agglomération lilloise.

Résultats de la participation :
564 personnes (747 si on comptabilise les 193 pétitionnaires) et 30 associations se sont exprimées pendant l'enquête publique du PDU de Lille, et ont émis 1665 avis. Bien que supérieure à celle d'Annecy, la participation en valeur relative reste modeste et inférieure à la moyenne nationale : 0,053 % (0,07 % avec les pétitionnaires) de la population contre 0,08 %.

⇨ D'importants moyens ont été déployés pour la publicité de l'enquête publique : distribution (par la Communauté Urbaine de Lille) dans toutes les boîtes aux lettres des 85 communes concernées par le PDU, d'une lettre et un dépliant informant la population de l'ouverture de l'enquête. Les mêmes informations (dates d'ouverture, lieux de consultation) ont été diffusées sur les radios et télévisions locales. La publicité a donc été massive, car visant tous les habitants de l'agglomération, mais le rapport d'enquête ne fait état d'aucune diffusion à l'échelon communal.

Dès lors, pourquoi la participation est-elle restée aussi modeste (moins de 600 personnes dans une agglomération de plus d'un million d'habitants) ? S'il est fort probable que le nombre de lieux de consultation était trop faible pour chacun puisse s'enquérir des dossiers à proximité de chez lui, il faut sûrement trouver d'autres explications. En particulier, la quasi absence d'une information préalable diffusée à la population, nombre de Lillois ayant découvert l'existence d'un PDU grâce à la plaquette informative sur la tenue de l'enquête publique, donc très tardivement.

⇨ Au vu de la synthèse des observations, il ne semble pas que la population manifeste un rejet à l'égard du PDU ni même n'émette de jugement global sur le projet, mais préfère reporter son attention sur toutes sortes de dysfonctionnements de l'actuel système de déplacements. On ne saurait donc parler ni d'un rejet ni d'une acceptation du PDU dans son ensemble, ou de n'importe laquelle de ses composantes. Comme si le document PDU était resté hermétique aux intervenants ou ne les avaient pas intéressés au premier chef, lesquels auraient perçu l'enquête publique comme un moyen de faire remonter toute une série de doléances vers les autorités. C'est en tout cas la thèse défendue par les commissaires enquêteurs, que la lecture des observations de la population semble confirmer.

La présente enquête publique est donc probablement caractérisée par une certaine méconnaissance du projet par les intervenants, censés être plus avertis de celui-ci après une phase de concertation qui aurait dû leur permettre d'être au moins informés, sinon sur le contenu du PDU de Lille, du moins sur la nature des PDU en général. Mais la concertation avec la population s'est résumée à un simple exercice de consultation pendant l'élaboration du diagnostic – donc très en amont de la démarche –, sous la forme d'un questionnaire distribué à 1800 personnes (contre 10 000 à Annecy), sans qu'aucune information sur le PDU ne soit diffusée par la suite. Si bien que la majorité de la population n'a appris l'existence d'un PDU

qu'au moment de l'enquête publique, et encore a-t-il fallu que la publicité soit diffusée massivement à cette occasion pour que le volume de participation à l'enquête publique atteigne un niveau correct.

En résumé, malgré la production d'un mémoire en réponse par la CUDL, l'enquête publique n'a que partiellement rempli son rôle, faute d'intervenants préalablement informés et sensibilisés, en d'autres termes préparés à lire le document PDU. Le cas Lillois met en exergue la dialectique entre concertation et enquête publique, montrant que l'enquête publique et le dossier de consultation risquent de rester hermétiques à une population peu ou pas sensibilisée au thème des déplacements. Et quand certains se « risquent » malgré tout à émettre des avis, ils tombent la plupart du temps « hors sujet », dépourvus des clés de lecture d'un document tel que le PDU.

Finalement, toutes les doléances émises au cours de l'enquête publique, pour utiles qu'elles soient, car elles ne peuvent qu'enrichir la réflexion, n'en auraient pas moins eu davantage leur place au début de l'élaboration du PDU. En effet, ces doléances concernant toutes sortes de dysfonctionnements au quotidien répondent davantage à une démarche de type diagnostic qu'à une consultation sur les orientations d'un projet, et encore moins à une demande d'évaluation d'un projet finalisé. Or, une consultation de ce genre avait déjà eu lieu en septembre 1997 sous forme de questionnaires envoyés à la population, si bien qu'il y a eu redondance entre les deux démarches. Au bout du compte, l'enquête publique telle qu'elle s'est déroulée a fait figure d'une consultation à retardement, en complet décalage avec l'ordre logique de déroulement de la démarche… tout au moins en apparence, car le PDU de Lille est un document d'orientation construit en partie sur des chartes dont la déclinaison sur le terrain donnera lieu ultérieurement à une concertation avec la population. Dans cette optique, un plan de communication et d'information du public, programmé et inscrit au budget du PDU (2 à 3 MF pour 2000-2006), doit être lancé après l'approbation du PDU.

En résumé, la concertation lilloise doit se dérouler en deux temps, celui de l'élaboration du PDU, de concert avec les associations, riche en échanges et s'étalant dans le temps, et celui de la mise en œuvre du PDU, toujours avec les associations, mais aussi avec la population et les entreprises. Au sein de ce canevas, l'enquête publique a difficilement trouvé sa place, s'immisçant illogiquement entre deux démarches, l'une de consultation au tout début de l'élaboration du PDU, et l'autre de concertation à proprement dite sur la traduction concrète des différents projets à réaliser, ne remplissant correctement ni son rôle informatif ni celui consultatif, et ne comblant pas le vide entre ces deux démarches.

Est-ce à dire qu'une enquête publique n'a pas sa place dans un projet tel que le PDU de Lille, élaboré selon le principe de chartes indicatives, alors que l'enquête publique est censée « sanctionner » des projets davantage finalisés ? Apparemment non, ou tout au moins pas dans sa forme actuelle ; mais on pourrait tout aussi bien renversement le raisonnement, en proposant d'utiliser l'enquête publique comme un pivot entre l'avant et l'après PDU, évaluant les chartres à mi-parcours, avant le passage à une autre phase de travail, celle du cas par cas. Dès lors, l'enquête publique ne marquerait plus la clôture de la concertation d'un projet achevé, mais deviendrait une consultation intermédiaire sur un projet évolutif et transparent, en même temps qu'elle marquerait le coup d'envoi d'une nouvelle forme de concertation, davantage axée sur les projets à proprement parler. Mais pour cela, faut-il le rappeler, l'enquête publique doit être préparée par une information et une sensibilisation préalables du public aux questions de déplacements.

<u>La participation des associations</u> :

Le rapport d'enquête ne nous donne aucun renseignement sur la participation des associations, ni sur leur nombre, ni sur le contenu de leurs observations. Nous savons cependant par une

autre source[4] que 30 associations ont participé à l'enquête publique. A n'en pas douter, cette large participation associative est à relier aux importants efforts déployés pour impliquer le maximum d'associations. Liées aux thèmes des déplacements, de l'environnement, mais également à bien d'autres domaines, ces associations ont gardé le contact avec le processus d'élaboration du PDU et se sont appropriés le projet, tout au moins ses enjeux majeurs.

En revanche, étant donné le faible nombre de participants à l'enquête publique et la qualité de la publicité diffusée par la CUDL, il y a tout lieu de penser que les associations ont peu mobilisé la population. Peut-être faut-il y voir un des effets de l'exemplarité de la concertation qui fut menée avec les associations, et de la contradiction avec l'enquête publique, procédure théoriquement davantage réservée aux contestataires. En créant les conditions d'un projet partagé, la concertation préalable aurait donc ôté à l'enquête publique sa dimension contestataire, pour lui conférer un rôle différent, plus constructif, et peu compatible avec un ralliement massif d'une population au demeurant peu informée du PDU.

