

Fiche 5

Faire adhérer/fédérer autour du PdMS



Djilali BENCHABANE
Anthéa DUMOULIN
Anna HULIN
Anton LEICHNAM
Julien LEGROUX

Edition 2021

Utiliser la participation, c'est **chercher une certaine légitimité à travers un acquiescement général de l'ensemble de la population.**

Qu'est-ce que la participation ?

Outre, une finalité d'acceptation, la participation offre également la possibilité de sensibiliser les publics aux enjeux de déplacement, d'aménagement du territoire et de transition écologique.

Dans la plupart des cas, la contestation émerge davantage de la manière dont a été prise la décision que de sa teneur en elle-même. **Concertner et consulter au préalable, c'est donc prévenir les objections éventuelles.**

Toutefois, il convient de distinguer "participation" et "concertation". **La participation** se définit par l'association de différents acteurs à une décision. Tandis que **la concertation** est un des moyens d'expression de la participation.

La participation : un processus essentiel pour fédérer autour d'un projet mobilité



La participation implique **une communication accrue** entre le maître d'ouvrage et les autres acteurs concernés par les enjeux du PdMS (voir les grands principes de la communication établis par le Cerema). Cela passe par un dialogue constant, et ce à toutes les étapes d'élaboration du plan. Associer tous les acteurs à chacune des étapes permet d'enrichir les débats, mais aussi de donner à chacun la possibilité d'intervenir sur le choix des moyens d'actions à mettre en œuvre.

Comment mettre en oeuvre la participation ?

Le législateur n'a pas prévu les modalités de participation des acteurs dans le cadre du PdMS. Ceci offre alors une grande latitude à chaque AOM qui désire se doter d'un tel plan.

La collectivité est **libre d'adopter les méthodes de concertation et de consultation** qu'elle juge les plus pertinentes. L'objectif est d'appréhender au mieux les attentes de la population. Toutefois, il est vivement conseillé, dès l'amont du projet de formuler clairement les objectifs à atteindre notamment en répondant aux questions suivantes:

- Dans quel but la participation est-elle envisagée
- Quelle est l'attente à l'issue de cette procédure ?
- Dans quelle mesure les avis exprimés vont-ils avoir une influence sur la prise de décision ?

Une telle interrogation vise à **clarifier les règles et le rôle attendu** de chacune des parties prenantes. De même, formuler les objectifs permet de servir de base à la détermination des critères de suivi et d'évaluation pour, à terme, mesurer l'écart entre les attentes et la réalité.

La seconde étape consiste en **l'identification des acteurs institutionnels** qui doivent obligatoirement ou de manière facultative, être associés à l'élaboration du PdMS.

Doivent être entendus, les acteurs mentionnés dans la loi, mais il est envisageable de consulter les représentants des différents organismes et milieux professionnels ainsi que les associations concernées par la thématique, les usagers et les habitants.

La dernière étape est la prévision des modalités de travail et de participation des différents acteurs. Cela conduit à établir les règles et un échéancier qui permet d'inscrire la procédure dans le temps. **L'objectif est d'obtenir un dispositif connu et compris de tous les participants.**

Questions utiles à se poser :

- Quels sont les intérêts partagés à l'échelle de la collectivité ?
- Quels sont les intérêts particuliers de chacun des membres de l'intercommunalité ?
- Quel degré de neutralité faut-il obtenir pour instaurer un climat de confiance ?
- Quelle forme adopter pour mettre en place la concertation ?
- Quelle méthode de pilotage faut-il adopter pour l'ensemble des partenaires ?
- Quels impacts d'autres projets annexes en cours peuvent-il avoir sur la concertation

Qui associer lors de l'élaboration d'un PdMS ?

Concernant le PdMS, la procédure de consultation se trouve codifiée à l'article L. 1214-36-1 du Code des transports. Cet article énonce que le PdMS est **soumis à pour avis aux collectivités concernées** (conseils municipaux, départementaux et régionaux). **Les autres acteurs** (représentants des professions et des usagers des transports, associations de personnes handicapées, etc) ne peuvent être consultés que s'ils en font la demande.

