



CHAIRE TRANSFORMATIONS DE L'ACTION PUBLIQUE

SÉMINAIRE « DÉMOCRATIE ET ACTION PUBLIQUE »

Séance 4 – Projets de territoire et participation citoyenne – 24 novembre 2020 (Visioconférence)

SYNTHÈSE DES ÉCHANGES

Exposant invité : Philippe Bossuet (SYTRAL, Direction Prospective, Etudes Amont et Plan des Déplacements Urbains), Olivier Juban (SNCF – Direction TER Pays de la Loire), Youann Level (Compagnie Nationale du Rhône)

Séance animée par Christian Paul, directeur de la Chaire, et Paul Cotton, doctorant en science politique à Sciences po Lyon

Philippe Bossuet (SYTRAL, Direction Prospective, Etudes Amont et Plan des Déplacements Urbains)

- **Retour sur l'expérience participative dans le cas du premier Plan de Déplacement Urbain (1997).** Une première pour le SYTRAL en matière de participation. Il s'agissait de trouver et faire accepter d'autres façons de penser la mobilité urbaine, en dehors des seuls projets de métro (contexte où le tramway et les bus souffraient d'une image désuète). L'élaboration de ce plan a reposé sur un double niveau d'enjeu. D'un côté, réussir à réellement intégrer le point de vue de la population dans la stratégie, au même titre que les points de vue des acteurs des mondes économique et politique. D'un autre côté, concevoir des instances permettant cette discussion, impliquant de faire travailler ensemble des agents aux savoir-faire et à la culture différentes (architectes, ingénieurs, gestionnaires de projets ; habitudes du travail en silo, sans transversalité). La conjugaison de ce double niveau d'enjeux s'est faite par la mise en place d'un dispositif de participation « 3 scénarios pour 1 débat », croisant les différents corps de métier du Sytral, et doté de moyens importants (nombreux temps des échanges, temps long, mobilisations d'outils de type de visualisation 3D).

Retour d'expérience global

- La mise en place des concertations réglementaires ne permet pas automatiquement, contrairement à une idée reçue, de davantage impliquer le citoyen. En matière d'infrastructures de transports, le recueil et l'intégration de la population aux décisions se fait avec la même profondeur depuis l'expérience réussie du PDU 1997. Les

enquêtes publiques peuvent même jouer un rôle contre-productif, eu égard à leur densité et à leur caractère technique.

- Les débats publics organisés par la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) permettent une réelle transmission des enjeux techniques aux habitants. Un atout fort pour nourrir le débat.
- L'association de la population peut aussi se faire pour ressourcer un point de vue sur un sujet, initiés depuis plusieurs années (projets d'infrastructures s'étalent sur une échelle de temps de souvent 10 années). C'est le cas par exemple pour le Métro E : alors que le public a déjà été associé, son avis est à nouveau sollicité pour éclairer la position de la nouvelle équipe municipale.

Comment articuler les expertises et temporalités, entre d'un côté celles des équipes techniques (pensent une réponse à long terme) et celles des usagers (attendent une réponse à court terme) ?

Question d'autant plus pertinente que désormais, les projets du SYTRAL sont de plus en plus des projets qui vont au delà d'un seul mandat. Pas de solutions toutes trouvées. Une vision serait de pouvoir institutionnaliser les scènes de participation, en créant des instances pour garder le contact avec le citoyen à toutes les étapes du projet.

Retour sur l'initiative des « ambassadrices » et des marches exploratoires contre l'insécurité

Une nouvelle façon d'intégrer le point de vue de l'utilisateur dans la construction de l'offre de services. Dispositif qui résulte d'une prise de conscience par le SYTRAL de l'aspect sécuritaire et de la question de la place des femmes dans les transports en commun. Ce lien fort avec quelques usagers « ambassadeurs » nous a permis de proposer de nouvelles possibilités de fonctionnement, comme par l'exemple l'arrêt sur demande entre deux arrêts de bus la nuit. On a déjà fait ce travail sur 4 lignes, et on envisage de le poursuivre.

Olivier Juban (SNCF – Direction TER Pays de la Loire)

- Dans un contexte marqué par l'ouverture à la concurrence, la participation des citoyens-clients offre une opportunité pour adapter l'offre aux besoins des voyageurs. Intégrer ces besoins reste un défi : tendance des plans de transports à s'inscrire dans la lignée des précédents ; difficulté à conjuguer impératif d'efficacité du réseau en heures de pointe avec une offre touristique dense dans une période de restriction budgétaire ; difficulté à créer les conditions d'un dialogue entre le groupe (composé de plusieurs entités) et les acteurs concernés (Région, collectivités locales, associations, entreprises, simple citoyen...).
- Une des solutions a été la mise en place de **Comités de ligne**. Animés par le vice-président de la Région, les élus et une équipe de la SNCF PDL, ces comités prennent la forme de réunions publiques au sein desquelles n'importe qui peut venir prendre la parole et interpeller la SNCF ou les élus. Ils réunissent en moyenne 150 à 200 participants, souvent des abonnés réguliers du réseau. Cette forte participation a été rendue possible par un travail d'information individualisé auprès des abonnés du réseau.