Ces propos ne sont bien entendu que des hypothèses, d'autant plus que les informations dont nous disposons sur la participation des associations sont très largement incomplètes. La position des associations face à l'enquête publique, envisagée dans le dernier chapitre, devrait cependant apporter un éclairage à ces questions.

4.1.4 Mulhouse

Déroulement de l'enquête publique :

Période d'enquête : 28 août-14 octobre 2000

Lieux de consultation (16) : mairies des 16 communes du PTU

Nombre de permanences tenues par les commissaires enquêteurs : 17

L'enquête publique s'est déroulée dans de bonnes conditions, les commissaires enquêteurs soulignant la disponibilité du SITRAM, qui a d'ailleurs fourni un mémoire en réponse aux observations des participants.

Résultats de la participation :

26 particuliers, 7 associations, 7 communes (sur 16 concernées), et la Chambre de Commerce et d'Industrie ont participé à l'enquête publique, soit 41 personnes publiques ou privées, auxquelles il faut ajouter les 28 signataires d'une pétition. Cette 4^{ième} enquête publique étudiée, à l'instar d'Annecy, et à un degré moindre de Lille, est donc caractérisée par une faible participation, avec un volume de participants équivalant à 0,02 % (sans les pétitionnaires) de la population totale de l'agglomération mulhousienne. Notons enfin que la participation est majoritairement associative et institutionnelle, avec l'implication de sept communes au total.

⇨ Pour quelle(s) raison(s) la participation est-elle si faible ? Faut-il en chercher des explications dans la publicité, le processus de concertation ?

Tout comme à Lille et Grenoble, d'importants moyens ont été déployés par l'AOTU pour diffuser la publicité relative à l'enquête : des avis d'enquête publique ont été affichés en bordure des voies de circulation concernées par le projet de PDU, des annonces ont été faites dans les journaux, télévisions et radios locaux, des plaquettes ont été envoyées par le SITRAM aux habitants, etc. C'est donc une publicité massive, qui aurait pu être plus efficace

[4] AGENCE DES VILLES, CERTU, août 2000, « Concertation et débat public, Actes du débat organisé à Lyon le 14 juin 2000 », Lyon, 87 p

encore si, d'après les commissaires enquêteurs, les communes avaient joué le jeu en organisant leur propre publicité, à partir notamment des revues municipales.

Dès lors, comment expliquer une participation aussi faible de la population, et pour ainsi dire quasi nulle, alors qu'une publicité importante avait annoncé la tenue d'une enquête publique ? Il nous faut à nouveau nous tourner vers la phase de concertation pour trouver des indices : durant l'élaboration du PDU, aucune information n'a été diffusée au grand public, et pas la moindre mesure d'échange ou de concertation n'a été engagée. Les commissaires enquêteurs l'ont d'ailleurs signifié au SITRAM à la fin de leur rapport, en demandant que « la concertation entre la population et les autorités compétentes soit effective, le plus en amont possible du projet ». Si bien qu'en apprenant la tenue d'une enquête publique sur le PDU de Mulhouse, la population n'a pas manqué de s'interroger sur la nature et le contenu d'un PDU. Il n'est pas donc surprenant qu'elle ne se soit pas déplacée, pour aller donner un avis sur un projet dont elle n'avait probablement jamais entendu parler auparavant.

Cependant, ces diverses remarques n'expliquent pas la différence de participation avec l'enquête publique de Lille, laquelle avait aussi été précédée par un déficit d'information en direction du grand public pendant l'élaboration du PDU. A ceci près que l'implication des associations avait été toute autre à Lille, où un grand nombre d'entre elles avaient participé à l'élaboration du projet ou du moins en avait été informées (60 d'entre elles se sont rendues au Forum des déplacements), alors qu'à Mulhouse, seules les associations d'usagers ont été invitées dans un premier temps. Lorsque l'ensemble du tissu associatif est sollicité comme ce fut le cas à Lille, non seulement la représentation de la population est davantage assurée que lorsqu'une « poignée » d'associations seulement est consultée, mais aussi les chances de relais et d'irrigation de l'information vers la population sont multipliées d'autant.

Le parallèle entre les enquêtes publiques de Lille et Mulhouse nous donne des indications sur l'impact de la publicité facultative sur la fréquentation de l'enquête publique. On s'aperçoit qu'elle est à la fois indispensable à la diffusion de l'information, et quasiment inopérante lorsque la population ignore ce qu'est un PDU, a fortiori celui de sa propre agglomération.

⇨ Tout comme à Annecy, la faiblesse de la participation enlève de l'intérêt à l'analyse des observations. On notera quand même que le projet principal du PDU, le tram-train, recueille l'assentiment global des participants, lesquels regrettent la modestie des objectifs en matière de réduction du trafic automobile.

<u>La participation des associations</u> :

Tout comme à Annecy, seule une association parmi celles qui avaient participé dès le début aux groupes de travail s'est rendue à l'enquête publique : le Comité d'Action Deux Roues (CADR). L'APF et la FRAPNA ont également participé à l'enquête, mais à la différence du CADR, ces deux associations n'avaient participé que brièvement et tardivement à la concertation, seulement invitées lors de la dernière réunion des groupes de travail thématiques. Le degré d'implication des associations durant la concertation et le niveau de prise en compte de leurs points de vue respectifs dans le PDU ont logiquement entraîné des positionnements contrastés vis à vis de l'enquête publique.

Il semble que la FNAUT et la Ligue Contre la Violence Routière, impliquées dès le début de la démarche et satisfaites de la prise en compte de leurs visées ne se soient pas déplacées pour ces raisons, tandis que le CADR, association dont la dimension militante est plus affirmée, a tenu à s'exprimer une nouvelle fois par le biais de l'enquête publique, même si c'est pour apporter un satisfecit global au PDU. Quant à la FRAPNA et l'APF, bien que relativement satisfaites du PDU, elles émettent néanmoins le regret de n'avoir pas été impliquées plus tôt dans la démarche de concertation.

En résumé, les associations acceptent le PDU sans grand enthousiasme, qu'elles aient été impliquées ou non dans l'élaboration de celui-ci.

4.1.5 La Rochelle

Déroulement de l'enquête publique :

Période d'enquête : 13 juin-18 juillet 2000

Lieux de consultation (21) : mairies des 18 communes du PTU, 3 mairies annexes de La Rochelle

Nombre de permanences tenues par les commissaires enquêteurs : 22

L'enquête publique s'est déroulée normalement, ce qui n'a pas empêché les commissaires enquêteurs de dénoncer la mauvaise qualité du dossier d'enquête, et des cartes difficilement lisibles.

Résultats de la participation :

317 personnes ont participé à l'enquête publique, auxquelles il faut ajouter deux pétitions ayant recueilli plus de 800 signatures : l'une (334 signatures) s'opposant au double projet de création de route et de voie ferrée sur deux communes de l'agglomération, et l'autre (481 signatures) réclamant une réunion sur ce double projet. Ainsi, 0,22 % de la population de l'agglomération rochelaise se sont exprimées pendant l'enquête publique, et même 0,78 % si on comptabilise les pétitionnaires (sachant que parmi les 317 personnes ayant participé à l'enquête publique, certaines d'entre elles ont probablement signé une, voire les deux pétitions). L' enquête publique de La Rochelle se situe donc nettement au-dessus de la moyenne nationale, arrivant même en tête des 27 enquêtes étudiées jusqu'à aujourd'hui.

⇨ Pour tenter d'expliquer l'ampleur de la participation, nous ne pouvons nous appuyer sur la publicité facultative de l'enquête publique, au sujet de laquelle nous ne disposons pas d'informations. Mais d'autres éléments peuvent nous apporter des informations sur les motivations des participants et sur une enquête pour le moins atypique.

