

La concertation au titre du code de l'urbanisme dans l'acceptabilité sociale des projets d'infrastructures de transports

Rapport de synthèse
à partir de l'analyse de 10 concertations

Rédacteurs

Géraldine BERTAUD – Cerema -Ouest
téléphone : 33 (0)2 40 12 83 74
mél : geraldine.beraud@cerema.fr

Marie-Pascale JAY – Cerema - Ouest
téléphone : 33 (0)2 40 12 83 85
mél : marie-pascale.Jay@cerema.fr

Relecteur

Serge VILLETTE – Cerema - Ouest
téléphone : 33 (0)2 40 12 83 40
mél : serge.villette@cerema.fr

Référent ITM

Joël M'BALLA – Cerema - Infrastructures de Transports et Matériaux
téléphone : 33 (0)1 60 52 32 63
mél : joel.mballa@cerema.fr

Préambule

Ce document a été élaboré par le Cerema - Ouest sous le pilotage du Cerema - Infrastructures de Transports et Matériaux dans le cadre du pôle de compétence « Évaluation des projets et politiques de transport ». Ce pôle a pour objet de contribuer à améliorer les pratiques de l'évaluation des projets et politiques de transport. Les méthodes et procédures d'évaluation dans ces domaines doivent s'appuyer sur une évaluation objective et partagée par les milieux scientifiques et accessible aux citoyens.

Cette étude entre dans le cadre des rapports réalisés et publié par le Cerema Ouest dans la thématique de l'acceptabilité sociale. Cette thématique s'intéresse à toutes les phases et démarches de concertation qui jalonnent le déroulement des études d'un projet d'infrastructures de transports jusqu'à sa réalisation. Les phases couvertes vont du débat public aux enquêtes préalables à la déclaration d'utilité publique (articles L121.1 et R121.1 et suivants du code de l'environnement pour les débats publics et articles L123.1 et suivants du code de l'environnement pour les enquêtes publiques).

Quatre rapports ont été publiés depuis 2013 et sont disponibles sur le site internet du Cerema :

- Rapport relatif à l'étude de la phase de débat public publié le 24 décembre 2013 sous le titre « **Les débats publics dans l'acceptabilité sociale des projets d'infrastructures de transports - Apports méthodologiques à partir de l'analyse de 15 débats publics** »¹ : Il fait état d'un **retour d'expérience permettant de tirer des enseignements et des pistes de progrès**, sur quatre thématiques (grandes controverses, programme, forces et faiblesses et portage partagé).
- Rapport relatif à l'étude de la phase de déclaration d'utilité publique (DUP) publié le 5 février 2016 sous le titre « **La phase d'enquête publique dans l'acceptabilité sociale des projets d'infrastructures de transports** »² : Il y est fait un **retour d'expériences** à partir de quatre dossiers soumis à enquête d'utilité publique, afin d'en **tirer des enseignements pour la mise en œuvre de leurs enquêtes publiques à venir**.
- Rapport publié le 5 août 2016 sous le titre « **Analyse croisée des enseignements issus des rapports « débat public » et « enquête publique** » »³ : il vise à **comparer et rapprocher les travaux de ces deux études** afin d'**identifier les spécificités liées à chaque phase de concertation**.
- Rapport publié le 5 août 2016 sous le titre « **Approche exploratoire des pratiques de concertation à l'échelle nationale et internationale** »⁴ : il complète ce programme de travail, en réalisant un **parangonnage de différentes pratiques de concertation en France et à l'étranger**. Ce parangonnage, basé sur 10 études de cas, porte à la fois sur des projets d'infrastructures de transports, d'aménagement du territoire ou plus largement sur des dispositifs de concertation portant sur de multiples thèmes.

1 <http://www.infra-transport-materiaux.cerema.fr/les-debats-publics-dans-l-a5790.html>

2 <http://www.infra-transport-materiaux.cerema.fr/la-phase-d-enquete-publique-dans-l-acceptabilite-a5988.html>

3 <http://www.infra-transport-materiaux.cerema.fr/analyse-croisee-des-enseignements-issus-des-a6041.html>

4 <http://www.infra-transport-materiaux.cerema.fr/approche-exploratoire-des-pratiques-de-a6040.html>

Le présent rapport « **La concertation au titre du code de l'urbanisme dans l'acceptabilité sociale des projets d'infrastructures de transports** » clôture le **retour d'expérience** à partir d'analyses de cas de projets d'infrastructures de transport en s'intéressant à la **phase de concertation mise en œuvre en amont de l'enquête publique** (notamment concertation au titre de l'article L300-2 du code de l'urbanisme⁵). **Ce rapport s'appuie sur l'analyse de dix concertations mises en œuvre entre 2006 et 2014.**

Il s'articule en trois parties :

- une introduction rappelle la méthode utilisée et les concertations étudiées dans le cadre du retour d'expérience ;
- une deuxième partie détaille les constats et les enseignements issus de l'analyse des 10 cas ;
- une troisième partie propose quelques perspectives ouvertes par le retour d'expérience.

Avertissement aux lecteurs

Ce rapport, écrit en 2015, analyse des concertations menées au titre du code de l'urbanisme, qui sont toutes antérieures à l'entrée en vigueur de l'ordonnance 2015-1174 et du décret 2015-1783, recodifiant le code de l'urbanisme. C'est donc le régime juridique de l'article L300-2 du code de l'urbanisme qui s'appliquait alors.

Ainsi, par souci de cohérence avec les périodes réelles pendant lesquelles les concertations étudiées ont été menées, l'expression « concertation au titre de l'article L300-2 » est utilisée dans tout le rapport, sans faire référence à la codification en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2016.

5 Le code de l'urbanisme a été recodifié depuis l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2016 de l'ordonnance 2015-1174 et du décret 2015-1783. L'article L300-2 a ainsi été remplacé par les articles L103-2 à L103-6. Dans la suite du rapport, la mention à la nouvelle codification « articles L103-2 et suivants » sera utilisée le cas échéant.

Sommaire

Préambule.....	3
1. Introduction.....	6
1.1. Contexte.....	6
1.2. Objectifs de l'étude.....	6
1.3. Méthode.....	7
1.4. Les concertations étudiées.....	7
2. Les enseignements des dix études de cas.....	10
2.1. Le maître d'ouvrage, acteur central de la concertation L300-2.....	10
2.2. Un dispositif faiblement encadré où les pratiques distinctives restent ponctuelles.....	13
2.3. Les sujets récurrents d'intervention du public.....	19
Le parti d'aménagement proposé.....	21
Le coût du projet.....	22
3. Une concertation adaptable aux évolutions sociétales et ouvrant un dialogue entre le porteur de projet et le citoyen.....	23
3.1. Un dispositif souple et adaptable à la société.....	23
3.2. Une phase de concertation stratégique et constructive.....	29
Conclusion.....	32
4. Annexes.....	33
4.1. Annexe 1 - La concertation – définitions courante et réglementaire.....	33
4.2. Annexe 2 - Glossaire.....	37
4.3. Annexe 3 : Sigles et acronymes.....	38
4.4. Annexe 4 - Bibliographie.....	38

Page laissée blanche intentionnellement

1. Introduction

1.1. Contexte

Dans un contexte où les conflits et oppositions autour des infrastructures sont plus affirmés et les acteurs de mieux en mieux structurés, les maîtres d'ouvrage sont appelés à construire avec les parties prenantes, une définition consensuelle de l'intérêt général auquel le projet doit répondre.

S'ils ont pris l'habitude de concerter régulièrement avec les autorités locales (collectivités), les partenaires économiques (chambres consulaires, etc) et les associations, ils sont amenés à ouvrir de plus en plus à la concertation vers le public et le citoyen.

La participation du public est au cœur des principes du développement durable et **accompagne aujourd'hui les méthodes d'élaboration et d'évaluation des projets**. Au plan juridique, elle est protégée par la « convention d'Aarhus⁶ » et par l'article 7⁷ de la Charte de l'environnement, de valeur constitutionnelle depuis 2005.

Même si elle ne se limite pas à ces modalités, la participation du public prend en France plusieurs formes juridiques définies par le législateur : le débat public, l'enquête publique, la mise à disposition du public⁸ et la procédure de concertation au titre de l'article L300-2 du code de l'urbanisme. La présente étude porte sur cette dernière forme de participation telle qu'elle est mise en œuvre sur des projets d'infrastructures de transport.

1.2. Objectifs de l'étude

L'article L300-2 du code de l'urbanisme prévoit que **les personnes publiques ayant l'initiative d'opérations d'aménagement doivent organiser une concertation avec le public**, après avis de la commune (ou des communes) concernée(s), dès lors que ces opérations modifient de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique de la commune. Les opérations d'aménagement pour lesquelles le maître d'ouvrage public est tenu d'organiser une telle concertation, sont définies à l'article R300-1 du même code. **Sont ainsi concernés par ces dispositions certains investissements routiers ou ferroviaires situés sur la partie urbanisée d'une commune ou encore les projets de transports urbains**, qu'il s'agisse de projets neufs ou de projets d'amélioration de l'existant.

Menée en amont de la phase d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique pour éclairer sur les variantes de projet dont l'étude doit être poursuivie et approfondie, **cette concertation est régulièrement mise en œuvre par les différents maîtres d'ouvrage nationaux** (État, SNCF Réseau notamment) **et locaux** (comme les Conseils Départementaux, les EPCI⁹, les communes).

La présente étude **est un retour d'expérience à partir de l'étude de 10 cas. Elle présente des éléments de synthèse et quelques pistes à destination des maîtres d'ouvrage des projets d'infrastructures** utiles dans le cadre de concertation au titre de l'article L300-2 du code de l'urbanisme.

6 Convention internationale du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, ratifiée par la France le 8 juillet 2002 [2]

7 « Toute personne a le droit, dans les conditions et limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. »

8 Ces trois modalités font l'objet d'un chapitre dédié du Code de l'environnement – Partie législative – livre 1er – Dispositions communes – Titre II : information et participation des citoyens.

9 EPCI : établissements publics de coopération intercommunale comme les communautés de communes, les communautés urbaines ou les communautés d'agglomération.

1.3. Méthode

La méthodologie proposée pour cette étude est basée sur un **retour d'expérience à partir de l'analyse de dix dossiers de concertations** menées au titre de l'article L300-2 du code de l'urbanisme (ou assimilés à cette procédure) pour des **projets d'infrastructures de transports** (routes, fer, etc.).

L'analyse porte à la fois sur la **forme de la concertation** (identification des acteurs sollicités et concernés par le projet, modalités de sollicitation et d'association des acteurs, des parties prenantes, modalités de pilotage de la concertation, positionnement des acteurs, etc.) et sur le **fond des éléments soumis à la concertation** (quels scénarios, quelles études et évaluations, quels niveaux de précision, les attentes du maître d'ouvrage, les objectifs poursuivis et les objectifs atteints, etc.). Elle porte également sur l'**identification des points communs et des divergences** entre les dossiers mais aussi sur ce qui a bien fonctionné et de ce qui pourrait être amélioré à partir de l'expression des attentes du public.

Les **documents supports de l'étude** sont principalement les **dossiers constitués préalablement à la concertation** par le maître d'ouvrage (dossiers de concertation, plaquette de présentation, panneaux d'exposition, etc.) et des **bilans** tirés à l'issue de la démarche.

Pour exploiter l'ensemble de ces documents, le choix a été fait de construire une grille de lecture commune des dossiers. Bâtie dans le respect de la chronologie d'une concertation, elle distingue ce qui relève du projet (explicité par le maître d'ouvrage) et ce qui relève de la concertation elle-même (modalités, échanges, outils, etc.). Elle permet de décrire pour chaque thème la manière dont il est traité et porte un regard critique sur la mise en œuvre (points forts, manques, difficultés). Remplie à partir des dossiers et bilans de concertation, elle est complétée des éléments obtenus lors d'un entretien avec un représentant du maître d'ouvrage.

1.4. Les concertations étudiées

Les projets étudiés ont été retenus selon des critères ayant trait :

- à la disponibilité des documents en ligne (bilans de concertation complets disponibles et variété des méthodes de concertations choisies) ;
- aux dates de concertation (concertations de moins de 10 ans ayant eu lieu entre 2006 et 2014) ;
- à la nature de l'infrastructure de transport (routière, ferroviaire, transport en commun) et à la taille du projet ;
- aux maîtres d'ouvrage (État, SNCF Réseau¹⁰, Collectivités) ;
- à la situation géographique des projets pour disposer d'un panel couvrant plusieurs régions de France.

Ainsi, les 10 projets sélectionnés pour la présente étude se répartissent comme suit :

- trois projets de création de transport collectif ;
- quatre créations d'infrastructures routières ou aménagements routiers importants ;
- quatre aménagements routiers plus limités ou thématiques.