Le projet de plan ainsi assorti des avis doit ensuite être soumis à une procédure de participation du public, dans les conditions prévues par l'article L. 123-19-1 du Code des transports.

Ceci se traduit par une mise à disposition du projet **par voie électronique**.

L'article ajoute par ailleurs que le PdMS doit prendre en compte les plans de mobilité employeurs. Cela implique alors d'intégrer les employeurs dans le processus de participation.

En s'intéressant à plusieurs plans de mobilité rurale, le Cerema, en 2020, a mis en évidence plusieurs acteurs associés à la concertation dans le cadre des démarches de création :

- Les décideurs politiques ; les acteurs de transport (SNCF, taxis, loueurs de vélos, etc.) ; la société civile (usagers, habitants, associations, clubs des aînés, etc.) ;
- Les acteurs économiques (banques, entreprises locales, etc.) ;
- Les acteurs médico-sociaux (Pôle Emploi, jeunes, personnes âgées, personnes en situation de précarité, etc.) ;
- Les acteurs de l'enseignement (établissement de formation, parents d'élèves, élèves, etc.) ;
- Les acteurs du tourisme (office du tourisme, conservatoire du littoral, etc.) ;
- Les acteurs de l'aménagement (aménageurs, constructeurs, lotisseurs, etc.).

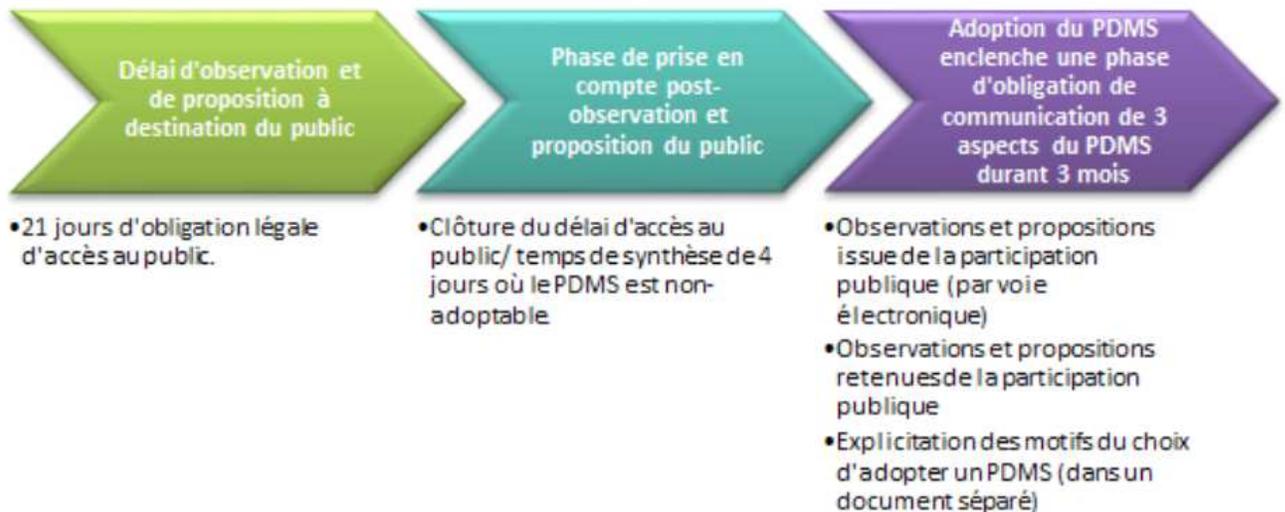
Comment associer les acteurs à l'élaboration d'un PdMS ?

Le législateur a voulu **limiter les contraintes en matière d'obligation de participation du public**. Si le PdMS veut mettre en œuvre cette participation du public, il doit être assorti d'une note qui expose le contexte et les objectifs du document envisagé.

En principe, la consultation se fait par voie électronique sauf si une personne en fait la demande papier. Dans cette hypothèse, la note de contexte et d'objectifs devra être mise en consultation sur support papier au siège de l'autorité. Dans un souci d'équité d'accès à l'information pour tous, le législateur pose des garde-fous quant aux modalités de publicité de la note. Il est obligatoire pour le public d'être informé des modalités de consultation au plus tard à la date de mise à disposition de la note.