En effet, derrière des chiffres globaux qui laissent à penser à un vif intérêt de la population pour le PDU, deux constats s'imposent : d'une part, l'origine géographique de la participation reste extrêmement contrastée, et d'autre part, la participation est exclusivement contestataire dans les secteurs où elle est la plus massive.

82 % des participants proviennent de deux petites communes périphériques, L'Houmeau et Lagord, fortes de moins de 9 000 habitants. Si bien que la participation du reste de l'agglomération apparaît anecdotique en comparaison : avec 58 personnes (dont seulement 13 sont venues s'exprimer dans la commune de La Rochelle, la participation du reste de l'agglomération, soit 94 % de la population totale, est effectivement très faible. Ce sont donc deux enquêtes publiques fondamentalement différentes qui se sont côtoyées, la mobilisation autour de la première ne surprenant pas moins que la déshérence inhérente à la seconde.

L'indigence de la participation dans la majeure partie de l'agglomération est particulièrement étonnante au regard de la concertation active sur laquelle s'est construite le PDU. Ce que confirment les commissaires enquêteurs dans la conclusion de leur rapport, estimant que « la CDA a effectué un réel travail de consultation et de concertation, avec l'abondante littérature des journaux et la série de magazines de la CDA « Le point commun », diffusés auprès de la population dans toutes les communes, au cours des derniers mois de 1999 et 2000 ». Alors que 2500 personnes, selon la Communauté d'Agglomération, ont participé plus ou moins directement à la phase de concertation, comment se fait-il qu'il n'en reste plus que 58 pour participer à l'enquête publique ?

Contrairement à Annecy, Lille et Mulhouse, la population rochelaise a pu suivre régulièrement l'évolution du PDU, informée par la publicité diffusée par la Communauté d'Agglomération et par les relais d'opinions qu'incarnent les membres du Groupe des 400. A défaut de maîtriser les arcanes de la politique de déplacements, les habitants de l'agglomération rochelaise avaient probablement une « culture déplacements » supérieure à nombre d'agglomérations, tout au moins connaissaient-ils depuis longtemps l'existence d'un PDU et n'étaient pas complètement étrangers à son contenu. La population disposait donc des clés de lecture pour « apprécier » le PDU lors de l'enquête publique. Dès lors, pourquoi ne l'a-t-elle pas fait ? L'extrême timidité de la participation rend-elle caduques les explications avancées pour analyser la faiblesse de la participation dans les autres enquêtes étudiées, où l'on avait invoqué le manque de connaissance du document PDU ?

A La Rochelle, depuis le début de la démarche PDU, par delà l'effort de concertation en direction d'un public le plus large qui soit, la Communauté d'Agglomération a avant tout recherché le consensus autour de son projet, quitte à déployer d'importants moyens de communication et de publicité pour entraîner l'adhésion du plus grand nombre. En outre, bien que l'agglomération rochelaise ne soit pas considérée comme un exemple en matière de circulations douces et d'apaisement du trafic automobile, la sensibilisation aux questions de déplacements ne datent pas du PDU, celui n'étant finalement qu'une étape d'un processus visant à changer progressivement les mentalités. Bon gré mal gré, le PDU ne comportant pas en outre de projets véritablement impopulaires, un consensus général a présidé à son élaboration, jusqu'au choix du scénario derrière lequel tout le monde s'est « logiquement » rangé, choix d'autant plus évident que les deux autres scénarios affichaient des incohérences notoires. Dès lors, qu'aurait apporté de plus l'enquête publique, et quel aurait été l'intérêt de « juger » un PDU aussi consensuel, fruit d'une élaboration partagée entre de nombreux acteurs et accepté par tous ?

Nous essaierons plus loin d'étayer cette hypothèse, après nous être penchés sur les raisons de la participation massive de la population dans deux communes périphériques.

⇨ Au vu de leur rejet unanime du projet de PDU, tout laisse à croire a priori que les habitants de L'Houmeau et Lagord n'ont jamais (ou mal) été informés du contenu du projet de PDU. Outre leurs multiples remarques relatives au manque d'information sur le projet, ils ont été nombreux à réclamer la tenue d'une réunion publique, rejoints dans leur requête par le maire de L'Houmeau, lequel a adressé une demande officielle à la Commission d'enquête pour qu'elle organise une réunion publique. Le président de la Commission a refusé en arguant du fait qu'une telle réunion n'« entraînerait que des polémiques », et surtout que les élus de L'Houmeau ont largement participé à la concertation, et auraient donc dû informer leurs concitoyens.

Qu'en est-il réellement ? Les élus de L'Houmeau et Lagord, ainsi que leurs concitoyens, n'ont-ils « découvert » le PDU qu'au moment de l'enquête ? On l'a dit précédemment, la concertation et l'information ont visé aussi bien les élus que les associations et la population ; les communes de L'Houmeau et Lagord, au même titre que toutes les autres communes de la Communauté d'Agglomération, ont été largement associées à l'élaboration du PDU, et ne pouvaient pas ignorer l'existence des projets en question. Les élus de ces deux communes ont donc probablement mal transmis l'information et n'ont pas joué le rôle de relais que leurs administrés attendaient d'eux.

Quant aux habitants des deux communes en question, ils ont probablement eu connaissance du PDU après leurs élus, et ce n'est pas le dossier d'enquête qui a pu satisfaire leur curiosité. Bien au contraire, la très mauvaise lisibilité des cartes des aménagements (déplorée par 15 % des intervenants, et confirmée par les commissaires enquêteurs), n'a fait qu'attiser une situation déjà électrique. Visiblement, la Communauté d'Agglomération n'a pas mis une grande application dans la constitution du dossier, sans qu'il nous paraisse pertinent de porter crédit aux allégations d'une frange de la population selon laquelle la Communauté d'Agglomération aurait sciemment camouflé la vérité. Toujours est-il que c'est bien le déficit

et la qualité de l'information, avant et pendant l'enquête publique, qui sont dénoncés par les habitants de L'Houmeau et Lagord ; il y a fort à parier qu'une information objective, régulière et ménageant des allers et retours avec la population aurait permis d'éviter une situation de blocage, qui paraît disproportionnée au regard des projets en question (le projet routier n'est pas une rocade mais une route départementale !).

Mais, focalisant leur attention sur le double projet autoroutier et ferroviaire, les habitants de L'Houmeau et Lagord se sont désintéressés du reste du PDU. Il est d'ailleurs vraisemblable que, en l'absence de tels projets sur leurs communes, ils ne se seraient pas déplacés pour émettre un avis sur un PDU qu'ils connaissaient probablement dans ses grandes lignes, au même titre que le reste de la population de l'agglomération.

Si les habitants de L'Houmeau et Lagord se sont déplacés dans le seul et unique but de s'opposer à un double projet du PDU, c'est que l'enquête publique n'a eu pour seul intérêt que de fournir une tribune à des contestataires. Si bien que dans le reste de l'agglomération, où le PDU a été élaboré d'une façon consensuelle, l'enquête publique était presque « de trop ». Est-ce à dire pour autant que l'enquête publique devient inutile lorsque la concertation a été exemplaire, ou considérée comme telle, auparavant ?

Bien sûr, il s'en faut de beaucoup, car l'enquête publique, correctement préparée et annoncée, agit comme un « contrepoids » face aux excès de la publicité et de la communication, et révèle par-là même les orientations et les possibles défaillances de la concertation. Le cas de L'Houmeau et Lagord soulève ainsi plusieurs interrogations quant à la conduite de la concertation. Les habitants de ces communes croyaient connaître et maîtriser un projet que les campagnes de communication préalables avaient tellement mis en valeur que sa consultation en enquête publique apparaissait superflue… jusqu'au jour où un projet dérangeant a été ébruité, presque « par accident ». Ce dérapage nous amène à nous interroger sur l'utilité de la communication : doit-elle favoriser l'appropriation par la population d'un projet, non pas parfait et idéal mais utile pour la ville, ou enjoliver le projet de telle façon que tout le monde l'accepte sans même avoir envie de le consulter ? Disons plus simplement qu'après les campagnes de communication menées à La Rochelle, on en savait assez pour ne pas avoir envie de se déplacer afin d'examiner le dossier en détail, mais trop peu pour savoir ce que contenait réellement le projet de PDU.