10 Nouvelle appellation de Réseau Ferré de France depuis le 1^{er} janvier 2015

1.4.1. Trois projets de création de transport collectif

	Transport en commun en site propre à Nîmes (30)	Réactivation de la ligne Belfort-Delle aux voyageurs (90)	Aménagement du transport en site propre de l'ouest strasbourgeois (67)
Maître d'ouvrage	Communauté d'agglomération Nîmes Métropole	Réseau Ferré de France (RFF)	Conseil Général du Bas-Rhin
Périmètre du projet	Ville de Nîmes	Dix communes directement concernées	Cinq communes directement concernées
Contenu du projet soumis à concertation	Mise en place d'une offre nouvelle de TCSP sur la ville avec raccordement au réseau de bus ; projet concernant la première ligne nord-sud (une seconde ligne prévue)	Réaménagements d'une ligne ferroviaire sur 22 km, pour la desserte voyageurs du sud-est de Belfort, la connexion avec la gare TGV de Belfort-Montbéliard et la liaison avec la Suisse	Mise en place d'un bus à haut niveau de service sur une voie réservée sur une distance d'environ 15 km
Coût financier du projet	59 millions d'euros	105 millions d'euros (conditions économiques de 2009)	21 millions d'euros
État d'avancement du projet (au moment de la concertation)	Enquête publique prévue 1 an après la concertation.	En cours d'études d'avant-projet à finaliser après la concertation, enquête publique prévue au second semestre 2011	Études préalables (ensemble du projet pas encore finalisé), enquête publique prévue en 2010
Date et durée de la concertation	1 ^{er} avril au 30 juin 2009 (3 mois)	18 janvier au 5 février 2010 (2,5 semaines)	11 mai au 12 juin 2009 (1 mois)

1.4.2. Quatre créations d'infrastructures routières ou aménagements routiers importants

	Contournement sud-est de Rennes (35)	Projet d'aménagement de l'A480 dans la traversée de l'agglomération de Grenoble (38)	Définition du parti d'aménagement de la RN12 entre Alençon (61) et Fougères (35)	Contournement est de Rouen – liaison A28-A13 (27-76)
Maître d'ouvrage	État – DDE d'Ille et Vilaine	État - DREAL Rhône-Alpes	État - DREAL Pays de la Loire	État - DREAL Haute-Normandie
Périmètre du projet	Dix communes au sud-est de Rennes intégrant les variantes de tracé	Dix communes directement concernées	Vingt-huit communes concernées par le tracé	Quarante communes concernées par le périmètre d'étude
Contenu du projet soumis à concertation	Réalisation d'une 2 fois 2 voies à statut autoroutier, d'une vingtaine de km, raccordée à la rocade de Rennes et à la RN137 ; 2 échangeurs intermédiaires	Aménagement global sur 12 km pour diminuer la congestion aux heures de pointe, améliorer la sécurité, faciliter les déplacements doux, participer aux aménagements urbains...	Aménagement de la RN12 par élargissement de la voie existante et création de contournements des agglomérations traversées	Création d'une liaison autoroutière reliant l'A28 au nord de Rouen à l'A13 au sud, d'une longueur de 41 km et comprenant 9 échangeurs
Coût financier du projet	140 millions d'euros (conditions économiques de 2006)	20 millions d'euros en première phase (PDMI), 130 millions pour le projet global (Montant en € TTC valeur juin 2010)	Différent selon les options retenues	1 milliard d'euros (HT) (Estimation faite en 2012-2013)
État d'avancement du projet (au moment de la concertation)	Choix entre les variantes de bandes de 300 mètres identifiées, achèvement des études préalables, préparation du dossier d'enquête publique prévue pour 8 mois plus tard	Études préalables, enquête publique prévue en 2013	Validation des partis d'aménagement en 2014, enquête publique prévue en 2015	Études préalables, enquête publique prévue en 2016
Date et durée de la concertation	6 septembre au 20 octobre 2006 (1,5 mois)	7 novembre au 7 décembre 2011 (1 mois)	5 novembre au 19 décembre 2013 (1,5 mois)	2 juin au 12 juillet 2014 (1,5 mois)

1.4.3. Trois aménagements routiers plus limités ou thématiques

	Sécurisation du périphérique nord de Caen (14)	Aménagement du périphérique nantais en vue de fluidifier le trafic (44)	Aménagement de protections acoustiques le long de la RN171 en traversée des communes de Trignac et Montoir de Bretagne (44)
Maître d'ouvrage	État – DREAL Basse-Normandie	État - DREAL Pays de la Loire	État - DREAL Pays de la Loire
Périmètre du projet	Deux communes : Caen et Hérouville Saint Clair	Deux communes directement concernées	Deux communes directement concernées
Contenu du projet soumis à concertation	Aménagements du périphérique existant sur une portion de 3 km afin d'améliorer la fluidité du trafic, de le sécuriser, de rendre conforme à la réglementation le traitement des eaux pluviales issues de la voirie, de diminuer les nuisances phoniques pour les riverains	Aménagement du périphérique nord sur 2 km, concernés par une congestion récurrente aux heures de pointe, afin d'améliorer la fluidité, la sécurité et les impacts environnementaux de l'axe	Réalisation de 9 écrans acoustiques sur un linéaire de 2,5 km et isolation des façades des logements et bâtiments relevant de mesures de protection réglementaire
Coût financier du projet	23 millions d'euros	11,1 à 12,9 millions d'euros selon le scénario retenu (montant TTC, valeur juin 2013)	7 millions d'euros
État d'avancement du projet (au moment de la concertation)	Achèvement des études préalables, préparation du dossier d'enquête publique prévue pour 8 mois plus tard	Études préalables (ensemble du projet pas encore finalisé), enquête publique prévue en 2015	Études préalables (ensemble du projet pas encore finalisé), enquête publique prévue en 2015
Date et durée de la concertation	17 octobre au 17 novembre 2011 (1 mois)	11 juin au 17 juillet 2014 (5 semaines)	16 juin au 11 juillet 2014 (3,5 semaines)

Huit concertations sur les 10 étudiées sont des **concertations au titre de l'article L300-2 du code de l'urbanisme**. Pour les deux autres, il s'agit d'une **concertation recommandée** par la CNDP pour le contournement Est de Rouen-liaison A28-A13 (suite au débat public organisé pour ce projet en 2005) et d'une **concertation volontaire** pour le parti d'aménagement de la RN12 entre Alençon et Fougères.

2. Les enseignements des dix études de cas

Les constats qui suivent sont issus de l'analyse des dossiers de concertation et des bilans formalisés à l'issue de la procédure pour les 10 projets retenus. Ces dossiers ne constituent pas un échantillon statistiquement représentatif des projets soumis à concertation. Les enseignements issus de leur analyse, ne peuvent donc être considérés comme absolument représentatifs des dossiers de concertation. Des points communs semblent toutefois assez significatifs pour les souligner.

2.1. Le maître d'ouvrage, acteur central de la concertation L300-2

Enseignements des dix cas analysés - Synthèse

Le maître d'ouvrage assure l'essentiel des tâches de mise en place, de suivi et de bilan des concertations L300-2, avec une autonomie d'action importante.

Si l'association à la démarche des acteurs locaux et partenaires est systématique, elle ne relève généralement pas d'une pratique de co-construction, mais d'un système de validation.

Les communes sont des partenaires privilégiés pour les maîtres d'ouvrage tant dans la définition que dans la mise en œuvre de la phase de concertation.

Le recours aux tiers, non obligatoire, tend à se généraliser autour de deux axes. La présence d'un garant est perçue positivement par le public pour sa neutralité dans la démarche. L'intervention de prestataires spécialisés permet au maître d'ouvrage de mener à bien la concertation qui requiert des compétences pointues et diversifiées.

Dans l'ensemble des dossiers analysés, l'organisation de la concertation et son déroulement reposent principalement sur le porteur du projet. Même lorsque un comité de pilotage existe, il procède surtout à la validation des dossiers et des modalités de concertation, puis du bilan.

En effet, le maître d'ouvrage concentre différents rôles dans le dispositif de concertation L300-2 et en assume seul les charges associées. Il définit et prépare la concertation, peut décider de la nomination d'un garant, anime le dispositif, il en fait le bilan et en tire les enseignements pour son projet.

Sa capacité d'initiative et de décision porte sur plusieurs attributions détaillées ci-après.

2.1.1. La décision de lancer la concertation

L'initiative du lancement d'une concertation est du ressort du maître d'ouvrage. En effet, à partir des critères de recours à la concertation L300-2 fixés réglementairement, il semble qu'un rôle appréciatif reste dans certains cas au maître d'ouvrage : cela a été illustré sur le projet de sécurisation du périphérique de Caen. Au premier abord, il ne semblait pas ressortir des cas prévus à l'article R 300-1 du code de l'urbanisme (il s'agit bien d'un projet routier en zone urbanisée et de plus de 1,9 millions d'euros), mais une marge d'appréciation portait sur le critère de « création de nouveaux ouvrages ou la modification d'assiette d'ouvrages existants ». Dans le même esprit, la concertation relative au parti d'aménagement de la RN12 ne constituait pas une obligation réglementaire mais le maître d'ouvrage a choisi d'y recourir.

Le maître d'ouvrage dispose également d'une certaine latitude dans le déclenchement temporel d'une concertation : c'est en effet lui qui choisit le moment, par rapport à l'avancement des études, où il va mener une démarche de concertation. Dans la majorité des cas étudiés, on observe que le maître d'ouvrage envisage de mener une concertation environ un an avant la date à laquelle il espère engager la phase d'enquête publique.

2.1.2. La définition des modalités générales et le pilotage de la concertation

Une fois prise la décision de procéder à la concertation, le maître d'ouvrage en définit les principes : la date à laquelle elle aura lieu et sa durée, ses principales modalités, les partenaires à associer. C'est sur la base d'une architecture déjà bien élaborée que se dérouleront ensuite les processus de validation préalables au lancement de la démarche. Cette phase a bien été menée par le maître d'ouvrage dans les différents dossiers analysés (avec recours fréquent à des prestataires).

Le maître d'ouvrage est chargé de piloter les démarches de concertation avec un rôle très large : rédacteur des documents, organisateur et animateur des réunions, organisateur du plan de presse, rédacteur des réponses aux questions, du bilan, etc.

2.1.3. L'association des partenaires à la démarche

Les partenaires associés se partagent en deux catégories :

- d'une part les partenaires « par nature » que sont les différentes structures associées par leur compétence et leur contribution financière au montage du projet ainsi que les collectivités physiquement concernées par le projet ;
- d'autre part les partenaires « désignés » (ou optionnels) que le maître d'ouvrage souhaite spécifiquement associer, en raison de la localisation du projet ou de sa nature (par exemple une association de riverains, de commerçants, etc.).

Ces partenaires ont une capacité de proposition d'adaptations et de compléments au regard du projet présenté.

Les communes sont associées par la maîtrise d'ouvrage à l'organisation de la concertation. Jusqu'à fin 2012¹¹, le porteur du projet autre que communal organisait la concertation « dans des conditions fixées après avis de la commune » (article L300-2 II). Les communes devaient réglementairement délibérer, d'abord pour approuver les modalités de la concertation, puis sur le bilan. Pour les cas analysés relevant de cette période, les délibérations prises s'éloignent en général très peu des modalités proposées par le maître d'ouvrage. A partir du 1^{er} janvier 2013, ces avis formels ne sont plus exigés, mais l'association des communes reste systématiquement pratiquée en amont des concertations, pour assurer un portage partagé avec le maître d'ouvrage ainsi que pour l'organisation matérielle de la concertation.

Deux exemples permettent d'illustrer l'association large de partenaires.

Pour le périphérique nord de Caen, l'hôpital, desservi par le tronçon sur lequel les travaux sont prévus et grand générateur de flux sur cet axe (tant de ses salariés que des patients), a été associé en amont à la définition de la concertation.

Concernant le projet de contournement Est de Rouen, le choix de la maîtrise d'ouvrage a été de faire une concertation sur toutes les communes concernées par les fuseaux d'études même si le tracé de la variante préférentielle ne les touche pas toutes in fine, notamment dans la continuité de la phase de concertation précédente (débat public).

2.1.4. Le financement de la concertation

La charge financière est portée essentiellement par le maître d'ouvrage. Il convient de souligner que les communes participent à l'organisation matérielle avec notamment la mise à disposition de salles ou de matériel. Les différents partenaires peuvent également contribuer à relayer l'information sur la tenue de la concertation dans leurs publications ou sur leur site Internet.

Peu d'information est disponible sur le coût des concertations. Cela tient notamment au fait que les moyens mis en œuvre sont principalement internes à la maîtrise d'ouvrage et non quantifiés

11 Dans le cadre de la rédaction de l'article L300-2 valable jusqu'à cette date. L'ordonnance du 5 janvier 2012 portant clarification et simplification des procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme, applicable au 1^{er} janvier 2013, est venue apporter des modifications importantes pour l'organisation des concertations L300-2.

spécifiquement, mais aussi au fait que le maître d'ouvrage a une obligation de résultats avant celle de moyens. Les entretiens avec les maîtres d'ouvrage ont confirmé que la valorisation globale des coûts de concertation n'était pas réalisée. Concernant les coûts externes, la possibilité de faire état dans le bilan des montants financiers engagés a été envisagée par certains. Au final, le choix du maître d'ouvrage a été de ne pas afficher les coûts de concertation dans les bilans de concertation, pour ne pas engager de polémiques sur l'usage des finances publiques, compte tenu de la conjoncture économique du moment.

2.1.5. La production de documents tout au long de la démarche

L'essentiel de la définition des documents support relève du maître d'ouvrage, afin d'informer de la tenue de la concertation, de présenter les projets et de recueillir les avis. Comme pour les modalités de la concertation, les autres partenaires sont essentiellement consultés pour avis, mais rarement co-construteurs du contenu des documents.

Un bilan de concertation formalisé est un document obligatoire, soumis jusqu'à fin 2012 aux communes pour avis. C'est au maître d'ouvrage qu'il incombe de le rédiger, avec appui éventuel d'un prestataire. Il est en général validé par le comité de pilotage.

2.1.6. Le recours à un garant de concertation

La multiplicité de rôles assumés par le maître d'ouvrage est spécifique à la concertation L300-2, car dans les débats publics comme dans les enquêtes publiques, l'intervention de tiers, assimilable au garant, est systématique du fait de la réglementation (missions de la CNDP, de la CPDP, du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête).

Au sein des dossiers analysés, la désignation d'un garant n'a été effective que pour le contournement Est de Rouen¹². Le recours à un garant offre l'avantage d'intégrer au dispositif un intervenant neutre et disposant d'un angle de vue différent de celui du porteur de projet. N'intervenant pas sur le fond du dossier, il est chargé de favoriser l'expression de l'ensemble du public et de s'assurer de la transparence des éléments fournis et des échanges avec le public.

Cette pratique semble perçue favorablement par le public et a tendance à se développer pour les concertations les plus récentes.

2.1.7. L'assistance de prestataires spécialisés en matière de concertation

Face au rôle majeur des porteurs de projet décrit ci-dessus, la question se pose de leur connaissance des processus de concertation au moment où elle s'est engagée, de leur participation à une formation spécifique ou de leur pratique antérieure d'autres concertations.