Le public dispose d'un délai de 21 jours pour faire parvenir ses observations et propositions par voie électronique ou par voie postale. Intervient ensuite, un délai de quatre jours après la clôture et avant l'adoption du projet de plan de mobilité. L'objectif est de synthétiser et de prendre en compte **les observations et propositions du public**.

Processus d'association du public au Pdms



Pour les territoires peu denses, l'article L. 123-19-1 du Code de l'environnement ajoute un dernier paragraphe qui impose que l'objet de procédure ainsi que les lieux et horaires où le projet de décision et la note peuvent être consultés soient portés à la connaissance du public par voie d'affichage. De même, toute observation ou proposition peut être déposée sur un registre prévu à cet effet au siège du groupement.

Les bénéfices et les limites de la participation du public

Bénéfices
Sources nouvelles d'expertise et d'information
Outil permettant d'adapter le projet aux besoins des parties prenantes : argent mieux dépensé
Pertinent pour résoudre des problèmes complexes qui requièrent que des jugements de valeur soient faits à chaque étape du processus de décision
Peut aider à construire de la confiance entre les décideurs et les citoyens
Outil de transformation sociale
Outil de responsabilisation des citoyens
Produit des décisions de meilleure qualité : facilite la mise en œuvre des décisions, évite des contentieux coûteux
Limites
Ce sont toujours les mêmes qui participent (il y a notamment une exclusion des plus modestes)
Pour certains, remise en cause des institutions représentatives
Question de la représentativité de ceux qui participent
Le risque de la mauvaise décision: la concertation mène-t-elle à des décisions prises dans l'optique de l'intérêt général ?
Coûteux, draine des ressources qui pourraient être utilisées sur d'autres aspects du projet
Multiplication des processus de concertation de tous genres : provoque un sentiment de lassitude dans la population

posé des bénéfices et limites de la concertation. source ADEME.

Exemples de consultations du public

La procédure de consultation du public du PdMS étant très souple, **une très grande liberté d'action est laissée aux collectivités pour associer le public à leur démarche.** L'idéal est d'adopter une participation "ludique" qui permet de faire adhérer de nombreux acteurs des plus diversifiés

En premier exemple, il est possible de citer la démarche de **la commune de Hazebrouck** qui a créé un portail dédié au citoyen. Sur ce site, sont exposés chacun des projets développés par la commune. Un article résume le plan d'actions ainsi que la finalité souhaitée puis laisse l'opportunité à chacun d'apporter un avis ou des observations¹

Autre exemple, la **Communauté de Communes du Pays de Lumbres (CCPL)** a choisi d'adopter une gouvernance de projet avec tous les acteurs du territoire pour établir son Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi). Chacun a donc été associé à chaque étape d'élaboration du projet. En supplément, **la collectivité a instauré des ateliers spécifiques, des expositions, des jeux-concours et des animations avec des publics ciblés** (entrepreneurs, jeunes, personnes en recherche d'emploi, retraités, etc). Ceci a valu à l'intercommunalité d'être Lauréat des Trophées Participation et Concertation en 2017²

Enfin, en dernier exemple, il est possible de citer le cas de **la Communauté d'Agglomération Hénin-Carvin** qui a établi un guide de la concertation à destination des élus, techniciens de communes, associations de son territoire. Ce guide permet de mieux comprendre la concertation. Il donne les méthodes de mise en place de la participation du public et les démarches qui sont efficaces. En outre, des exemples de participation ludiques et innovants ainsi qu'une boîte à outils avec des fiches méthodes y sont ajoutés³.

1 <https://ville-hazebrouck.consultvox.co/>

2 <https://www.agglo-henincarvin.fr/Vie-quotidienne/Concertation-avec-les-habitants>

3 <http://www.cc-paysdelumbres.fr/Le-Territoire/Plan-Local-d-Urbanisme-Intercommunal/PLUI-Documents-de-travail-a-consulter>