Dans le cas du PDU de La Rochelle, l'enquête publique, en rétablissant une forme de neutralité dans la présentation du projet, a joué le rôle de « garde fou » face à une concertation ayant localement échoué par manque d'informations ou de clarté et de pédagogie dans ses outils et leur mise en oeuvre. Ce n'est pas le moindre de ses bénéfices, alors qu'on prête généralement davantage à l'enquête publique le rôle d'un « juge » face à la pertinence et à l'utilité d'un projet.

La concertation n'aurait-elle visé qu'à faire accepter le projet plutôt que de permettre à la population de s'exprimer et d'enrichir ainsi le projet ? La position des associations peut nous éclairer sur cette hypothèse.

La participation des associations :

Alors que de nombreuses associations avaient participé à la concertation, seules quatre se sont déplacées lors de l'enquête publique, ce qui fait de l'enquête publique du PDU de La Rochelle l'une des moins fréquentées par les associations.

Parmi ces quatre associations, deux sont globalement favorables au projet de PDU (Nature Environnement 17, Vive le Vélo), une autre adopte une position mitigée (Les Verts), tandis que la quatrième est franchement opposée (Ciel vert), fondant d'ailleurs sa raison d'être sur ce seul objet et se constituant une semaine seulement avant la clôture de l'enquête publique (le 11 juillet 2000). Cette association purement contestataire qui, ipso facto, n'avait pas participé à l'élaboration du PDU, a indiscutablement mobilisé la population, organisant et déposant deux pétitions regroupant 815 signatures. Les autres associations n'ont été que peu intéressées

par l'enquête publique, certaines se déplaçant « par principe », mais aucune ne mobilisant vraiment la population.

La concertation a donc permis de désamorcer les velléités revendicatives des associations, y compris celles qui sont franchement en faveur du développement des modes alternatifs.

4.2 Analyses

En croisant les analyses des cinq enquêtes publiques étudiées, ce court chapitre doit nous permettre de confirmer les grands « principes » régissant les rapports entre concertation et enquête publique, esquissés dans les pages précédentes. Pour ce faire, il nous faut dans un premier temps revenir sur l'exemple grenoblois, particulièrement riche en enseignements.

La concertation menée autour du thème des déplacements dans l'agglomération grenobloise s'est voulue une opération de grande envergure, initiée de longue date, avec le souci que la population intègre les enjeux liés aux déplacements urbains et s'approprie le projet de PDU. Relativement à la population totale, l'enquête publique du PDU est celle qui a été la plus suivie de France, mais aussi une des plus contestataires sur le projet lui-même, l'avis final des commissaires enquêteurs mis à part. Il semble que la population n'ait pas contesté uniquement pour « le plaisir de contester », mais a au contraire fait valoir des préoccupations traduisant souvent une connaissance fine des questions de déplacements. Or, tout le travail d'information et de concertation mené durant plusieurs années n'est sûrement pas étranger à cette connaissance et à cette maîtrise technique des dossiers, par opposition à la concertation lilloise limitée aux associations, pour ne citer que cet exemple. Dans ce dernier cas, non seulement les habitants ne disposaient pas des clés de lecture d'un document tel que le PDU, mais en plus, n'étant pas ou peu sensibilisés aux questions de déplacements, ont été relativement peu nombreux à se présenter à l'enquête publique.

Ces remarques sur les liens entre concertation et enquête publique ne doivent pas faire oublier les différences de contexte, tant du point de vue de la situation géographique dans laquelle naît le projet, que de celui du contenu des projets de PDU soumis à la population. A Grenoble, la situation de cuvette topographique se corrélant aux problèmes de congestion du trafic automobile confère une acuité particulière aux questions de déplacements urbains, et suscite une sensibilité et une réactivité peut-être plus vives qu'ailleurs dès que le sujet est abordé. En outre, avec le tunnel sous la Bastille, le PDU comporte un projet d'infrastructure particulièrement lourd, dont les conséquences seront forcément majeures pour l'agglomération, qu'il soit ou non réalisé, à moyen ou long terme. Sujet de multiples tensions, accaparant une partie du débat, le projet de tunnel a tôt fait de créer une césure nette entre « anti » et « pro » tunnels, lesquels ont cristallisé leurs positions dans une attitude ferme et définitive. Tant et si bien que la concertation s'est souvent déroulée dans un climat passionné, loin de la confidentialité propre à certains PDU. Mais hâtons-nous d'ajouter que, s'il est compréhensible et légitime que tout projet d'une telle ampleur, étant donné les enjeux dont il est porteur, suscite des tensions, il en suscitera d'autant plus que son maître d'ouvrage a mis le débat sur la place publique. C'est là tout le mérite de la Métro, qui a pris le « risque » de soumettre avant l'heure un tel projet au public, et, en plus, de l'avoir présenté sous forme d'un débat contradictoire à partir de deux scénarios distincts.

Sans entrer dans des considérations techniques, il nous faut dire un mot sur la constitution des scénarios et leur présentation au public. Dans certaines villes (La Rochelle), le choix s'est porté presque inévitablement sur le seul scénario réaliste parmi les trois proposés, dans une logique de compromis réunissant des acteurs aux conceptions d'organisation des déplacements pourtant divergentes, mais s'accordant pour éviter des scénarios « au fil de l'eau » ou parfaitement « utopistes ». Or, à Grenoble, les deux scénarios divisaient même les

spécialistes des questions de déplacements, et portaient en eux-mêmes les germes de conflits potentiels, pour peu que la population en soit largement informée. Finalement, les élus ont fait leur choix et ont présenté leur projet à l'enquête publique, déclenchant à ce moment l'ire des adversaires du tunnel, tout comme ils l'auraient fait avec les partisans du tunnel, si le choix de celui-ci n'avait pas été retenu.

Est-ce à dire que le SMTC et La Métro « ont donné le bâton pour se faire battre », alors qu'ils avaient organisé une concertation d'envergure avec la population comme avec les associations ? Le contexte grenoblois n'est pas étranger à la passion qui a présidé aux débats, mais force est de constater qu'à Lille et plus encore à Mulhouse, l'enquête publique s'est déroulée dans l'intimité, et qu'il est bien difficile de savoir ce qu'aurait pensé la population d'un projet de PDU dont elle aurait eu une connaissance plus affinée. L'objectif d'une démocratie participative a-t-il été atteint dans ce cas ? C'est beaucoup moins sûr.

Autre enseignement tiré de l'enquête publique de Grenoble : la représentativité des participants face à l'opinion globale de la population. En règle générale, les maîtres d'ouvrage dont le projet a été remis en cause au cours d'une enquête publique estiment que les résultats de celle-ci ne doivent pas être pris pour argent comptant, vu que les enquêtes publiques attirent naturellement les opposants « nés » à tout projet, et que les adversaires d'un projet se mobilisent toujours plus que ne le font ses partisans. Cette position est largement contestable dans le cas grenoblois, et ce, pour deux raisons principales.