Les entretiens menés auprès des maîtres d'ouvrage ont permis de faire ressortir que :

- les personnes en charge de mener les concertations étaient celles en charge des projets dans leur service, qu'il s'agisse de l'État ou d'une collectivité ;
- il s'agissait généralement de la première concertation menée, au titre de l'article L300-2 comme relevant d'autres réglementations ;
- les formations préalables ne sont pas systématiques, même si l'offre se développe y compris au sein des formations prises de poste des responsables d'opérations au sein du MEEM (une semaine consacrée aux différents aspects de la concertation / participation du public aux décisions, suivie par plusieurs porteurs de projets).

Dans ce contexte, les maîtres d'ouvrage se font généralement assister de prestataires. Il ne s'agit pas du même rôle que celui joué par les bureaux d'études techniques qui travaillent au montage du projet, mais d'une assistance pour la mise au point des dossiers et des documents de communication, le

¹² La concertation mise en place dans le cadre du projet de contournement Est de Rouen est particulière, car il s'agit d'une concertation recommandée (en 2013) par la CNDP qui fait suite à un débat public qui a eu lieu en 2005. Dans ce contexte, la CNDP nomme toujours un garant de concertation.

secrétariat voire l'animation des réunions et la rédaction des bilans. Les prestataires retenus sont donc spécialisés dans la communication, voire la concertation. Par leur regard externe et leur non appartenance à l'institution en charge du projet, ils peuvent ressortir aux yeux du public, comme incarnant une certaine neutralité. Leur intervention permet lors des discussions de recadrer les propos, de reformuler les demandes et de gérer les échanges.

2.2. Un dispositif faiblement encadré où les pratiques distinctives restent ponctuelles

Enseignements des dix cas analysés - Synthèse

On relève des pratiques hétérogènes quant aux durées des concertations, mais sans corrélation évidente avec les dossiers concernés. Face à ces pratiques, la durée et les modalités de la concertation sont à adapter à l'importance et aux caractéristiques du projet, comme y invitent les évolutions réglementaires récentes du code de l'urbanisme.

Les objectifs de la concertation portent a minima sur l'information du public et le recueil de son avis général sur le projet. Dans certains cas, le porteur de projet attend des expressions plus ciblées par exemple sur des choix alternatifs d'aménagement ou des priorisations dans la réalisation du projet (phasage).

Le périmètre de la concertation, réglementairement calé sur les communes physiquement concernées par le projet, tend aujourd'hui à s'agrandir. Les accès internet dédiés permettent désormais de donner plus largement l'information préalable sur le projet, mais aussi de recueillir des avis ou questions.

Le contenu des supports de la concertation n'est pas défini par les textes. Cette souplesse pourrait permettre de l'adapter aux sujets que le maître d'ouvrage identifie comme sensibles ou sur lesquels il est susceptible d'être interpellé par le public. L'usage systématique d'Internet permet la production de supports originaux et variés, tout en assurant les fonctions attendues de la concertation (information sur la concertation et le projet, expressions). En pratique, le maître d'ouvrage peut s'appuyer sur deux types de supports : un support synthétique assez communicant et des supports plus précis (techniques et détaillés) auxquels le public pourra se reporter en tant que de besoin.

Les outils classiquement utilisés dans les démarches de concertation (outils d'information et de participation) apparaissent comme bien maîtrisés et mis en œuvre par les équipes techniques en charge des projets. Leur diversité et leur nombre sont à adapter au contexte local et au projet lui-même.

Les bilans de concertation constituent des documents de synthèse assez complets de l'ensemble de la démarche menée, retranscrivant bien les observations formulées durant son cours et les réponses que le maître d'ouvrage peut apporter sur leurs prises en compte. Ils permettent par ailleurs de faire le lien entre la phase de concertation qui s'achève et les prochaines phases, au sein du processus d'élaboration et de maturation des projets.

2.2.1. Une durée et des modalités de concertation peu corrélées aux projets

Parmi les cas étudiés, les durées de concertation varient de 18 jours à 3 mois pour la plus longue (1 mois ajouté suite à la non disponibilité ponctuelle des registres de recueil des avis). Les durées les plus fréquemment constatées vont de 1 à 1,5 mois (7 cas sur 10). Ces durées ne sont pas corrélées avec la nature des projets, leur périmètre, ni proportionnelles au montant financier des investissements. Dans le même ordre d'idée, les modalités retenues pour la concertation ne ressortent pas toujours comme spécifiquement adaptées au regard de l'importance des enjeux portés par les projets.

Même s'il est vrai que la réglementation ne fixe pas d'obligation dans ces domaines et que les critiques

semblent rares, des évolutions sont intervenues suite à l'ordonnance du 5 janvier 2012 et à la loi ALUR¹³ du 24 mars 2014 qui ont conduit à la rédaction du II 2° 3^{ème} alinéa de l'article L300-2¹⁴ du code de l'urbanisme : « *Les modalités de la concertation permettent, pendant une durée suffisante et selon des moyens adaptés au regard de l'importance et des caractéristiques du projet, au public d'accéder aux informations relatives au projet [...]* ». Sans apporter une contrainte importante, la nouvelle rédaction applicable introduit néanmoins un principe de proportionnalité entre la durée et les modalités de la concertation et l'importance des projets.

Le délai doit être suffisant pour permettre aux personnes le souhaitant de s'approprier les documents de la concertation, participer aux réunions, s'exprimer. Ainsi, une concertation qui dure deux à trois semaines peut à cet égard apparaître comme trop brève. Concernant les modalités de concertation, cette évolution réglementaire pourrait pousser à élargir le périmètre de diffusion des informations sur la concertation, notamment pour les infrastructures de déplacement d'ampleur supérieure au local. On peut toutefois noter que pour les projets routiers analysés, la durée de concertation de l'ordre du mois et demi, assez souvent pratiquée, semble bien adaptée aux enjeux en cause.

2.2.2. Des objectifs de concertation parfois ouverts à l'expression de choix

Toutes les concertations analysées consistent en premier lieu à informer le public du projet et à recueillir son expression globale, sans formuler d'attentes particulières sur le contenu des avis. Elles visent notamment à améliorer l'insertion du projet dans son environnement immédiat et le territoire où il vient s'insérer.

En complément de cet objectif général, le porteur de projet peut attendre l'expression d'avis sur un choix d'aménagement (en termes d'alternatives, de variantes et/ou de priorités). Par exemple, la concertation relative au projet d'aménagement de l'A480 dans la traversée de Grenoble sollicitait l'avis du public sur les priorités et le phasage de réalisation de différents aménagements routiers et urbains associés, notamment dans un contexte budgétaire contraint (les crédits disponibles ne couvrant qu'une partie minoritaire du coût de l'ensemble des travaux envisagés). On aurait également pu citer la concertation relative à l'aménagement du périphérique nantais en vue de fluidifier le trafic pour lequel deux options techniques étaient soumises au public. La concertation relative au parti d'aménagement de la RN12 visait à l'expression du public sur trois scénarios alternatifs d'aménagement de la voie ainsi que sur l'opportunité et le cas échéant la priorité à réaliser différentes déviations d'agglomérations.

Le porteur de projet peut également souhaiter disposer de l'avis express de la part de certains acteurs dont il considère que l'expression est indispensable sur le projet¹⁵. Il procède dans ce cas par consultation par courrier. Cela a été le cas pour le contournement sud-est de Rennes : un avis formel était attendu de la part d'une trentaine d'acteurs ciblés a priori (collectivités territoriales diverses, chambres consulaires, associations, etc.).

Quel que soit le cas, il importe que les objectifs recherchés soient clairs à la fois du côté de la maîtrise d'ouvrage et du public. Il faut absolument éviter de donner de fausses impressions sur la portée qu'auront les observations, et ne pas cacher que le rôle décisionnaire final reste du ressort de la maîtrise d'ouvrage. Selon la nature des expressions recherchées, le porteur de projet aura néanmoins à justifier de manière plus ou moins étayée ses choix dans le bilan de la concertation.

2.2.3. Des périmètres de concertation élargis au-delà des communes de localisation des projets

Les concertations sont organisées essentiellement dans les communes de localisation des projets, comme le prévoit l'article L300-2 du code de l'urbanisme. L'aire d'influence du projet n'est généralement pas retenue pour les actions en lien direct avec le public (information sur le projet, réunions publiques, expositions, mise à disposition de registres), alors que les projets de transport peuvent avoir des effets potentiels sur de plus vastes territoires.

13 Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové

14 Depuis le 1^{er} janvier 2016, cette disposition correspond à l'article L103-4 du code de l'urbanisme.

15 Cette pratique se rapproche de celle mise en œuvre par les DREAL sur les projets routiers dans la phase de consultation inter-services (sur la base du projet de dossier d'enquête publique).

Aujourd'hui, Internet permet un accès à l'information à tous et offre depuis quelques années la possibilité de poser des questions et de donner son avis. Ces accès numériques sont aujourd'hui devenus importants voire essentiels pour l'expression du public, complétant certains outils de concertation, qui demeurent adaptés aux résidents de proximité du projet (réunions publiques, registres). Sous la réserve (non négligeable) de disposer de l'information sur l'existence de la concertation, l'accessibilité à un plus grand nombre de citoyens est facilitée, permettant de faire évoluer la question des périmètres.

D'autres dispositifs seraient peut-être envisageables pour garantir cette diffusion de l'information, avec une définition élargie du périmètre sur lequel le porteur de projet pourrait porter l'information sur l'existence de la concertation. En référence, on peut citer la procédure d'élaboration des SCoT où les EPCI riverains du périmètre du SCoT sont obligatoirement consultés pour avis dans la phase de consultation des personnes publiques associées.

2.2.4. Des documents–supports des concertations de bonne qualité, pédagogiques et adaptés à la dématérialisation

Les concertations analysées proposent des documents de bonne qualité, dans l'objectif d'assurer la diffusion d'informations sur le projet et de permettre le recueil d'observations. Les documents analysés témoignent des efforts déployés par les porteurs de projet pour communiquer vers le public, avec des approches synthétiques et faciles d'accès aux non-techniciens (dossier de concertation, panneaux d'exposition, supports de présentation en réunion publique).

On retiendra que pour les projets de transport collectif analysés (3 sur 10 études de cas) sous maîtrise d'ouvrage de collectivités, il n'existe pas formellement de dossier de concertation, celui-ci étant remplacé par des lettres d'information et un dossier d'exposition. Les outils utilisés lors des réunions publiques (panneaux d'exposition, diaporama) participent à l'ensemble de la communication en étant, la plupart du temps, rendus disponibles sur Internet.

Dans le contexte d'une réglementation souple, les documents produits comme supports des concertations sont assez diversifiés quant à leur nombre et aux formes adoptées. L'existence même d'un dossier de concertation n'est pas systématique. On peut noter le caractère très pédagogique des documents, avec une utilisation importante de cartes, schémas, photos des sites (situation initiale et insertion du projet dans les sites). L'approche n'est pas au premier plan technique, et lorsque l'usage de termes techniques est nécessaire, ils sont expliqués, avec des définitions et une récapitulation par glossaire. Les concertations qui proposent au public de s'exprimer sur un choix entre des options alternatives ou à prioriser, font appel à des méthodes simples tels que des codes couleur pour présenter des grilles multi-critères. Des photomontages, voire des animations virtuelles, sont utilisés pour présenter l'insertion dans l'environnement des éléments techniques du projet ou pour expliciter certaines particularités du projet.

Les critiques sur la forme des supports de concertation sont peu fréquentes dans les bilans de concertation.

L'utilisation d'Internet est devenue systématique depuis quelques années dans les procédures de concertation. Cet outil assure en effet une triple fonction dans toutes les concertations analysées. Il informe de la tenue de la concertation, sur le site du porteur de projet par une rubrique dédiée, voire sur des sites dédiés pour les projets importants. Internet apporte les informations sur le projet lui-même, en donnant accès au dossier de concertation ainsi que dans certains cas à des études préalables et/ou thématiques. Internet permet enfin aux personnes qui le souhaitent de formuler un avis, une question, une observation. Ces éléments sont pris en compte avec la même valeur que ceux exprimés dans les autres modalités de recueil d'avis (réunions publiques, registres, etc.).

Les supports des concertations intègrent de plus en plus des « foires aux questions », regroupant les interrogations et réponses associées identifiées en amont par le maître d'ouvrage. Les questions posées pendant la concertation peuvent également l'alimenter.

La volonté de présenter des documents pédagogiques peut, a contrario, limiter quelque peu la richesse des informations fournies qui ont pourtant été produites dans les études préalables. Même s'il est

compréhensible de ne pas fournir le dossier technique complet du projet, il serait peut-être envisageable de rendre davantage de documents consultables sur Internet.

A titre d'exemple, dans le cadre du dossier de sécurisation du périphérique Nord de Caen, les mesures de bruit réalisées n'avaient pas été intégrées au dossier de concertation. Ce point particulièrement sensible pour les riverains a donc donné lieu à des questions précises lors des réunions, et l'information disponible n'a été fournie que lors d'une réunion spécifique consacrée à la thématique « bruit ». Le site internet du projet de contournement Est de Rouen comporte, en plus de la présentation générale du projet (objectifs, caractéristiques techniques, variante préférentielle, financement), une foire aux questions que le maître d'ouvrage a alimenté dès l'ouverture du site au public et apportant de nombreuses informations par anticipation des questions à venir.

2.2.5. Des outils d'information et de participation du public très similaires

Les outils utilisés dans les dossiers examinés sont sensiblement les mêmes malgré les différences entre les projets. On distingue deux catégories d'outils utilisés :

- des outils d'information sur la concertation ;
- des outils d'expression et de participation du public.

Les outils d'information sur la concertation correspondent aux moyens utilisés pour faire connaître l'existence de la concertation et inviter le public qui le souhaite à y participer. Il s'agit principalement de :

- la presse (conférences et / ou communiqués de presse, articles dans les journaux municipaux), des radios locales ou des programmes régionaux de la télévision ;
- des affiches positionnées sur les panneaux d'information municipale, dans les lieux publics ou plus largement dans les lieux de passage (commerces, gares) ;
- des courriers et plaquettes d'information adressés au domicile des habitants concernés a priori par le projet (riverains avec une définition plus ou moins large du périmètre selon des critères que les communes peuvent formuler en direct) ;
- enfin d'Internet qui est le lieu de renvoi principal pour accéder aux informations.

Ces outils ne soulèvent pas de critiques de la part des personnes s'exprimant dans le cadre de la concertation. Il faut souligner qu'au sein de cette palette d'outils disponibles, des différences de coûts majeures existent pour leur mise en œuvre, avec notamment le prix élevé des courriers ou plaquettes d'information distribués à domicile (ce qui en fait des outils moins systématiques malgré leur qualité certaine pour informer les habitants). À noter ponctuellement le recours à des modes originaux d'information :

- un « bus info » a circulé dans l'ensemble des communes concernées par la concertation sur le projet strasbourgeois pendant la durée de celle-ci ;
- un affichage sur l'A480 a été assuré sur l'itinéraire concerné pour informer les usagers de la tenue de la concertation.

Alors que ces outils peuvent soulever des difficultés (réglementaire en cas d'affichage sur voirie, de coût pour un bus info permanent), les efforts réalisés pour adapter les outils de concertation au contexte local sont à souligner.

Les outils d'expression et de participation sont au cœur de la phase-clé de la concertation, qui permet à tous de s'exprimer, après la fourniture par la maîtrise d'ouvrage des informations sur le projet. Pour cela, des outils classiques sont généralement utilisés comme dans les procédures d'enquêtes publiques (les registres en mairie, les réunions publiques ou réservées à certaines catégories d'acteurs), mais d'autres outils sont apparus plus récemment (expressions sur Internet, foire aux questions). Enfin, le recueil d'avis ou questions écrites est plus ponctuellement utilisé.

Il faudrait s'interroger néanmoins sur le rapport entre coût et efficacité des outils utilisés, ce que l'absence d'information sur les coûts des concertations n'a pas permis de faire. Ainsi, on constate que les maîtres d'ouvrage reprennent les outils traditionnellement utilisés dans les enquêtes publiques, auxquels ils ajoutent les nouveaux outils qu'Internet met à leur disposition. Même si le coût financier de

l'usage d'Internet apparaît comme dérisoire, les moyens humains (voire financiers quand la conception et l'administration du site est assurée par un prestataire extérieur) à consacrer à la mise à jour régulière d'un site, ainsi qu'à la gestion d'un forum de questions/réponses, ne sont pas non plus négligeables, même s'ils ne sont pas affichés. Ainsi, les moyens à prévoir sont proportionnés à l'ambition associée à l'usage attendu d'Internet (simple mise en ligne d'information, possibilité de s'exprimer sur le site avec des publications d'avis, ou via un forum, mise à jour régulière des informations sur le site, etc.)

La nouvelle rédaction de l'article L300-2, demandant que des moyens adaptés à l'importance et aux caractéristiques des projets soient déployés, pourrait faire évoluer ces questions à l'avenir. La prise de conscience des coûts de concertation pourrait aider les maîtres d'ouvrage à se pencher sur la proportionnalité des moyens à mettre en œuvre, en évitant l'empilement indifférencié des moyens. Une capacité d'innovation est tout à fait possible dans les concertations type L300-2, vu la souplesse réglementaire existante, afin de tester de nouvelles modalités et de faire avancer les réflexions sur l'ensemble du champ de la participation du public aux décisions qui le concernent.

2.2.6. Des bilans systématiques, mais de natures diverses

Les analyses de cas ont été fondées en bonne partie sur les documents de bilan des concertations.

Des documents reprenant l'ensemble de la démarche

Les bilans consultés se présentent sous la forme de documents assez synthétiques de 18 à 60 pages (à l'exclusion des annexes parfois importantes si elles incluent les comptes-rendus des réunions publiques notamment). Ces bilans reviennent sur le projet, la démarche de concertation, les résultats quantitatifs et qualitatifs de la concertation, les suites données par le maître d'ouvrage. Les modalités de diffusion des bilans ne sont pas toujours précisées dans les documents, même si la transmission aux communes et aux partenaires semble généralisée. Les bilans finalisés sont mis à disposition largement sur les sites internet.

Un respect des modalités prévues, une quantification des expressions fréquente

Les dossiers font ressortir que l'ensemble des modalités de concertation prévues ont été respectées, ce que les bilans détaillent avec un décompte précis du nombre de réunions et de la participation à celles-ci, du nombre de remarques sur registres, du volume de consultations des sites internet et d'avis ou questions formulés. Des concertations bénéficient d'un nombre supérieur de réunions que ce qui avait été prévu initialement, notamment lorsque les élus locaux en font la demande.

Des transcriptions variées des expressions du public et des réponses formulées

Comme pour les informations quantitatives, les bilans reflètent les questions posées (selon leurs différentes modalités d'expression) ainsi que les réponses apportées par le maître d'ouvrage. Cette fonction informative est généralement bien assurée, avec toutefois des choix de restitution assez différents.

Pour trois projets de transport collectif, l'approche sur la restitution des questions et réponses a été très différente. Un bilan sous forme très synthétique (Strasbourg) ne présente pas les réponses du porteur de projet aux questions qui lui ont été posées. Un autre fait une transcription littérale (Nîmes) des questions et réponses mais ne permet pas de cerner facilement les points essentiels soulevés. Le troisième (Belfort-Delle) classe les questions par thème et les synthétise pour éviter les redondances dans les réponses, ce qui paraît à promouvoir. Concernant les réponses apportées, celles-ci doivent clairement être séparées entre les réponses réalisées « à chaud » lors des réunions et celles apportées suite à une prise de connaissance de l'ensemble des réflexions.

Dans les dossiers de projets routiers neufs ou de grande ampleur, l'attention portée par les porteurs de projet à retranscrire de manière détaillée les éléments apportés lors de la concertation est manifeste.

Ces justifications ressortent comme bien plus détaillées pour ces projets que pour les aménagements routiers ponctuels ou thématiques ou les projets de transports collectifs. Pour le parti d'aménagement de la RN12, l'ensemble des remarques est classé dans des tableaux qui permettent un bilan thématique par secteur géographique¹⁶. Cette présentation à « plusieurs entrées » permet d'avoir une approche plus ou moins détaillée de la restitution de la concertation, selon ce que l'on y recherche. Il faut souligner l'important effort de classification des remarques dans ces tableaux, qui permet ensuite une analyse par secteur géographique, type d'intervenant, thème d'intervention...

Pour le projet de Rouen, la mise à disposition exhaustive de l'ensemble des avis et des contributions, les comptes-rendus des 9 réunions publiques se fait via le site internet du projet, à vocation pérenne. Le bilan de la concertation¹⁷ est structuré par grands thèmes. Les expressions du public y figurent pour étayer les éléments de la synthèse. Des encarts rappellent ce que le maître d'ouvrage a répondu ou présenté sur les points soulevés. Cela a permis de nuancer le caractère « tribune » des réunions publiques par d'autres expressions en nombres (coupons T, avis sur le site). Pour toutes les thématiques abordées, le bilan fait ressortir à chaque fois que nécessaire ce que la DREAL a rappelé en réunion publique ou répondu sur le site internet.

Selon les projets, le nombre d'avis formulés, il peut sembler intéressant de présenter à la fois les compte-rendus exhaustifs des avis et une synthèse. Pour ce second volet, une présentation telle qu'utilisée dans le dossier du contournement de Rennes paraît intéressante¹⁸. Le bilan de la concertation permet au maître d'ouvrage de présenter une argumentation pour revalider les jalons de concertations passées lorsqu'il en existe ou pour recontextualiser le projet et l'historique des décisions qui s'y rattachent (comme l'inscription d'un projet dans un PDU par exemple ou dans les orientations du SCOT). Le bilan de la concertation est l'occasion de le faire, en particulier puisqu'il servira au maître d'ouvrage pour prendre la décision sur les suites des études après la concertation (en vue par exemple d'une décision ministérielle de porter le projet à l'enquête publique).

Ainsi, entre les présentations en verbatim ou celles plus structurées, il n'existe pas nécessairement de solution préférable. Tout dépend du contexte et du nombre des interventions, de la redondance des questions. Il pourrait néanmoins être intéressant de dresser un bilan des observations, de donner les perspectives pour la suite du projet et de compléter ce bilan par la publication des registres de la concertation (lorsqu'ils en existent) dans un souci de transparence.

Des bilans de concertation parfois ouverts sur les suites du projet

Les bilans ne font pas toujours mention des suites données à la concertation, tant pour la prise en compte par le maître d'ouvrage des éléments collectés, que pour la suite des procédures concernant le projet. Cela peut s'expliquer par le délai réduit de production de ce document, alors que des choix

16 Pour la RN12, le bilan comprend en premier lieu une synthèse de la phase de consultation des acteurs locaux (réalisée juste avant la concertation), puis un bilan de la concertation du public, enfin la synthèse des apports de la concertation pour le projet. En annexe, figurent de manière détaillée, les restitutions de la consultation des acteurs locaux) puis celui de la concertation. Cette restitution détaillée est faite dans les 2 cas sous forme de tableaux permettant de croiser les avis formulés au regard des catégories d'acteurs et de les synthétiser par thème et secteur géographique (vue la longueur du tracé concerné par les travaux).

17 Pour le contournement Est de Rouen – Liaison A28-A13, le bilan prend la forme d'un document d'une soixantaine de pages, appelé « compte-rendu de la concertation », publié sur le site internet de la CNDP (avec le rapport du garant) et sur le site du projet. Il comprend trois parties : 1/ préparation et déroulement de la concertation ; 2/ la synthèse thématique des avis exprimés lors de la concertation ; 3/ les enseignements de la concertation pour la maîtrise d'ouvrage et une conclusion.

18 Pour le contournement de Rennes, le bilan comprend un exposé synthétique des remarques et avis classés selon leur mode d'expression puis la synthèse des avis et analyses du maître d'ouvrage et les apports de la concertation. En annexe, figurent les verbatim des 3 réunions publiques et les compte-rendus des 5 réunions spécifiques, les courriers électroniques reçus, les réponses publiées sur le site du projet (classées par thème), les observations portées sur les registres (copies des pages des registres), les avis des services consultés et divers, les pétitions.

La synthèse des avis – apports de la concertation est une partie séparée structurée en 4 temps : la forme de la concertation, l'opportunité du projet avec les arguments positifs et négatifs, les apports au choix de la variante et aux études techniques à mener. Pour chaque partie, les éléments issus de la concertation sont suivis des commentaires du maître d'ouvrage. Enfin, le maître d'ouvrage présente les enseignements qu'il retire de la concertation pour les études ultérieures.

d'instances supérieures au porteur de projet local ne sont pas encore faits. On peut citer toutefois l'exemple de Rouen où les enseignements et les enjeux à prendre en compte par le maître d'ouvrage après la concertation sont listés et détaillés dans le bilan.

Après la phase d'information importante que constitue la concertation, un minimum de traçabilité de la mise au point du projet dans le temps pourrait permettre de mieux valoriser les efforts consentis par les uns et les autres dans la concertation. À défaut de traçabilité, l'intégration de la concertation dans l'ensemble de l'élaboration du projet en serait limitée.

2.3. Les sujets récurrents d'intervention du public

Enseignements des dix cas analysés - Synthèse

Concernant la présentation des éléments soumis à concertation, le maître d'ouvrage est confronté à un exercice délicat d'équilibre entre la production de documents accessibles au plus grand nombre et la fourniture d'informations techniques (issues des études spécifiques menées) sollicitée par certains.

En complément d'objectifs du projet clairement exposés dans les dossiers, le maître d'ouvrage argumente l'option de projet soumise à la concertation (choix modaux, offre de services, tarification, etc.), en s'appuyant sur des enjeux et des besoins déterminés, actualisés et affichés en lien avec les territoires.

Des attentes ambitieuses sont exprimées par le public concernant les services offerts par les transports collectifs, considérés souvent comme indispensables pour la réalisation du report modal. Concernant les projets routiers, les capacités limitées de financement des maîtres d'ouvrage sont mieux intégrées par le public qui les retient comme critères lorsqu'il est invité à exprimer des choix.

Une structuration du dossier selon les thèmes de l'analyse stratégique¹⁹ définie dans l'instruction du Gouvernement relative à l'évaluation des projets d'infrastructures de transport de juin 2014 devrait permettre de la partager avec le public.

En termes d'effets des projets, le public s'exprime, pour les projets routiers, sur les atteintes potentielles à son cadre de vie (nuisances sonores essentiellement).

Les dix concertations L300-2 (ou assimilées) analysées permettent, sans bien sûr de caractère exhaustif, de disposer d'une première approche représentative des thèmes évoqués par le public de manière fréquente lors de cette phase de concertation.

La présentation retenue fait état des thèmes communs à une majorité de dossiers, ainsi que de ceux spécifiques aux dossiers selon les catégories de travaux envisagés (travaux routiers ou projets de transport collectif). Elle est croisée avec les principales catégories dont ressortent les questions et remarques du public, à savoir :

- la concertation ;
- les fondements du projet : objectifs, enjeux, besoins, articulation avec le territoire ;
- le parti d'aménagement proposé ;
- le coût du projet ;
- la définition de priorités, le choix entre plusieurs options ;
- les effets sur l'environnement ;
- les effets sur le cadre de vie.

Ces éléments sont récapitulés dans le tableau des pages suivantes.