Primo, sur la question de la pertinence du tunnel, on a vu que l'enquête publique de Grenoble avait globalement confirmé les résultats d'une consultation antérieure menée avec toute la rigueur nécessaire. Secundo, si le Collectif 3 D a incontestablement mobilisé les adversaires du tunnel pour venir s'exprimer à l'enquête publique, les partisans du tunnel ont eux aussi été fortement mobilisés, notamment par la CCI, dont le lobbying en faveur du tunnel s'est exercé tout au long de l'élaboration du PDU, et qui a su faire intervenir 173 chefs d'entreprise au moment de l'enquête publique.

On se gardera bien de faire du cas grenoblois une généralité, la seule enquête publique de La Rochelle nous apportant un parfait contre-exemple. Ceci dit, l'enquête publique du PDU de Grenoble aura au moins eu le mérite de montrer qu'une enquête publique, si elle est correctement préparée, n'attire pas nécessairement que les opposants déclarés à un projet et les grincheux « par nature ».

Quoi qu'il en soit, l'enquête publique nous apporte à chaque fois des enseignements sur le déroulement de la concertation. A La Rochelle, la concertation a servi à informer la population et à la faire adhérer au projet, tandis qu'à Grenoble elle a également fourni à la population les moyens de connaître et de comprendre le projet, mais n'a pas peut-être pas autant cherché à convaincre, ou du moins a échoué si tel était son objectif. En ce sens, l'enquête publique est un remarquable révélateur de la concertation menée au préalable, alors qu'elle est plutôt censée fournir un éclairage sur le projet lui-même, et non sur sa conduite. En tout état de cause, il ne peut y avoir de « bonne enquête publique », entendons par là une participation massive s'appuyant sur une connaissance correcte des dossiers, sans une concertation d'envergure, sachant proposer un projet évolutif et ouvert aux propositions de chacun.

Mais encore faut-il pour ce faire que la concertation ait visé le grand public, et pas seulement les corps intermédiaires (partenaires institutionnels, associations, acteurs professionnels). Si la participation à l'enquête publique des associations et de tous les corps de métiers concernés est souhaitable, ne serait-ce que parce qu'ils sont à même de drainer un public nombreux et qu'ils sont eux-mêmes en partie représentatifs de la variété des composantes de la société, c'est avant tout la population au sens large qui doit être visée, celle de tous les anonymes qui la composent, et dont il est attendu une participation directe à l'occasion de l'enquête publique.

Or, lorsqu'à l'enquête publique de Mulhouse, on dénombre quasiment autant de corps intermédiaires que de personnes privées (14 contre 26), il y a fort à parier que la concertation menée autour du PDU n'a intéressé que les « spécialistes », et a laissé de côté la population au sens large. Ce qui n'a pas été le cas à Grenoble, où la concertation a touché aussi bien le citoyen « lambda » que ses représentants associatifs, corporatifs et politiques, mais de façon différenciée selon qu'elle soit organisée avec les uns ou les autres. Tandis que la concertation grand public s'est organisée autour des grandes voiries d'agglomération avec pour thème central la question de l'opportunité d'un tunnel, la concertation avec les corps intermédiaires s'est quant à elle davantage attachée à l'élaboration du PDU dans toutes ses dimensions et toute sa complexité. Si bien qu'au moment de l'enquête publique, les habitants ont en quelque sorte « répondu » à la concertation qu'ils avaient vécue précédemment, autrement dit leurs centres d'intérêts ont reflété en partie les orientations de la concertation.

5. L'enquête publique dans le processus de concertation : le point de vue des acteurs

5.1 L'AOTU

Les AOTU d'Annecy, Lille et Mulhouse perçoivent l'enquête publique comme un exercice obligé et contraint dans le temps[1], alors même qu'elles n'ont pas eu le temps de mûrir les démarches de communication avec le grand public. Selon elles, ce passage « brutal » et non préparé d'information du public d'un projet qu'il ne connaît pas romprait avec la volonté de concertation et engendrerait des phénomènes de frustration et d'incompréhension de part et d'autre.

Cette position face à la procédure enquête publique ne surprend guère, car partagée par de nombreux acteurs de la concertation et probablement par beaucoup d'autres AOTU. Par contre, concrètement, lorsque arrive l'enquête publique, les attitudes des AOTU divergent plus fortement que ne l'aurait laissé penser leur méfiance commune face à cette procédure. On a vu dans le suivi des PDU que toutes ne diffusaient pas la même publicité et que toutes les AOTU ne mettaient pas la même application dans la préparation de l'enquête publique. A cet égard, le cas de Lille est particulièrement intéressant. D'une part parce que, dans son document PDU, la CUDL considère l'enquête publique comme « l'occasion de mener une information et une concertation de grande ampleur sur le PDU », et d'autre part, parce que la CUDL a réellement joué le jeu au moment de l'enquête publique. Non seulement l'AOTU Lilloise a diffusé une publicité de qualité, mais elle a en même temps clairement et vivement incité les associations ayant participé à la concertation à en faire de même pour l'enquête publique[2]. Ce qui ne laisse pas d'étonner quant on sait que tout maître d'ouvrage redoute plus ou moins l'enquête publique, en tant que lieu d'expression et de cristallisation de toutes les frustrations suscitées par un projet.

Pourquoi cette confiance face à l'enquête publique, et pourquoi la critique de l'enquête publique d'un côté s'accompagne-t-elle de l'autre côté d'un encouragement à y participer ?

Au moment où s'achevait le long travail de concertation avec les associations, la satisfaction était partagée tant par l'AOTU que par les associations. Chacune d'entre elles a pu s'exprimer, l'essentiel des remarques ont été consignées, et même si le doute planait quant à leur degré de prise en compte, les acteurs se sont quittés dans un climat jugé unanimement positif. Or, c'est justement à ce moment-là que le chef de projet, visiblement confiant pour la suite des évènements, a incité les associations à revenir à l'enquête publique. Le climat d'écoute réciproque avait été tel que l'enquête publique ne présentait plus aucun risque, et il y avait tout lieu de penser que rien de nouveau ne ressortirait de l'enquête publique.

[1] CERTU, décembre 2001, *« Concertation et PDU »*, Lyon

[2] entretien avec Mme Frère, INRETS, APPA, le 27 novembre 2001

A La Rochelle, le contexte est sensiblement différent, le souci ayant été constant d'informer le public et de mettre en place les conditions d'une expression directe, grâce notamment à la permanence PDU. Dans ces conditions, l'enquête publique apparaît non comme l'occasion d'une information première, mais comme une étape logique du processus de concertation.

A Grenoble, l'AOTU estime que l'enquête publique doit être conservée car c'est « un outil de contrôle démocratique indispensable »[3]… mais doit être revue sur certains points. Il faudrait notamment que le commissaire enquêteur « vive le projet » du début jusqu'à la fin, pour s'imprégner de la méthode, et apprécier l'effort de concertation déployé par l'AOTU. Or, en prenant connaissance du PDU et du contexte local quelques semaines seulement avant le début de l'enquête publique, le commissaire enquêteur fait abstraction de la période antérieure. Finalement, au fil de ses différents parti pris, le commissaire enquêteur a tendance à devenir « un juge plutôt qu'un arbitre ».

En outre, dans le cas de l'agglomération grenobloise où l'information de la population a été extrêmement poussée, et où les habitants ont pu s'exprimer à de multiples reprises (réunions publiques, dépôts de registres destinés à recueillir les observations du public lors des expositions sur le PDU, etc.), l'enquête publique n'a pas véritablement apporté de nouveauté. Tout ce qui avait déjà été dit, ou écrit auparavant sur les registres, s'est retrouvé à l'enquête publique, laquelle n'a fait qu'apporter une redondance à une concertation qui avait su se mettre à l'écoute des habitants.

En résumé, les AOTU, si elles s'accordent sur l'existence d'un lien entre concertation et enquête publique, de la nécessaire articulation entre les deux démarches, et de la difficulté à la réaliser, reportent davantage la responsabilité de l'actuelle discordance sur l'enquête publique que sur la façon dont a été menée la concertation préalable.