¹⁹ analyse de la situation existante (décomposée en analyse territoriale et analyse fonctionnelle du réseau de transports), définition des besoins et des objectifs pour le projet, présentation des options de projet

	Observations communes à une majorité de dossiers étudiés	Observations spécifiques aux dossiers de transports collectifs	Observations spécifiques aux dossiers de projets routiers
La concertation	Un dossier de concertation qui apporte des éléments suffisants pour apprécier le projet : des demandes de compléments assez fréquentes pour des thèmes techniques (études environnementales, de trafic...) Le dossier ne doit pas être seulement un document de communication.		Recours apprécié à des experts ou personnalités extérieures au projet sur les questions techniques (comme la SAFER sur les questions d'emprises foncières)
Les fondements du projet : objectifs, enjeux, besoins, articulation avec le territoire	<p>Les objectifs des projets présentés clairement renvoient à :</p> <ul style="list-style-type: none"> * l'efficacité (réduction de la congestion, rapidité de déplacement, connexion avec d'autres systèmes de transport, nombre d'utilisateurs potentiels) ; * la qualité d'usage (haut niveau de service, cadencement, rapidité, fluidité, sécurité) ; * a réduction des nuisances (pollution, bruit) ; * et la rentabilité (coût raisonnable pour l'utilisateur, avantage par rapport au véhicule personnel). <p>Par contre, les enjeux et des besoins ne s'appuient pas toujours assez sur des documents tels que les SCoT et les PDU, ni même actualisés au regard des évolutions récentes et des projets locaux.</p>	<p>La lutte contre le réchauffement climatique, la qualité et le cadre de vie, l'accessibilité sociale des transports, sont des enjeux qui ne sont pas expressément mis en avant dans les présentations des dossiers.</p> <p>Bien que des analyses préalables des besoins existent, les dossiers sont assez peu détaillés dans ce domaine. Tout semble se passer comme si, pour ce type de projets, la justification et la pertinence étant a priori acquises, la présentation de l'argumentaire associé est réduite.</p>	<p>Concernant les projets routiers, l'analyse des besoins (congestion, sécurité, besoins de déplacements, réduction des nuisances) est bien identifiable dans les dossiers. Il s'agit principalement de besoins qualitatifs à partir d'une situation existante avérée et mesurable par des indicateurs chiffrés (étude de trafic, mesures de qualité de l'air, de bruits, accidentologie, etc.).</p>
Le parti d'aménagement proposé	Pas de points de communs relevés dans les dossiers étudiés	<p>Des demandes fortes en termes de services, conditions de réussite du report modal : fréquence, cadencement, confort, temps de parcours, tarification parkings relais.</p> <p>Des choix jugés peu ambitieux voire peu durables par une partie du public (TCSP versus Tramway sans s'interroger sur la différence de coût). Pour certains citoyens, la réalisation de transports en commun ne devrait pas porter préjudice à la circulation des véhicules légers.</p>	<p>L'absence d'alternative modale au projet soulevée par le public, confortant les déplacements routiers et donc la pollution.</p> <p>L'amélioration des voies existantes serait préférable à des projets neufs, quand celle-ci permet de répondre aux mêmes objectifs.</p>

	Observations communes à une majorité de dossiers étudiés	Observations spécifiques aux dossiers de transports collectifs	Observations spécifiques aux dossiers de projets routiers
Le coût du projet	Des interrogations sur le coût et sa décomposition (différents postes). Des inquiétudes sur la participation financière demandée aux collectivités et les répercussions sur les impôts locaux.	Pas d'interrogations sur le coût de ces projets, parfois jugé peu ambitieux	Des interrogations sur les montants engagés par rapport aux bénéfices attendus (aménagement destinés à améliorer la fluidité des circulations sur des axes existants)
La définition de priorités, le choix entre plusieurs options, les travaux	Peu de dossiers présentant des choix (plutôt projets routiers)	Des demandes de compléments de l'offre proposée (dessertes, circuits). Inquiétudes sur le déroulement et l'organisation de la phase travaux (durée, déviations, stationnements, indemnités, etc.)	Des expressions du public « plus raisonnables » que celles des élus, intégrant les capacités de financement et les besoins, qu'ils jugent prioritaires. Un ressenti des priorités qui diffère parfois des propositions issues des études
Les effets sur l'environnement et le cadre de vie	Quelques critiques des projets au regard des objectifs de lutte contre le changement climatique et parfois sur la non disponibilité d'études sur ces questions. Très peu de questions ou de remarques sur les effets des projets sur l'eau (eaux superficielles et souterraines).	Peu voire pas de remarques sur les effets des transports collectifs en matière d'environnement (projets essentiellement urbains ou lignes existantes).	Des demandes pour limiter les effets des projets sur l'environnement (notamment les nuisances, bruit et pollution) : limitation de la vitesse, revêtements de chaussées, écrans acoustiques.
Les effets sur le cadre de vie	Concernant les nuisances sonores : doutes sur les mesures de bruit réalisées sur place (heures, conditions météorologiques), sur les normes appliquées, demandes de précision sur la réglementation et en conséquence demandes de travaux (traitement à la source) pour limiter les émissions sonores.	Très peu de questions posées sur ces éléments	Critiques du manque de précision à ce stade des effets du projet sur le foncier (emprises, exploitations agricoles, bâti) Questionnement sur l'intégration paysagère des projets

3. Une concertation adaptable aux évolutions sociétales et ouvrant un dialogue entre le porteur de projet et le citoyen

Les textes sur la participation des citoyens aux décisions qui les concernent ont évolué de manière significative durant les 35 dernières années, en intégrant notamment les principes adoptés au niveau européen. Pour autant, des portions de législations plus anciennes persistent, dans le champ de la déclaration d'utilité publique notamment, et les pratiques héritées des textes antérieurs ont tendance à être reproduites. Les nouveaux textes ajoutent des obligations, créent parfois les procédures entièrement nouvelles, mais remettent rarement à plat l'ensemble de la législation. En résultent des chevauchements de règles, des incohérences et parfois une perte du sens qui en était à l'origine²⁰. Une remise à plat est en cours avec les différents rapports, colloques sur la question qui ont été produits durant les dernières années et s'est concrétisée par la publication de l'ordonnance 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement.

Pour contribuer aux réflexions dans cette démarche d'évolution, et dans l'objectif modeste d'apporter des pistes nouvelles aux porteurs de projets ayant à mettre en œuvre une concertation L300-2, les enseignements des cas analysés permettent d'ouvrir quelques perspectives, qui ont trait notamment à :

- un dispositif souple et adaptable à la société ;
- un positionnement stratégique pour aller vers une meilleure association dans le montage des projets.

3.1. Un dispositif souple et adaptable à la société

La concertation L300-2 présente l'avantage d'être peu réglementée et **offre une grande liberté au porteur de projet**. Quelques évolutions récentes ont eu pour objet d'adapter la durée et la forme de concertation à l'importance des projets, mais le dispositif reste largement incitatif.

Malgré cette souplesse réglementaire, les études de cas menées ont souligné que les maîtres d'ouvrage avaient le plus souvent tendance à reproduire des dispositifs de concertations identiques, quels que soient les projets.

Les porteurs de projet pourraient davantage tirer parti de la souplesse dont ils disposent pour organiser la concertation, une part d'innovation étant possible dans la présentation du projet comme dans les modalités de participation du public. **Trois principaux champs paraissent propices à l'usage de cette souplesse** : il s'agit de la **définition du périmètre de la concertation** et des outils d'information sur son existence, de la **forme des documents** mis à disposition du public, enfin des **modalités** de la participation.

3.1.1. Un périmètre de concertation et des outils d'information à adapter aux effets des projets

Les projets d'infrastructures de transport ont fréquemment des effets sur de vastes secteurs, supérieurs aux seules communes de localisation du projet.

En milieu urbain, les infrastructures projetées sont susceptibles de générer des modifications de flux sur d'autres axes, voire de faire évoluer les pratiques de déplacements au sein des agglomérations (par exemple les effets de contournements de centre-ville).

²⁰ « Les lois, même les plus justes et les mieux faites, s'usent avec le temps : leur application déforme l'idée qui les crée ; les remèdes partiels qu'on tente d'apporter à leurs inconvénients accroissent les difficultés dont elles sont l'origine et mêlent dans un texte des articles inutiles et des règles vivantes. Dans un État parfait, toute la législation, droit privé comme droit public, devrait être régulièrement contrôlée et refondue ». Debré M. « La nouvelle procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique d'après le décret du 8 août 1935 », Dalloz, 1935, p.72.

Les infrastructures sont aussi des composantes essentielles d'aménagement urbain, soit en améliorant des dessertes existantes, soit en permettant de développer de nouvelles zones.

En secteur rural, les gains de temps de parcours entre villes, notamment pour l'accès aux équipements et services, ainsi que les contournements de bourgs modifient les organisations locales (décongestion des centres, nouveaux secteurs ouverts à l'urbanisation, meilleures liaisons entre bourgs, désenclavement de certaines zones rurales).

Par ailleurs, les analyses nationales menées sur les déplacements montrent une complexité croissante des mobilités quotidiennes. Ces déplacements de plus en plus longs, dans des situations fréquentes d'étalement urbain, combinent souvent plusieurs motifs (travail, loisir, accès aux services dans le contexte de distanciation entre les lieux de travail, de résidence et de consommation).

L'effet des créations d'infrastructures dépasse donc largement des seules emprises, de leurs abords, voire du territoire communal de localisation. **Ces effets complexes des infrastructures sur l'organisation et le fonctionnement des bassins de vie** pourraient être de nature à renouveler la réflexion sur les **périmètres de concertation**, en les élargissant aux espaces réellement impactés. Il s'agirait a minima d'apporter l'information sur le projet au public potentiellement intéressé et/ou concerné par le projet. Cela permettrait aussi de limiter la sur-représentation des riverains au détriment des usagers et donc des expressions de type NIMBY.

Deux approches se dégagent selon que l'on se place :

- du point de vue de l'**usager**, on parlera alors de périmètre d'intérêt du futur service ;
- ou du point de vue des **territoires** et **habitants** concernés par les espaces d'influence du projet.

Le « **périmètre d'intérêt du futur service** » constitue une première approche, qui paraît bien appropriée pour un projet de transport collectif, mais peut aussi s'appliquer au mode routier. Les territoires retenus pour les actions d'information seraient ceux où une part de la population serait utilisatrice du nouveau transport collectif. La sélection de ces territoires peut reposer par exemple sur l'analyse des actifs susceptibles d'emprunter le futur transport. Parmi les dossiers de transport collectif analysés, celui de transport en commun en site propre à l'ouest de Strasbourg a procédé à une définition des communes à associer aux réunions d'information sur la concertation selon ces principes²¹.

Pour les infrastructures routières qui combinent des usages locaux et de transit, les usagers potentiels de l'infrastructure sont, par leur dispersion géographique, difficiles à identifier, à informer et à mobiliser. Les pratiques habituelles consistent à porter l'information sur les communes où le projet est localisé ainsi que sur un site Internet. Cela n'apparaît pas suffisant pour de nombreux projets dont le périmètre d'intérêt peut être très vaste.

Pour des travaux sur un axe de contournement d'une agglomération, le périmètre des usagers potentiels s'étend aux zones d'habitat et d'activités entre lesquelles les actifs font quotidiennement la navette en empruntant l'axe. Les analyses de cas ont fait ressortir quelques actions ciblées d'information en direction d'usagers d'infrastructures : ainsi, un employeur majeur générateur de flux importants (hôpital) a été ciblé pour une réunion spécifique de ses salariés lors de l'aménagement du périphérique de Caen. A Grenoble, l'information sur la concertation pour des travaux sur un axe traversant l'agglomération a été réalisée notamment par affichage sur l'axe à réaménager.

Ce type d'initiative reste cependant limité parmi les dossiers examinés. La possibilité d'informer des usagers d'infrastructures sur les lieux de travail, de loisirs ou de consommation ne semble encore envisagée que très rarement. L'information sur voie pose des difficultés liées aux restrictions réglementaires d'affichage sur les axes routiers, notamment sur les Panneaux à Messages Variables installés pour diffuser des informations relatives à la sécurité sur l'axe. Des solutions innovantes, telles

21 Un premier périmètre de 5 communes correspond à celles physiquement concernées par les aménagements en première phase (section interurbaine). Trois autres communes ont bénéficié de l'information sur le projet et les fonctionnalités globales, car elles doivent accueillir la suite du projet en secteur urbain (concertation ultérieure à ce titre). Toutes ces communes sont invitées à délibérer sur les modalités de la concertation et à accueillir l'exposition d'information sur le projet. Au-delà, l'information sur le projet et les fonctionnalités est étendue à près de 50 communes du *périmètre d'intérêt du futur service*, grâce notamment à une exposition itinérante (dans 20 communes). Les réunions d'information préalables à la concertation ont également concerné les représentants des communes de ce périmètre.

que des zones d'information installées à proximité de l'axe (par exemple des informations diffusées sur les aires d'autoroutes) pourraient peut-être être envisagées.

Hormis les actions ciblées vers les usagers, il s'agit aussi de chercher à porter l'information dans « **les espaces d'influence du projet** », c'est-à-dire concernés par des effets positifs ou négatifs de l'offre de transport envisagée. Dans ce cas, les effets ne sont pas nécessairement ceux recherchés directement par le projet, mais peuvent être des effets indirects ou induits. A titre d'exemple, les espaces à proximité des gares ou points de desserte sur des lignes de transport en commun structurantes (tramway ou bus à haut niveau de service) sont souvent valorisés, ce qui peut se traduire sur les prix de l'immobilier. Il en est de même pour les secteurs proches des points d'accès aux routes à grande circulation. A contrario, les zones proches des infrastructures mais sans accès possible à celles-ci peuvent être relativement dévalorisées (du fait des nuisances supposées ou réelles). Ces phénomènes existent indépendamment des limites communales et de l'usage effectif de l'infrastructure. Ils peuvent donc s'étendre à des zones exclues de l'information sur la concertation, notamment sur des communes non physiquement concernées par le projet.

Diffuser l'information sur la concertation sur ces zones d'influence du projet serait utile pour les habitants confrontés directement aux effets futurs de l'infrastructure. Les communes y seraient aussi intéressées dans la mesure où les infrastructures de transport sont des composantes essentielles de l'aménagement des territoires locaux. Les communes pourraient ainsi mieux prendre la mesure des phénomènes de valorisation / dévalorisation qui peuvent se produire sur leur territoire et de la manière dont la population les perçoit. Elles pourraient anticiper ces phénomènes et développer des politiques de régulation. Pour le porteur du projet, il s'agirait de faire reconnaître l'infrastructure qu'il développe comme partie intégrante des projets locaux et de faciliter ainsi son acceptabilité sociale.

3.1.2. Des documents plus ou moins formalisés mis à la disposition du public

Les porteurs de projet en phase d'organisation de concertation L300-2 sont amenés à prévoir les documents qui seront mis à la disposition du public, sous forme papier dans des lieux de consultation prévus ou sous forme de fichiers sur Internet. **Certains font le choix de constituer des dossiers très structurés et détaillés, d'autres ont une approche moins formalisée de ces documents.**

En préalable, il faut rappeler que, quel que soit le choix réalisé, les documents soumis à concertation sont de bonne facture, alors qu'aucune obligation légale ne préside à leur contenu, contrairement au dossier d'enquête préalable à la DUP encadré réglementairement, et au débat public où le dossier est validé par la CNDP.

Le « dossier de concertation » peut ne pas exister, remplacé par des lettres d'information, des dossiers d'exposition. Dans ce cas, le choix est fait d'un affichage limité des éléments techniques du dossier au profit de présentations générales fortement illustrées de schémas et photos.

Les partis retenus dans les trois dossiers de transport collectif analysés, portés par des collectivités de nature différente (un conseil général, une agglomération, un établissement public) mettent en évidence les possibilités ainsi offertes par une réglementation peu contraignante. Les supports de présentation de ces projets offrent une illustration intéressante des formes que peuvent prendre des documents de concertation, davantage conçus comme vecteurs de communication que comme dossiers techniques.

Concernant les projets routiers, les dossiers sont généralement de forme plus classique, les éléments techniques également plus nombreux. On y retrouve systématiquement des paragraphes traitant de l'objet de la concertation, de ses principes, de l'historique sur le dossier, puis sont présentés le contexte socio-économique et environnemental, enfin le projet lui-même (caractéristiques, scénarios, variantes, effets). Selon les objectifs de la concertation, depuis le seul recueil de l'avis global sur le projet jusqu'à l'expression sur des choix, le dossier peut être ensuite assez différent. Il n'est pas rare que le dossier soit volumineux, avec de fortes variations (entre 40 et 200 pages). La structure de ces dossiers semble souvent être constituée sur la référence aux fiches outils proposées par le Conseil Général des Ponts et Chaussées en 2004 dans l'ouvrage « concertation / débat public – fiches méthodologiques »²².

22 Document disponible à l'adresse suivante <http://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/document.xsp?id=Cgpc-OUV00000487> – fiche n°5 relative au contenu du dossier de concertation.

3.1.3. Des outils de participation diversifiés et adaptés à chaque projet

La participation sur les projets passe classiquement par les expressions lors de réunions publiques, les avis sur registres, et de plus en plus par des expressions sur les sites Internet des projets. On relève une forte analogie des méthodes utilisées entre les différents dossiers, quels que soient leurs objets, leur importance, leurs effets sur l'environnement.

Néanmoins, les différents outils de participation sont en effet loin d'être similaires, en termes de facilité d'expression, de transparence, de confrontation des opinions.

Les dispositifs de participation seraient à adapter en fonction du territoire concerné (rural / urbain), **des caractéristiques des usagers** (pérennes / saisonniers / ponctuels), **des caractéristiques de la population** (âge, sociologie). Un large éventail d'expressions est possible, chaque mode étant plus adapté pour des catégories de public et/ou de territoire. La multiplication systématique des outils n'est pas nécessaire mais plutôt leur ajustement à chaque projet.

La comparaison du bilan des expressions pour des dossiers d'aménagement routiers qui proposaient des modalités similaires d'expression met en évidence ce besoin d'ajustement. Le décompte des différentes expressions par mode est le suivant :

	Réunions publiques	Expressions sur le site internet	Expressions sur registres	Autres
Contournement Est de Rennes	1000 participants à 3 réunions	120 courriels	80 expressions sur 10 registres	3 pétitions
Parti d'aménagement de la RN12	270 participants à 3 réunions	23 courriels	135 expressions sur 28 registres	3 pétitions
Aménagement de l'A480 à Grenoble	220 personnes aux 3 réunions	138 courriels	40 expressions sur 10 registres	non
Contournement Est de Rouen – Liaison A38-A13	2486 participants à 9 réunions	270 avis sur le site	pas de registre	962 coupons T à la DREAL et 239 avis via les fiches questions distribuées en réunion publique 61 contributions officielles par courrier

Cette comparaison montre l'appropriation différente des outils mis à disposition selon les dossiers.

Les registres semblent désormais avoir un rôle assez limité dans le recueil des expressions du public, même en cas de multiplication de ceux-ci.

Les réunions publiques gardent leur utilité, en termes d'expression, mais aussi de présentation dynamique des projets. Pour les projets couvrant un grand territoire, la répartition des réunions publiques s'avère indispensable pour ne pas nécessiter de déplacements trop importants²³. Par contre, la multiplication des réunions publiques sur un petit territoire n'est pas nécessairement utile. Le public sera potentiellement le même, sans pour autant permettre l'expression de nouvelles personnes.

²³ Pour le projet de la RN12, un maire a pris l'initiative d'organiser une réunion locale dans un secteur qu'il jugeait insuffisamment couvert par ce qu'avait prévu le porteur de projet ; 80 personnes ont effectivement participé à cette réunion.

En outre, ce mode de participation demande un investissement important du porteur du projet, tant matériellement qu'humainement.

Les pétitions sont un moyen d'expression utilisé lorsque le projet rencontre suffisamment d'oppositions pour qu'elles se structurent (en association ou non) et choisissent ce mode de participation. Ce moyen d'expression est à l'initiative du public mais pris en compte par le maître d'ouvrage dans son bilan. Dans ce cas, il est probable que les réunions publiques et les expressions sur registres fassent ressortir les mêmes critiques que les pétitions.

Les expressions sur les sites Internet dédiés sont de plus en plus nombreuses, notamment dans les territoires urbains (voir ci-après 3.2.3).

Les coupons réponse personnels apparaissent comme efficaces. Insérés sous forme de volet détachable dans les dépliants d'information, ils ont été largement utilisés pour le contournement Est de Rouen. Ils présentent l'intérêt de toucher le public à son domicile (sans démarche particulière de sa part).

D'autres exemples permettent d'illustrer l'efficacité de ce type d'approche. Dans deux projets de transport collectif (BHNS dans l'ouest de Strasbourg et ligne ferroviaire de Belfort-Delle), les porteurs des projets ont mis à disposition du public un document d'expression en accompagnement de l'information sur la concertation via les différents vecteurs prévus (sites d'exposition, réunions et site internet). Il s'agissait d'une fiche recto-verso sollicitant les observations sur la question des déplacements dans le secteur, l'avis global sur le projet et plus spécifiquement sur certains thèmes.

Ces documents ont constitué l'outil de participation le plus utilisé dans ces deux concertations :

- à Strasbourg, 72 % des expressions écrites se sont faites par ce mode (93 loin devant les 22 courriels et les 10 courriers). Les registres de concertation (sur les lieux d'exposition et dans le bus info) n'ont comptabilisé que 32 observations ;
- à Belfort-Delle, ce sont 69 % des expressions qui sont passées par ce document support, avec toutefois une part significative remplie sur le site internet dédié (77 documents remplis, pour seulement 15 contributions sur registres et 20 courriers ou courriels). Dans ce cas, le document pouvait être renseigné en ligne, ce qui a été fait dans 44 % des cas de documents remplis²⁴.

Ces approches, malgré leur intérêt, restent assez coûteuses, tant en organisation qu'en dépouillement.

Les études de cas soulignent également l'importance de diversifier les supports de participation pour permettre un maximum d'expressions et pallier aux défauts ou avantages que présentent ces outils individuellement.

Dans l'exemple du contournement Est de Rouen, certains thèmes ont été abordés de façon privilégiée selon une modalité d'expression proposée :

- l'utilité du projet est principalement mentionnée via les coupons T et les avis ou les contributions sur internet ;
- les préoccupations relatives aux effets sur le milieu humain s'expriment plutôt à l'oral lors de réunions publiques ;
- la réponse apportée par le projet à la situation de congestion routière a particulièrement été soulevée via les contributions écrites.

C'est donc la diversité des outils d'expressions à la disposition du public qui a permis de recueillir une pluralité d'avis sur les nombreuses thématiques, ce que n'ont pas permis les 9 réunions publiques, au cours desquelles les expressions étaient peu diversifiées.

De l'avis des maîtres d'ouvrage, les supports d'expression utilisés possèdent une portée différente les uns des autres.

²⁴ La possibilité de remplir le document en ligne n'était pas ouverte dans le projet strasbourgeois où seuls le dépôt dans les urnes présentes sur les lieux d'exposition et le retour par courrier étaient envisagés.

Le recueil des observations sur les registres, comme les expressions individuelles par courrier ou messagerie, permettent des expressions personnelles, mais si des réponses sont formulées à titre individuel, leur effet sera restreint à la personne qui s'est exprimée.

Lors des réunions publiques, la formulation des questions devant l'auditoire, puis la confrontation avec la réponse formulée, peuvent permettre de faire « évoluer les lignes » pour une part du public et pas seulement celui qui a formulé la question. Cela nécessite toutefois que le climat de la réunion soit plutôt serein. Ces échanges peuvent aboutir à des positions de compromis, dans le sens d'une meilleure acceptabilité sociale des projets.

Dans certains cas, les modes d'expression proposés peuvent être détournés de l'objectif initial de la concertation. Ainsi, concernant le projet d'aménagement du périphérique nantais, la concertation avait pour objet l'expression d'un choix entre deux options techniques d'aménagement de voirie permettant de limiter les épisodes de congestion. Les expressions quasi exclusives du public (des riverains de la voie avec le soutien de la municipalité) ont en fait porté sur la réduction des nuisances sonores actuelles et futures qu'ils subissaient²⁵. Les services des collectivités consultées sur le projet ont été les seuls à donner la préférence pour une option. Le porteur de projet a vu ainsi la concertation monopolisée par un groupe de contestataires, la difficulté de cibler en amont les usagers de la voie a conduit à une absence d'expression de leur part. Le maître d'ouvrage devra envisager dans les phases ultérieures du montage de son projet de nouvelles modalités d'expression des usagers de la voie. Pour cela il faudra imaginer de nouvelles formes d'information de ses usagers.

3.1.4. Des dispositifs accessibles au plus grand nombre

Indépendamment de la nature des **outils de participation mis à disposition**, le porteur de projet devra s'interroger sur **leur accessibilité aux personnes potentiellement intéressées**. Les outils « classiques » de participation demandent aux personnes de se déplacer. Apporter l'information à proximité du public paraît pourtant nécessaire pour permettre l'expression de certaines populations, qui, à défaut, en seront exclues. Cela concerne bien sûr les personnes âgées peu mobiles, mais aussi des personnes sans moyen de déplacement, notamment les plus défavorisés. Ces personnes sont également celles qui sont susceptibles de ne pas avoir accès à Internet et donc dans l'incapacité de s'exprimer par ce mode.

L'information « itinérante » constitue une ouverture intéressante, notamment pour des secteurs périurbains ou ruraux, où les déplacements ne sont pas toujours aisés. Cela se justifie d'autant plus dans le cas du développement d'une offre de transports collectif, dont les usagers potentiels n'ont pas nécessairement de voiture. Ainsi, dans le cadre du projet strasbourgeois, un « bus info » a parcouru le périmètre de la concertation en présentant les panneaux d'exposition ainsi qu'un registre de concertation. Pendant les quatre semaines de la concertation, il s'est déplacé sur dix-neuf sites et a accueilli 280 visiteurs, soit bien plus que les 130 personnes présentes aux deux réunions publiques.

En milieu urbain, la collectivité a pu créer un lieu pérenne d'information sur les aménagements, bien identifié par la population et utilisable lors des concertations. A Nîmes, la communauté d'agglomération et la ville ont mis en place une mission communication et accompagnement des grands travaux qui anime un lieu d'échanges, de rencontres et d'exposition sur les projets d'aménagement urbain dans l'intercommunalité. Un « kiosque info travO » accueille le public et les riverains, tous les jours de semaine, avec des expositions dédiées aux grands travaux en cours, de la documentation, des informations pratiques. Il s'agit donc d'un outil pérenne sur ces projets, dont les horaires d'accès sont destinés à favoriser une large information. Ponctuellement, comme lors d'une concertation, il permet également l'expression du public sur le projet.

25 Afin d'apporter des réponses aux critiques, le porteur de projet a accepté de procéder à de nouvelles mesures de bruit aux abords du périphérique, avec un choix des heures et des moments où les mesures seraient effectuées avec les riverains (ainsi que les conditions météorologiques lors des mesures). Le porteur de projet a aussi accepté certains aménagements permettant de réduire les nuisances sonores (enrobé acoustique, réfection d'un écran phonique existant).

Ces différentes possibilités de souplesse dans le dispositif de concertation ne trouvent leur justification que pour faciliter l'information et l'expression du plus grand nombre de personnes intéressées au projet. Cela est d'autant plus important que la phase de concertation L300-2 constitue une étape majeure pour apporter au porteur de projet des éléments essentiels dans la conception de son projet.

3.2. Une phase de concertation stratégique et constructive

La concertation L300-2 se trouve positionnée à un moment de la mise au point du projet où l'échange avec les citoyens est considéré par les maîtres d'ouvrage comme le plus constructif et propice à la prise en compte des observations et propositions des citoyens.

A noter que les modalités de la concertation associent toujours des consultations officielles des parties prenantes (comme les collectivités, les chambres consulaires, ...) par envoi du dossier, invitation à des réunions... Leurs expressions sont indispensables mais ne sont pas spontanées. Elles ne sont pas traitées dans les paragraphes qui suivent.

3.2.1. Une phase majeure de contribution du public aux projets

Les porteurs de projets organisent les concertations avec une gamme variée d'attentes au regard de cette procédure. D'un accord de principe sur la réalisation d'un projet, en passant par la préférence pour un scénario, jusqu'à un avis précis sur des aménagements d'une voie, les objectifs des concertations peuvent être très diversifiés.