5.2 Les associations

Il est très difficile, voire impossible, de résumer en quelques lignes le positionnement des associations face à l'enquête publique. Non seulement les associations ayant participé aux cinq enquêtes publiques sont extrêmement nombreuses, mais leurs points de vue sont souvent loin d'être identiques, pour preuve le positionnement contrasté de trois associations lilloises et d'une association grenobloise.

A Lille, selon les trois associations interrogées[1] : ADAV (Association Droit Au Vélo), APPA (Association de Protection contre la Pollution de l'Air), UFCS (Association Union Féminine Civique et Sociale), « l'enquête publique qui a vocation de consulter le grand public (à défaut de le concerter), est ciblée comme étant en décalage avec la méthode employée tout au long la concertation, celle d'un travail partenarial ayant reposé sur de multiples échanges entre associations et techniciens ». Ayant pu largement s'exprimer au cours de ces échanges, et ayant dit tout ce qu'elles avaient à dire, les trois associations estiment que l'enquête publique ne pourra rien apporter de plus au projet de PDU. En outre, étant, bien qu'à des degrés divers, globalement en accord avec le PDU, les associations estiment qu'elles n'ont qu'un intérêt limité à participer à l'enquête publique, plutôt réservée aux opposants du projet.

Ces trois associations, si elles se félicitent de la qualité d'écoute de la CUDL pendant la concertation, ne s'accordent cependant pas sur le degré de prise en compte de leurs

[3] entretien avec M. Van Eibergen, chef de projet PDU, le 21 novembre 2001

[1] CERTU, CETE Nord Picardie, novembre 2000, *« La concertation dans les PDU, le cas de l'agglomération lilloise »*, Lyon, 60 p

revendications, une association militante comme l'ADAV étant beaucoup moins satisfaite qu'une association « généraliste » comme l'UFCS. Partant de ce constat, il est intéressant de savoir lesquelles de ces trois associations se sont exprimées pendant l'enquête publique et ce qu'elles ont dit à cette occasion[2].

Ces trois associations, bien qu'exprimant des doutes sur l'utilité de l'enquête publique, s'y sont quand même rendues, au même titre que 27 autres ; il y a tout lieu de penser que l'implication des associations tout au long de l'élaboration du PDU d'une part, et l'incitation de l'AOTU d'autre part ne sont pas étrangères à cette participation. Les associations ont néanmoins participé à l'enquête publique selon des modalités différentes. Les associations plus militantes et ayant le moins de raisons d'être satisfaites de la prise en compte de leurs revendications, ont eu une action plus marquée lors de l'enquête publique. Ainsi, l'ADAV a déposé plusieurs dossiers techniques accompagnés de propositions et synthétisant ses connaissances sur divers domaines ; parallèlement, elle a essayé de créer une dynamique au sein de ses adhérents et de la MNEI (Maison de la Nature et de l'Environnement), et de guider les éventuelles interventions en soulevant certains problèmes. Néanmoins, il n'y a pas eu de « levée de bouclier » associative, et les idées échangées pendant la concertation se sont peu ou prou retrouvées au moment de l'enquête publique, dans un climat tout aussi détendu.

Le « pari » de l'AOTU a donc réussi, et ce, d'autant plus facilement que le commissaire enquêteur s'est montré très largement complaisant à l'égard du projet de PDU tel qu'il était présenté à l'enquête publique. On signalera en dernier lieu que les associations ont eu à se plaindre d'un ultime amendement au moment de l'approbation du PDU, retirant aux chartes leur caractère obligatoire, et les réduisant à la dimension de simples documents consultatifs. Or, les associations avaient fondé leurs espoirs sur l'application de ces chartes, fruit d'un long travail, et se sont senties flouées par ce dernier avatar, qui a ruiné une partie des efforts déployés pendant la concertation.

A Grenoble, l'ADTC (Association pour le Développement des Transports Collectifs, des voies cyclables et piétonnes dans la région grenobloise) a joué un rôle majeur tout au long de la concertation et lors de l'enquête publique. C'est elle qui est à l'origine du Collectif D (Démocratie Développement Durable), groupement de 16 associations de l'agglomération grenobloise, constitué durant la concertation, et destiné à donner plus de poids à l'action associative en faveur d'un PDU plus ambitieux en matière de développement des modes alternatifs à la voiture.

Pour l'ADTC, « une enquête publique sans préparation ne donne rien, il faut un processus progressif et continu d'information du public, avec des réunions thème par thème, quartier par quartier »[1]. Or, à Grenoble, toujours selon l'ADTC, il y a eu un réel effort en ce sens, notamment avec toutes les réunions publiques organisées par le SMTC. Le problème s'est situé au niveau des élus, acquis depuis longtemps à la nécessité du tunnel, et « cherchant davantage à faire de la communication autour de leur projet qu'à mener une concertation au sens où l'entendent les associations », quitte à exercer une grosse pression sur le chef de projet PDU pour « faire passer le projet ».

C'est pourquoi l'enquête publique, dont il était attendu une modification substantielle du projet de PDU (report de la décision de faire le tunnel), a constitué une grosse déception, surtout après le travail de longue haleine mené par l'ADTC tout au long de l'élaboration du PDU, et lors de cette même enquête publique.

On peut donc en déduire que l'ADTC attendait de l'enquête publique qu'elle serve avant tout à modifier le projet. Les réserves de la Commission d'enquête, dont un certain nombre ont été prises en compte dans le PDU approuvé, ont, à cet égard, été accueillies avec satisfaction par l'association grenobloise. Mais l'ADTC se félicite également de l'enquête publique dès lors

[2] entretien avec Mme Frère, INRETS, le 27 novembre 2001

[1] entretien avec Mme Delahayes, M. Jammes, ADTC, le 27 novembre 2001

qu'elle a permis de confirmer le souhait de la population que soit menée une politique de déplacement différente du « tout voiture » ; en ce sens, ses vues reflétant l'opinion globale des habitants, l'ADTC a été promue par l'enquête publique au rang de « leader d'opinion », ce qui confère à posteriori une légitimité à son action, à défaut d'une représentativité.

CONCLUSION

Même si les AOTU s'en défendent, l'enquête publique dans la pratique n'est pas ou peu intégrée *a priori* dans la démarche de concertation, laquelle est bien souvent menée indépendamment de l'enquête publique à venir.

Pourtant, pour que l'enquête publique prenne sa pleine mesure, il importe qu'elle s'intègre dans un processus de concertation progressif et cohérent de bout en bout, c'est-à-dire alternant phases d'information et de consultation de la population, de façon à articuler et à rendre complémentaires les deux procédures, sans pour autant obérer le rôle du commissaire enquêteur.

La loi SRU (art. 99) impose au maître d'ouvrage d'organiser l'enquête publique, initiant une responsabilisation nouvelle de celui-ci vis à vis d'une procédure jusqu'alors peut-être trop « subie ». Cette implication, tout en s'inscrivant dans le cadre de la loi de 1983 et du respect des règles habituelles de déroulement des enquêtes publiques, va dans le sens espéré d'une meilleure articulation entre concertation et enquête publique, et au bout du compte d'un allongement de la période de concertation. Il ne faut cependant pas attendre de miracle d'une évolution juridique qui, certes, constitue une avancée, mais restera sans effet si l'enquête publique n'est pas mieux intégrée dans le processus de concertation.

La prise en compte de l'enquête publique dans l'organisation de la concertation appelle en retour une redéfinition et un nouveau cadrage des objectifs et des cibles de la concertation. Selon qu'elle s'adresse aux partenaires institutionnels, aux associations, ou à la population, la concertation s'appuie sur des moyens spécifiques, mis en oeuvre à des moments particuliers de la chronologie du PDU. Or, jusqu'à présent, la concertation avec la population n'a que rarement pris en compte le « moyen » ou l'« outil » de concertation qu'est l'enquête publique, pas plus qu'elle n'a pris en compte le « moment » de l'enquête publique.