Pour 9 des 10 dossiers analysés, qui n'ont pas donné lieu à débat public²⁶, la concertation L300-2 est le premier et le principal moment de participation du public, à un stade où les remarques et propositions pourront être intégrées dans le projet. Certaines concertations proposent un choix marqué et les options préférées par les acteurs s'exprimant pourront faire évoluer le projet de manière conséquente.

C'est notamment le cas dans les dossiers étudiés pour trois dossiers routiers avec des alternatives techniques ou des choix de priorités soumis pour avis.

Ainsi, pour le périphérique nantais, c'est le choix entre deux modalités d'aménagement des voies permettant d'améliorer la fluidité du trafic qui est soumise à concertation. Pour l'A480 à Grenoble, face à un projet d'aménagement global sur 12 km mais dans un contexte de budget ne permettant pas de réaliser l'ensemble (en tout cas rapidement), ce sont les priorités d'aménagement qui sont soumises à l'avis du public. Enfin, pour la RN12, les niveaux de travaux envisageables sont différents sur la totalité de l'axe (3 niveaux possibles) et les déviations des villes sont individuellement soumises au choix de réalisation puis à une priorisation pour celles retenues.

Un maître d'ouvrage questionné a souligné l'importance du recueil de l'avis du public à ce stade, moment stratégique où le projet n'est pas encore finalisé et où des évolutions sont encore envisageables. Par opposition, le recueil d'avis au stade de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique est généralement trop tardif pour permettre des adaptations significatives. A cette phase, les adaptations se font essentiellement sur les mesures d'insertion du projet dans son environnement.

3.2.2. Une réelle phase de construction du projet, bien perçue par le public

Dans les bilans de concertations examinés, on trouve peu de critiques du public sur les concertations menées que ce soit sur leur forme, leur contenu ou leur portée. Sont seulement recensées quelques difficultés d'accès à l'information, quelques critiques sur la durée trop faible de la concertation au vu de la complexité technique du projet ou concernant la durée des expositions. Le public perçoit donc ces concertations positivement et ce d'autant plus qu'on sollicite son avis sur un choix d'aménagement ou une priorité de réalisation.

²⁶ Le seul projet ayant fait l'objet d'un débat public en amont de la phase de concertation étudiée est le contournement Est de Rouen – Liaison A28-A13 : la concertation étudiée est une concertation recommandée par la CNDP, pour informer le public sur le projet et recueillir son avis sur ses caractéristiques.

Cela est perçu comme valorisant pour le public participant, mais le porteur de projet devra ensuite porter une grande attention à la justification des options qu'il retiendra. Le sentiment d'avoir pu influencer le projet ne doit pas être annulé ultérieurement par une mauvaise communication sur les choix réalisés au final.

Si le ressenti du public est globalement positif, il ressort par contre des entretiens avec les maîtres d'ouvrage un vécu plus complexe des concertations. D'une part, elles sont consommatrices de temps et de moyens humains dans des contextes pas toujours adaptés ; d'autre part, les contestations sur les projets peuvent être perçues comme des remises en cause plus personnelles (des choix techniques, des compétences...) notamment lors des réunions publiques.

Dans la plupart des cas, la concertation a permis de valider le projet, en l'état, en y apportant des adaptations ou en validant des choix entre des alternatives présentées. Dans certains cas, elle a plutôt été un facteur déclencheur d'interrogations sur l'opportunité du projet, voire une tribune pour des contestations sur un autre objet.

Quel que soit le bilan, on peut considérer que ces concertations ont joué leur rôle d'information du public et de discussion autour du projet et de ses effets. D'ailleurs, même sur les dossiers ressentis par les maîtres d'ouvrage comme conflictuels, ces derniers soulignent la nécessité que les contestations ressortent à ce stade d'avancement plutôt qu'ultérieurement. Les projets peuvent encore évoluer, des études complémentaires peuvent être menées pour intégrer éventuellement de nouvelles options ou variantes suggérées par le public. Il s'agit donc d'une réelle phase de participation du public à la construction du projet, d'un enrichissement de celui-ci qui n'est plus possible par la suite.

3.2.3. L'usage d'Internet dans toutes ses fonctionnalités pour une concertation continue

L'usage d'Internet dans les phases de concertation est aujourd'hui systématisé. En quelques années, il s'est développé quant au nombre de dossiers concernés, mais surtout aux possibilités offertes par le porteur de projet.

Le premier usage a été la mise à disposition facile et gratuite de l'information relative au projet soumis à concertation. Dans un second temps, les porteurs de projet ont pu recueillir des avis par messagerie. Actuellement, se développent de plus en plus des « forums » ou « foires aux questions » permettant aux avis et questions de s'exprimer et de recevoir une réponse, mais aussi d'être portés à la connaissance de toute personne se connectant sur le site du projet.

Les bilans numériques des expressions via les courriers électroniques et les plate-formes d'échanges sont d'ores et déjà supérieurs aux expressions formulées sur registres dans la plupart des dossiers. Elles peuvent approcher les expressions recueillies lors des réunions publiques dans certains projets. Par sa facilité d'usage, sa transparence (les questions posées et les réponses sont visibles par tous), l'absence de contrainte géographique, ce mode de participation est un outil très intéressant.

Certains porteurs de projets, conscients de l'apport qu'Internet peut constituer, mettent en place une messagerie et/ou une plate-forme d'échanges pendant la phase de concertation, puis décident de la maintenir en fonctionnement au-delà. L'accès transparent aux observations formulées et aux réponses peut ainsi constituer un mode intéressant d'application du principe de concertation continue. L'information sur l'avancement du projet devient permanente, de même que celle concernant le déroulement de la concertation, et plus tard le bilan de celle-ci. Les échanges peuvent aussi le devenir. Internet permet ainsi d'instaurer une communication à double sens, des échanges itératifs entre le porteur du projet et les citoyens.

Le rôle croissant attribué à Internet et reconnu par le public rend nécessaire de considérer ce mode d'expression comme essentiel et de le gérer comme tel. Il s'agira ainsi pour le porteur de projet de prévoir une gestion pérenne du site, des réponses aux questions formulées et l'actualisation du site sur la concertation et plus globalement le projet (avec toutes les précautions nécessaires – modérateur notamment).

3.2.4. Des bilans de concertation, outils du dialogue continué

Si formellement, tous les dossiers présentent un bilan de la concertation, certains proposent une approche plus poussée en termes d'analyse des contributions. Le bilan ne fait pas seulement le constat des expressions et du respect des modalités de concertation prévues (d'ailleurs toujours respectées voire dépassées par rapport aux prévisions initiales). Les différentes analyses permettent de faire avancer les réflexions en montrant sur quels points le maître d'ouvrage réinterroge son projet à la lumière des contributions. Elles donnent donc une valeur aux expressions comme un moyen efficace pour faire avancer les projets.

Le bilan, sans anticiper sur la prise de décision ultérieure, est l'occasion pour le maître d'ouvrage d'expliquer en quoi les éléments et avis recueillis en cours de démarche l'amènent à envisager une évolution du projet après la réalisation d'études complémentaires. Il ne s'agit pas de remettre en cause le pouvoir décisionnaire qui reste de sa compétence, ni d'exiger une prise de décision immédiate. La seule mention de pistes d'études pour des évolutions des projets transcrit de façon suffisante la fonction de la concertation et la différencie de l'information et de la consultation. Ultérieurement, le porteur du projet aura aussi à justifier ses choix au regard de ces études complémentaires.

Le bilan peut ainsi devenir le document reflet de l'évolution du projet au fil du temps et de la (ou des) concertation(s) qui émaillent sa mise au point. Document synthétique mais complet, il pourra être intégré dans le dossier d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique dont la composition rend obligatoire la fourniture du bilan des concertations²⁷.

Il est possible à cet égard de faire un parallèle avec l'utilisation de la procédure L300-2 qui est faite pour l'élaboration des documents d'urbanisme. Dans ce cas, la phase de concertation dure tout au long de l'élaboration du document d'urbanisme depuis la délibération initiale de la collectivité jusqu'à la délibération d'arrêt du projet²⁸ (intervenant avant les consultations des personnes publiques associées et l'enquête publique). Cette étape se déroule parfois sur plusieurs années et le bilan de la concertation fait alors état de tout cet historique.

27 Article R123.8 5° du code de l'environnement : le dossier soumis à enquête publique comprend au moins « le bilan de la procédure de débat public [...] ou de la concertation définie à l'article L121-16, ou de toute autre procédure prévue par les textes en vigueur permettant au public de participer effectivement au processus de décision. Lorsqu'aucune concertation préalable n'a eu lieu, le dossier le mentionne. »

28 Article R123-18 du code de l'urbanisme pour les plans locaux de l'urbanisme et article R122-9 pour les schémas de cohérence territoriale.

Conclusion

Les maîtres d'ouvrage attendent de la phase de concertation L300-2 un enrichissement du projet.

Cette phase de concertation n'est pas nécessairement la plus connue du grand public. Le débat public et l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique sont des étapes dans la vie des projets bien identifiées par les acteurs du territoire. En outre, il peut subsister pour les élus une ambiguïté sur le champ d'application de l'article L300-2 du code de l'urbanisme, qui concerne à la fois les documents d'urbanisme, les projets d'aménagement mais également les projets d'infrastructures

Le débat public et l'enquête préalable à la DUP font par ailleurs l'objet de réflexions et d'évolutions réglementaires plus nombreuses et fréquentes. Si les textes ont évolué ces dernières années pour la concertation L300-2, ces évolutions restent mineures.

Pourtant, cette phase ressort, sans doute tout comme le débat public, comme essentielle pour l'acceptabilité sociale des projets d'infrastructures de transport. Pour les projets qui ne relèvent pas du débat public (montant de l'opération inférieur au seuil d'éligibilité), la concertation L300-2 joue un rôle analogue en associant largement le public à l'élaboration du projet. Peu formaliste, elle intervient en outre à un moment charnière dans les phases d'élaboration des projets, entre la validation de leur opportunité et les phases d'études détaillées. Elle permet au public d'exprimer des propositions concrètes à un moment de la vie du projet où le maître d'ouvrage pourra s'en emparer. Du côté du maître d'ouvrage, cette phase lui permet d'entendre les revendications du public afin de les anticiper et de les traiter avant la phase d'enquête publique.

Le formalisme limité facilite l'usage d'Internet et les échanges associés. Pour le citoyen, il n'est pas nécessaire de disposer de capacités particulières d'expression écrite ou orale pour pouvoir, sur un mode ou un autre, participer à cette concertation. Alors que le débat public tend à favoriser l'expression de regroupements de citoyens, la concertation L300-2 facilite celle des individus. Par rapport à l'enquête publique, c'est également un dialogue plus direct avec le porteur de projet, qui peut s'instaurer sans le relais d'un commissaire-enquêteur. Avant l'enquête publique où le projet est consolidé et les options limitées, elle permet l'expression de propositions constructives, dépassant les positions défensives qui sont susceptibles de dominer ensuite.

4. Annexes

4.1. Annexe 1 - La concertation – définitions courante et réglementaire

4.1.1. Les définitions du langage courant

En lui-même, le terme de concertation trouve sa base étymologique dans l'expression latine « *concertio* », qui signifie : « *dispute, contestation* » alors que l'acception actuelle de ce terme vient de son appropriation par le vocabulaire musical l'associant au mot « concert ». Les quelques définitions suivantes sont issues des dictionnaires français et de l'encyclopédie libre en ligne :

- pour le dictionnaire « le Robert », le vocable « *se concerter* » signifie s'entendre pour agir de concert ;
- pour le dictionnaire « Larousse », « *la concertation* » est une pratique qui consiste à faire précéder une décision d'une consultation des parties prenantes ;
- pour « Wikipédia »²⁹, « *la concertation* » est l'action, pour plusieurs personnes, de s'accorder en vue d'un projet commun.

Ce qui apparaît au cœur de ces multiples définitions, c'est l'action collective générée par la concertation en vue d'un partage ou d'un but commun autour d'un projet, d'une décision ou d'une action.

La concertation peut également être perçue comme s'inscrivant dans une logique démocratique qui permet de renforcer la participation des citoyens à la vie politique et publique sur la décision d'engagement d'un projet spécifique.

Ainsi, la charte de la concertation³⁰ donne notamment deux objectifs à celle-ci :

- promouvoir la participation des citoyens aux projets qui les concernent, par l'information la plus complète, l'écoute de leurs attentes ou de leurs craintes, l'échange et le débat ;
- améliorer le contenu des projets et faciliter leur réalisation en y associant dès l'origine, aux côtés du maître d'ouvrage, le plus grand nombre possible d'acteurs concernés.

4.1.2. Les définitions réglementaires

a. Des textes variés rendant obligatoire une concertation

La convention d'Aarhus de juin 1998 (ratifiée par la France en 2002) [2] se base sur le principe que . « *dans le domaine de l'environnement, un meilleur accès à l'information et la participation accrue du public au processus décisionnel permettent de prendre de meilleures décisions et de les appliquer plus efficacement, contribuent à sensibiliser le public aux problèmes environnementaux, lui donnent la possibilité d'exprimer ses préoccupations et aident les autorités publiques à tenir dûment compte de celles-ci* »

Les articles 6 et 7 de cette convention précisent entre autres que :

- la concertation doit être réalisée la plus en amont possible « lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence » ;
- elle doit laisser des délais raisonnables pour que le public se prépare et participe effectivement ;
- les résultats de la participation du public doivent être pris en compte dans la décision ;
- la décision assortie des motifs et considérations sur lesquels elle est fondée, est communiquée au public.

29 <http://fr.wikipedia.org/wiki/Concertation>

30 Publiée par le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement le 5 juillet 1996 [1]. Une nouvelle charte de la participation est en cours d'élaboration par le Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, dans le cadre d'un Comité de pilotage animé par le Commissariat Général au Développement Durable. Elle a fait l'objet d'une consultation du public en mai-juin 2016 et devrait être publiée fin juillet 2016.