Est-ce à dire que l'enquête publique doit être le point d'orgue de toute concertation, organisée entièrement pour et en fonction de celle-ci ? L'enquête publique est trop systématique dans son déroulement, comme elle arrive trop en retard dans le processus d'élaboration du PDU pour jouer ce rôle. Pour autant, parce qu'elle a une dimension pédagogique, qu'elle pose les conditions d'un dialogue entre la population et l'AOTU, mais aussi parce qu'elle ne dure qu'un mois et qu'elle ne peut à elle seule donner les clés de compréhension d'un projet comme le PDU, l'enquête publique doit être préparée et annoncée par une concertation *ad hoc*.

C'est toute la difficulté de l'exercice, quand on connaît la diversité des formes de concertation, en lien avec les différences de contexte, de traditions locales d'échanges entre acteurs, etc. Par exemple, la concertation et la communication ne doivent pas vider l'enquête publique de son sens, en laissant croire que le projet est définitivement acquis et accepté par tout un chacun. Non pas qu'il faille ménager un « suspens » pour rendre moins artificielle et plus pertinente une procédure obligatoire telle que l'enquête publique, mais bien au contraire pour tempérer les éventuels excès d'une concertation qui ressemblerait trop à de la publicité en faveur du projet de PDU.

Par ailleurs, le commissaire enquêteur joue un rôle essentiel pour garantir la qualité de l'information, demander des informations complémentaires, et permettre ainsi de clarifier les enjeux.

Ainsi, l'intégration de l'enquête publique dans le processus de concertation vise non seulement à rendre plus utile l'enquête publique, mais en même temps à redéfinir la concertation, dans ses formes comme dans ses objectifs, pour que concertation et enquête publique, interagissent l'une en direction de l'autre et contribuer à élargir le cercle des acteurs en présence et le champ des réflexions.

ANNEXES

ANNEXE 1

Les associations : leur participation à l'enquête publique, et leur implication dans le processus de concertation :

ANNECY

10 associations ont participé à l'enquête publique (**en gras** celles qui ont été invitées aux groupes thématiques) :

- Association de Défense des Riverains de l'Ancien Chemin du Périmètre
- Association des propriétaires du quartier des Tablettes
- Association des habitants et commerçants des Carrés
- Association de Défense du Site d'Annecy-le-Vieux
- FRAPNA
- Les Verts Savoie
- Lac d'Annecy Environnement
- Collectif pour une Ville plus Humaine
- Collectif Handicap Région Annécienne
- **Réagir en Haute Savoie** (sécurité routière)

L'association ADEN qui avait été invitée aux groupes thématiques ne s'est pas exprimée pendant l' enquête publique. Notons également que la CCI n'a pas donné son avis.

Observations des associations :

- Réagir en Haute Savoie souligne la qualité du travail.

- Collectif pour une Ville plus Humaine regrette d'avoir aussi peu participé au PDU, et que les groupes thématiques n'aient abordé que deux thèmes (sécurité routière, transport et urbanisme).

- La FRAPNA se félicité de la prise en compte de la globalité des flux de transports mais estime qu'il faut des mesures plus ambitieuses et un calendrier plus court.

- Collectif Handicap Région Annécienne demande que soit assurés l'accessibilité aux transports collectifs des personnes handicapées, l'aménagement des arrêts, des trottoirs, etc.

- L'Association de Défense du Site d'Annecy-le-Vieux s'oppose au PDU.

- Lac d'Annecy Environnement se prononce contre le projet.

- Les Verts Savoie disent « non » au PDU. (Ils ont essayé d'avoir une action forte en déposant des tracts dans toutes les communes).

- Les trois associations de riverains ne s'intéressent qu'aux projets concernant leurs secteurs.

- GRENOBLE

33 associations et Unions de quartier ont participé à l'enquête publique :

Associations (23) :
- **ADTC**
- ADES
- A Gauche autrement
- AMVH
- APEUQ
- APRES
- ARCAMUS
- AVSE
- COJAM
- CGT VFD
- CSG
- DPEC
- ENS
- **FNAUT**
- **FRAPNA**
- LAVM
- Les Elus des Amis des Verts de Meylan
- Nouvelle UDF
- SARPA
- UFC Grenoble
- **Un p'tit vélo dans la tête**
- VDG
- VERTS-ISERE

Unions de quartier (10) :
- UCLUQG
- UCQV
- UDHEC
- UHQAJ
- UHQEB
- UHQM
- UQAJMM
- UQCG
- UQFAL
- **CLUQG**

L'Association des Paralysés de France, l'Association pour la Prévention de la Pollution Atmosphérique, la FFCT et l'association « Rue de l'Avenir », qui avaient participé aux groupes thématiques, ne se sont pas exprimées pendant l' enquête publique.

Observations des associations :

- L'ADTC juge le PDU contraire à la loi sur l'air, voulant satisfaire tout le monde, et comportant avec le tunnel sous la Bastille un projet inacceptable et décidé prématurément.

- La FRAPNA se prononce en faveur d'un report de la décision de faire le tunnel, lequel, s'il est réalisé, se fera au détriment des projets pour les modes doux

- La FNAUT réclame un meilleur maillage des transports urbains, la mise en œuvre du tram-train, et estime que le scénario sans tunnel n'a pas été examiné sérieusement

- L'association « Un p'tit vélo dans la tête » estime que le tunnel est une incitation à l'usage de la voiture.

- Le CLUQG (Comité de Liaison des Unions de Quartier de Grenoble) réclame l'association de tous les partenaires au sein du comité de suivi du PDU, se positionne en faveur des parcs relais, et de la réalisation du tunnel.

- MULHOUSE

7 associations ont participé à l' enquête publique :

- **APF** (Association des Paralysés de France)
- **Alsace Nature**
- Association syndicale Maréchal Juin et rue de la Hardt
- Association syndicale des copropriétaires de Pierrefontaine
- **CADR** (Comité d'action deux-roues)
- Consommation, logement et cadre de vie
- Les Verts 68

La FNAUT et la Ligue contre la violence routière (qui avaient été invitées aux groupes thématiques) ne se sont pas exprimées pendant l'EP.

Observations des associations :

- L'APF se réjouit d'avoir été consultée lors de la phase d'élaboration (bien que ce soit elle qui en a fait la demande) et que la problématique « Déplacements et handicap » fasse l'objet d'un chapitre particulier reprenant ses propositions.
- Alsace Nature est très favorable à la construction de 2 lignes de tramway, mais reste très sceptique sur de nombreux points (absence d'objectifs pour le réseau cyclable, comment peut-on réduire la pollution en créant de nouvelles voies ?…).
- Le CADR est favorable au projet, mais souhaite que les objectifs affichés soient plus ambitieux.
- L'Association syndicale Maréchal Juin et rue de la Hardt, sans rejeter en bloc le PDU, estime qu'il n'est pas conforme à la loi sur l'air (le trafic est simplement reporté sur des voies de contournement).
- Les Verts 68 ont une opinion proche d'Alsace Nature.

- Consommation, logement et cadre de vie est favorable au tram-train mais regrette que l'augmentation des TC soit aussi faible, et que les nouvelles voies de circulation vont contribuer à augmenter la pollution de l'air.
- L'Association syndicale des copropriétaires de Pierrefontaine s'élève contre l'accroissement prévisible de la circulation dans certaines rues.

Donc, mis à part l'APF qui est très satisfaite et les copropriétaires de Pierrefontaine qui ne s'intéressent qu'aux impacts du PDU dans leur rue, les autres associations acceptent le PDU mais sans enthousiasme, qu'elles aient été impliquées ou on dans l'élaboration du PDU.