Les principes de la convention d'Aarhus [2] ont été repris dans la Charte de l'Environnement intégrée au bloc de constitutionnalité française par la loi du 1^{er} mars 2005. Son article 7 traite de la concertation :

« Art. 7. - Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. »

Avant la transposition en droit français de la convention d'Aarhus, divers textes avaient rendu obligatoires des processus de concertation notamment la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature qui institue l'étude d'impact, la loi du 12 juillet 1983 (dite « loi Bouchardeau ») sur la démocratisation des enquêtes publiques, ou la loi SRU « solidarité et renouvellement urbains » du 13 décembre 2000 qui confirme la nécessité d'une concertation préalable à l'élaboration et à la révision des documents d'urbanisme.

b. La définition au sens du code de l'urbanisme

L'article **L 300-2** du code de l'urbanisme dispose que (version en vigueur du 27 mars 2014 au 31 décembre 2015) :

« I. Font l'objet d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées :

1° L'élaboration ou la révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme ;

2° La création d'une zone d'aménagement concerté ;

3° Les projets et opérations d'aménagement ou de construction ayant pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie, notamment ceux susceptibles d'affecter l'environnement, au sens de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, ou l'activité économique, dont la liste est arrêtée par décret en Conseil d'Etat.

4° Les projets de renouvellement urbain.

II. — Les objectifs poursuivis et les modalités de la concertation sont précisés par :

1° Le préfet lorsque la révision du document d'urbanisme ou l'opération sont à l'initiative de l'Etat ;

2° L'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement public dans les autres cas.

Toutefois, lorsque la concertation est rendue nécessaire en application du 2° ou du 3° du I ou lorsqu'elle est organisée alors qu'elle n'est pas obligatoire, les objectifs poursuivis et les modalités de la concertation peuvent être précisés par le président de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement public compétent.

Les modalités de la concertation permettent, pendant une durée suffisante et selon des moyens adaptés au regard de l'importance et des caractéristiques du projet, au public d'accéder aux informations relatives au projet et aux avis requis par les dispositions législatives ou réglementaires applicables et de formuler des observations et propositions qui sont enregistrées et conservées par l'autorité compétente.[...]

III. — A l'issue de la concertation, l'autorité mentionnée au II en arrête le bilan. [...] »

Les opérations d'aménagement visées sont définies à l'article **R300-1** du même code (modifié par décret n°2013-142 du 14 février 2013 - art. 10 – extraits version applicable jusqu'au 31 décembre 2015) :

« Les opérations d'aménagement soumises aux obligations prévues au 3° du I de l'article L. 300-2 sont les opérations suivantes : [...] »

2. La réalisation d'un investissement routier dans une partie urbanisée d'une commune d'un montant supérieur à 1 900 000 euros, et conduisant à la création de nouveaux ouvrages ou à la modification d'assiette d'ouvrages existants ;
3. La transformation d'une voie existante en aire piétonne d'une superficie supérieure à 3 000 mètres carrés ou la suppression d'une aire piétonne d'une même superficie ;
4. La création d'une gare ferroviaire ou routière de voyageurs, de marchandises ou de transit ou l'extension de son emprise, lorsque le montant des travaux dépasse 1 900 000 euros ; [...]
6. Les travaux de construction ou d'extension d'infrastructures portuaires des ports fluviaux situés dans une partie urbanisée d'une commune, lorsque le montant de ces travaux dépasse 1 900 000 euros, ainsi que la création d'un port fluvial de plaisance d'une capacité d'accueil supérieure à 150 places ou l'extension d'un port de plaisance portant sur au moins 150 places ;
7. Dans une partie urbanisée d'une commune, la création d'un port maritime de commerce, de pêche ou de plaisance, les travaux d'extension de la surface des plans d'eau abrités des ports maritimes de commerce ou de pêche d'un montant supérieur à 1 900 000 euros, ainsi que les travaux ayant pour effet d'accroître de plus de 10 % la surface du plan d'eau abrité des ports maritimes de plaisance ; [...] »

Le code de l'urbanisme a été recodifié depuis l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2016 de l'ordonnance 2015-1174 et du décret 2015-1783³¹. L'article L300-2 a ainsi été remplacé par les articles L103-2 à 103-6 et l'article R300-1 a été remplacé par l'article R103-1.

Les nouvelles rédactions, désormais applicables, sont les suivantes. À noter que les rédactions ont peu évolué par rapport à celles en vigueur depuis le 27 mars 2014, la recodification proposant en fait un redécoupage des alinéas de l'ancien article L300-2.

Article L103-2

Font l'objet d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées :

1. L'élaboration ou la révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme ;
2. La création d'une zone d'aménagement concerté ;
3. **Les projets et opérations d'aménagement ou de construction ayant pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie, notamment ceux susceptibles d'affecter l'environnement**, au sens de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, ou l'activité économique, dont la liste est arrêtée par décret en Conseil d'Etat ;
4. Les projets de renouvellement urbain.

Article L103-3

Les objectifs poursuivis et les modalités de la concertation sont précisés par :

1. L'autorité administrative compétente de l'Etat lorsque la révision du document d'urbanisme ou l'opération sont à l'initiative de l'Etat ;
2. L'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement public dans les autres cas.

Toutefois, lorsque la concertation est rendue nécessaire en application du 2° ou du 3° de l'article L103-2 ou lorsqu'elle est organisée alors qu'elle n'est pas obligatoire, les objectifs poursuivis et les

³¹ Ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre 1er du code de l'urbanisme et Décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre 1er du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme

modalités de la concertation peuvent être précisés par le président de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement public compétent.

Article L103-4

Les modalités de la concertation permettent, pendant une durée suffisante et selon des moyens adaptés au regard de l'importance et des caractéristiques du projet, au public d'accéder aux informations relatives au projet et aux avis requis par les dispositions législatives ou réglementaires applicables et de formuler des observations et propositions qui sont enregistrées et conservées par l'autorité compétente.

Article L103-5

Lorsqu'une opération d'aménagement doit faire l'objet d'une concertation en application des 2° ou 3° de l'article L. 103-2 et nécessite une révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme, la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent peut décider que la révision du document d'urbanisme et l'opération font l'objet d'une concertation unique. Dans ce cas, les objectifs poursuivis et les modalités de la concertation sont précisés par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale.

Article L103-6

A l'issue de la concertation, l'autorité mentionnée à l'article L. 103-3 en arrête le bilan.

Lorsque le projet fait l'objet d'une enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre 1er du code de l'environnement, le bilan de la concertation est joint au dossier de l'enquête.

Article R103-1

Les opérations d'aménagement soumises à concertation en application du 3° de l'article L. 103-2 sont les opérations suivantes :

1. L'opération ayant pour objet, dans une commune non dotée d'un plan local d'urbanisme ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu, ayant fait l'objet d'une enquête publique, la création de plus de 5 000 mètres carrés de surface de plancher ou la restauration, dans les conditions définies à l'article L. 313-4-1, d'un ensemble de bâtiments ayant au moins cette surface ;
2. La réalisation d'un investissement routier dans une partie urbanisée d'une commune d'un montant supérieur à 1 900 000 euros, et conduisant à la création de nouveaux ouvrages ou à la modification d'assiette d'ouvrages existants ;
3. La transformation d'une voie existante en aire piétonne d'une superficie supérieure à 3 000 mètres carrés ou la suppression d'une aire piétonne d'une même superficie ;
4. La création d'une gare ferroviaire ou routière de voyageurs, de marchandises ou de transit ou l'extension de son emprise, lorsque le montant des travaux dépasse 1 900 000 euros ;
5. Les travaux de modification de gabarit, de détournement ou de couverture de cours d'eau dans une partie urbanisée d'une commune, lorsque le montant des travaux dépasse 1 900 000 euros ;
6. Les travaux de construction ou d'extension d'infrastructures portuaires des ports fluviaux situés dans une partie urbanisée d'une commune, lorsque le montant de ces travaux dépasse 1 900 000 euros, ainsi que la création d'un port fluvial de plaisance d'une capacité d'accueil supérieure à 150 places ou l'extension d'un port de plaisance portant sur au moins 150 places ;
7. Dans une partie urbanisée d'une commune, la création d'un port maritime de commerce, de pêche ou de plaisance, les travaux d'extension de la surface des plans d'eau abrités des ports maritimes de commerce ou de pêche d'un montant supérieur à 1 900 000 euros, ainsi que les travaux ayant pour effet d'accroître de plus de 10 % la surface du plan d'eau abrité des ports

maritimes de plaisance ;

8. *Les ouvrages et travaux sur une emprise de plus de 2 000 mètres carrés réalisés sur une partie de rivage, de lais ou relais de la mer située en dehors des ports et au droit d'une partie urbanisée d'une commune.*

4.2. Annexe 2 - Glossaire

Extraits du glossaire de la note technique du DGITM du 27 juin 2014 relative à l'évaluation des projets de transport (prise pour application de l'instruction du Gouvernement du 16 juin 2014 relative à l'évaluation des projets de transport)

Analyse (ou bilan) coûts-avantages	Bilan des avantages monétaires, positifs ou négatifs, et des coûts d'une option de projet, par différence avec ceux de l'option de référence, dans un scénario de référence donnée.
Option de référence	Ensemble des investissements les plus probables que réaliserait le maître d'ouvrage du projet évalué dans le cas où celui-ci ne serait pas réalisé. Ces investissements peuvent correspondre à des actions en matière d'infrastructures ou en matière de services de transport.
Option de projet	Option étudiée par le maître d'ouvrage en réponse à un problème ou à un besoin déterminé. Les options de projet peuvent évoluer au fur et à mesure que se déroule le processus de conception et d'évaluation du projet.
Scénario de référence	Réunion des hypothèses exogènes au projet de transport et jugées les plus probables par le maître d'ouvrage, relatives au contexte d'évolution future, sur la durée de projection retenue pour l'évaluation. Ces hypothèses portent sur le cadre économique, social et environnemental et sur les aménagements (réseaux de transport, localisation des habitats et des activités) indépendants du projet étudié.
Variante	Désigne une option de projet qui ne se distingue que par un nombre limité d'éléments d'une autre option de projet à laquelle elle est rattachée.

4.3. Annexe 3 : Sigles et acronymes

ALUR	Accès au logement et urbanisme rénové, loi ALUR n° 2014-366 du 24 mars 2014
AOT	Autorité Organisatrice des Transports
BHNS	Bus à Haut Niveau de Service
Cerema ITM	Direction Technique Infrastructures de transport et Matériaux
Cerema Ouest	Direction Territoriale Ouest du Cerema (DTEROuest)
CGDD	Commissariat Général au Développement Durable
CNDP	Commission Nationale du Débat Public
CPDP	Commission Particulière du Débat Public
CR	Conseil Régional
DP	Débat Public
DREAL	Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
DUP	Déclaration d'Utilité Publique
ENE	Engagement National pour l'Environnement
EPCI	Établissement Public de Coopération Intercommunale
EPDUP	Enquête préalable à la Déclaration d'Utilité Publique
EPPT	Évaluation des Projets et Politiques de Transport
ERC	Éviter Réduire, et à défaut Compenser
HT	Hors Taxe
INSEE	Institut National des Statistiques et Études Économiques
LOTI	Loi d'Orientation des Transports Intérieurs
MEDDE	Ministère de l'Écologie et du Développement Durable et de l'Énergie
NIMBY	Not in my backyard
PCI	Pôle de Compétences et d'Innovation
PDU	Plan de Déplacements Urbains
PIB	Produit Intérieur Brut
RFF	Réseau Ferré de France (désormais SNCF Réseau)
RN	Route Nationale
SAFER	Société d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural
SCoT	Schéma de Cohérence Territoriale
TC	Transport Collectif
TCSP	Transport en Commun en Site propre
TTC	Toute Taxe Comprise

4.4. Annexe 4 - Bibliographie

Textes nationaux et internationaux

- [1] Charte de la concertation du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, Charte du 5 juillet 1996
- [2] Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. Convention internationale du 25 juin 1998 ratifiée par la France le 8 juillet 2002 (dite Convention d'Aarhus)

Page laissée blanche intentionnellement

La collection « Connaissances » du Cerema

Cette collection présente l'état des connaissances à un moment donné et délivre de l'information sur un sujet, sans pour autant prétendre à l'exhaustivité. Elle offre une mise à jour des savoirs et pratiques professionnelles incluant de nouvelles approches techniques ou méthodologiques. Elle s'adresse à des professionnels souhaitant maintenir et approfondir leurs connaissances sur des domaines techniques en évolution constante. Les éléments présentés peuvent être considérés comme des préconisations, sans avoir le statut de références validées.

Résumé

Le présent rapport « La concertation au titre du code de l'urbanisme dans l'acceptabilité sociale des projets d'infrastructures de transports » clôture le retour d'expérience à partir d'analyses de cas de projets d'infrastructures de transport en s'intéressant à la phase de concertation mise en œuvre en amont de l'enquête publique (notamment concertation au titre de l'article L300-2 du code de l'urbanisme).

Ce rapport s'appuie sur l'analyse de dix concertations mises en œuvre entre 2006 et 2014.

Aménagement et développement des territoires, égalité des territoires - Villes et stratégies urbaines - Transition énergétique et changement climatique - Gestion des ressources naturelles et respect de l'environnement - Prévention des risques - Bien-être et réduction des nuisances - Mobilité et transport - Gestion, optimisation, modernisation et conception des infrastructures - Habitat et bâtiment

Document consultable et téléchargeable sur le site <http://www.infra-transport-materiaux.cerema.fr>

*Ce document ne peut être vendu. La reproduction totale du document est libre de droits.
En cas de reproduction partielle, l'accord préalable de l'auteur devra être demandé.*

Référence : 1701w – ISRN : CEREMA-DteciTM-2076-001-1-FR

Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement

Direction technique infrastructures de transport et matériaux - 110 rue de Paris, 77171 Sourdun - Tél. : +33 (0)1 60 52 31 31
Siège social - Cité des Mobilités - 25, avenue François Mitterrand - CS 92 803 - F-69674 Bron Cedex - Tél. : +33 (0)4 72 14 00 30
Établissement public - Siret 130 018 310 00016 - www.cerema.fr