- LA ROCHELLE

4 associations ont participé à l'enquête publique (à l'exception de Ciel Vert, association créée tardivement, nous ignorons si les autres associations ont été impliquées dans l'élaboration du PDU) :

- Ciel Vert
- Les Verts de Charentes Maritimes
- Vive le Vélo
- Nature Environnement 17

Observations des associations :

- Ciel Vert est entièrement opposée au projet.

- Les Verts sont globalement favorables au PDU, même s'ils ne le trouvent pas assez ambitieux.

- Vive le Vélo est d'accord sur le fonds avec le PDU.

- Nature Environnement 17 donne un avis favorable au PDU, se félicitant même que certaines de ses propositions aient été reprises.

ANNEXE 2

La Rochelle : élaboration du PDU et concertation

	Etapes de l'élaboration du PDU	**Temps forts de la concertation**
Septembre 97	Lancement du PDU	
Printemps 98	INFORMATION-SENSIBILISATION	**1er temps fort de communication** : réunions d'information avec le maximum de monde pour créer une culture commune des déplacements
3ième trimestre 98	PRE-DIAGNOSTIC et DIAGNOSTIC (confiés à un bureau d'études)	**2ième temps fort de communication** : campagne d'information et de recueil d'opinions (distribution de questionnaires) en direction du grand public, à l'occasion de la Foire-Exposition et de la journée sans voiture (septembre 98).
Avril à octobre 99	Résultat : <u>un diagnostic partagé</u>	**3ième temps fort de communication** : - avril 99 : réunion des 400, avec constitution des 7 commissions thématiques - travaux des commissions - octobre 99 : nouvelle réunion des 400, pour officialiser les conclusions des commissions et le diagnostic complet (diffusion d'un dépliant « PDU à mi-parcours)
Septembre à décembre 99	ELABORATION DES SCENARIOS	- septembre 99 : présentation des 3 scénarios, lors de la foire exposition et pendant la Semaine du Transport Public (à cette occasion sont réalisés 10 000 projets de classe ciblant les enseignants, les élèves et leurs parents) - puis, présentation des scénarios à l'occasion de réunions de conseils municipaux et de comités de quartier - décembre 99 : présentation des 3 scénarios lors d'une réunion solennelle des 400
28 janvier 2000	Le Conseil Communautaire vote le 3ème scénario	
13 juin / 18 juillet 2000		Enquête publique

BIBLIOGRAPHIE

Rapports d'enquêtes

COMMISSIONS D'ENQUETE, *« Rapports d'enquête publiques des PDU de… »*

Annecy, janvier 2001, 23 p
Avignon, décembre 2000, 64 p
Bordeaux, novembre 1999, 58 p
Clermont-Ferrand, février 2000, 17 p
Dijon, juillet 2000, 11 p
Grenoble, février 2000, 196 p
Ile de France, novembre 2000, 48 p
Lille, juin 2000, 24 p
Lyon, septembre 1997, 25 p
Marseille, septembre 2000, 32 p
Metz, août 2000, 37 p
Montbéliard, juin 2000, 35 p
Mulhouse, janvier 2001, 54 p
Nancy, juin 2000, 28 p
Nantes, août 2000, 42 p
Nice, août 2000, 30 p
Nîmes, août 2000, 15 p
Orléans, janvier 2000, 80 p
Poitiers, décembre 2000, 15 p
Rennes, novembre 2000, 27 p
La Rochelle, août 2000, 94 p
Rouen, novembre 1999, 31 p
Saint-Etienne, décembre 1999, 69 p
Strasbourg, mai 2000, 18 p
Toulon, janvier 2001, 87 p
Troyes, juillet 2000, 25 p
Valenciennes, janvier 2001, 28 p

PDU

COMMUNAUTE URBAINE DE LILLE, 23 juin 2000, *« Le Plan de Déplacements Urbains »*, Lille, 69 p.

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE LA ROCHELLE, 27 octobre 2000, *« Le Plan de Déplacements Urbains »*, La Rochelle, 212 p.

DISTRICT DE L'AGGLOMERATION ANNECIENNE, 29 juin 2000, *« Projet de Plan de Déplacements Urbains de l'Agglomération Annécienne »*, Annecy, 127 p.

SITRAM, 27 avril 2000, *« Projet de Plan de Déplacements Urbains de l'Agglomération Mulhousienne »*, Mulhouse, 87 p.

SMTC, 29 mai 2000, *« Le Plan de Déplacements Urbains de l'Agglomération Grenobloise 2000-2010 »*, Grenoble, 164 p.

Documents relatifs à la concertation dans les cinq cas étudiés

CERTU, CETE de Lyon, novembre 2000, *« La concertation dans les plans de déplacements urbains, le cas d'Annecy »*, Lyon, 72 p., rapport interne

CERTU, CETE Nord Picardie, novembre 2000, *« La concertation dans les PDU, le cas de l'agglomération lilloise »*, Lyon, 60 p., rapport interne

CERTU, CETE Sud-Ouest, avril 2001, *« Concertation et PDU, approche à partir de l'étude de cas du PDU de la Communauté d'Agglomération de La Rochelle »*, Lyon, 15 p., rapport interne

FRERE (S.), MENERAULT (P.), ROUSSEL (I.), décembre 2000, *« PDU et dynamique des institutions à Lille et Valenciennes »*, Recherche – Transport – Sécurité, Lille, 12 p.

LA METRO, janvier 1999, « Enquête d'opinion sur l'organisation des déplacements à l'horizon 2010 », Grenoble, 10 p.

LOUVET (N.), novembre 2000, *« Recherche PREDIT OP 4 : Mulhouse »*, LATTS/ENPC, Paris, 27 p.

MATHON (S.), octobre 2001, *« Enquête publique de Lille »*, CETE Nord Picardie, Lille, 9 p., note interne

Ouvrages et articles sur la concertation et l'enquête publique

AGENCE DES VILLES, CERTU, août 2000, *« Concertation et débat public, Actes du débat organisé à Lyon le 14 juin 2000 »*, Lyon, 87 p.

ASSOCIATION DES MAIRES DE GRANDES VILLES DE FRANCE, mars 2001, « Actes du colloque du 22 mars 2000 : Réformer l'enquête d'utilité publique », Paris, 63 p.

CERTU, juin 2000, *« La concertation en aménagement, éléments méthodologiques »*, Lyon, 163 p.

CERTU, octobre 2000, *« Suivi national des PDU »*, Lyon, 96 p.

HELIN (J. C.), HOSTIOU (R.), 1993, « Droit des enquêtes publiques », Le Moniteur, Paris, 393 p.

MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT, 1996, *« Charte de la concertation »*, Paris, 2 p.

TEXTES DE LOI

LOI du 30 décembre 1982 D'ORIENTATION SUR LES TRANSPORTS INTERIEURS, modifiée par la loi du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, article 28-2.

LOI du 12 juillet 1983 RELATIVE A LA DEMOCRATISATION DES ENQUETES PUBLIQUES ET A LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT, modifiée par les lois du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages, et du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

© ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer
centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques

Toute reproduction intégrale ou partielle, faite sans le consentement du Certu est illicite (loi du 11 mars 1957).
Cette reproduction par quelque procédé que ce soit, constituerait une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du code pénal.

Reprographie : Cete de Lyon ✆ (+33) (0) 4 72 14 30 30 (novembre 2002)
Dépôt légal : 4e trimestre 2002
ISSN : 1263-2570
ISRN : Certu/RE -- 02 - 29 -- FR

Certu
9, rue Juliette-Récamier
69456 Lyon cedex 06
✆ (+33) (0) 4 72 74 59 59
Internet http://www.certu.fr