- Ces comités permettent de créer du lien, humaniser les relations entre la SNCF et ses usagers. Ils mettent aussi en lumière la réalité opérationnelle de la gestion du réseau, qui souffre d'une image parfois déformée. Il s'agit d'un premier pas pour aller vers l'intégration du besoin exprimé par les usagers dans l'offre. Pour le moment, le dispositif n'est pas assez mature pour produire des décisions, même si des ajustements ponctuels et localisés sont parfois trouvés. Il s'agit avant tout d'un espace de dialogue, qui peut fortement progresser.
- Témoignage : toutes les questions soulevées lors des Comités trouvent une réponse, soit en direct ; soit sous forme de retour individualisé dans le mois qui suit la réunion par une équipe interne *ad hoc*.

Comment faire progresser ces comités, au-delà d'une gestion de la conflictualité ?

Les élus doivent mieux connaître leurs dossiers. Il y a eu du progrès sur ce point.

Dans l'idéal, les questions devraient nous être communiquées en amont de la réunion pour nous permettre d'y répondre au mieux et nous assurer que le débat soit toujours de bon niveau. La Région souhaite toutefois conserver la spontanéité des échanges.

Pour sortir de la confrontation idéologique, on a proposé des bureaux à une des principales associations pour pouvoir avoir un dialogue plus régulier.

Les comités de ligne, et après ?

A côté de ces comités, on essaie d'aller beaucoup plus vers les collectifs. Les maires, les élus nous accueillent beaucoup plus qu'avant depuis la mise en place de ces comités.

La question de la fracture numérique nous interroge beaucoup en Pays de la Loire, région très rurale. Notre stratégie est d'utiliser nos points de contact avec les usagers pour contribuer à la résorber. On essaie d'avoir aussi des démarches pro-actives pour aller vers les usagers. Par exemple, ne serait-ce que des petits déjeuner en gare : cela permet d'aller vers des personnes qui n'ont pas l'habitude de participer aux comités, ou d'utiliser nos services numériques.

Youann Level (Compagnie Nationale du Rhône)

- Les projets éoliens sont des projets de territoires par excellence, dans le sens où ils sont longs à développer (10 ans en moyenne), et demandent un travail en terme d'acceptabilité (question de l'intégration dans le paysage, craintes en termes impacts santé). Une concertation est donc indispensable, au-delà de la seule enquête publique par défaut : il faut réussir à convaincre que le projet a du sens.
- Notre politique est d'impliquer le territoire dans le projet, à tous les niveaux : c'est-à-dire y compris dans le capital des sociétés de projet. Cela permet de s'assurer que les décisions soient réellement comprises et partagées.
- **Retour d'expérience sur une commune de l'Ain** : un projet de 5 éoliennes est en cours de développement. Plusieurs ateliers de concertations ont été réalisés pour transmettre les informations sur le projet, et expliquer le système de partage : 50 % de la valeur va être partagée avec les acteurs du territoire. Ce partage permet d'impliquer jusqu'au citoyen, qui pourra devenir actionnaire du projet au travers d'un fonds particulier conçu avec la Caisse des dépôts (« ENR cité »). Pour que le citoyen s'investisse au capital, il faut que le projet soit sécurisé. De fait, toutes les décisions

prises concernant le projet sont prises à l'unanimité, que ce soit sur les positions des éoliennes, ou avant d'enterrer le dossier final (1 voix par acteur : CNR, Fonds régional, communauté d'agglomération, ENR cité). Cela permet de dérisquer au maximum le projet ; même s'il peut s'en trouver rallonger (lorsqu'un acteur n'est pas d'accord sur une décision, un nouveau consensus doit être recherché).

- La CNR utilise d'autres outils pour impliquer le citoyen, comme par exemple le financement participatif. On assure une rentabilité de l'investissement sur 3 à 5 années. On a constaté que c'était une bonne façon d'amener les citoyens à comprendre ce qu'était une éolienne, et son intérêt pour le territoire. On essaie aussi de mettre en place des bons pour avoir une facturation énergétique réduite sur le territoire, mais juridiquement complexe.

Comment gérer la conflictualité, les points de vue nécessairement divergeants entre les habitants en général, et ceux qui résident à proximité de l'éolienne ?

Le plus compliqué : c'est lors des réunions publiques, où un collectif d'habitants peut se monter sous l'impulsion d'associations nationales, qui leur donne les clefs pour en perturber le déroulement. Il suffit de 5 personnes sur 200 pour que la réunion tourne mal, et les citoyens, en général, n'osent alors plus prendre la parole. La solution : c'est de réaliser des ateliers de concertation : on se rend dans plusieurs teritroires, et le plus en amont possible du projet. On organise les ateliers en thématiques (accoustique, santé, paysage, biodiversité). Cela permet de réguler, et les citoyens peuvent participer aux ateliers qui les intéressent.

Les projets échouent-ils d'abord en raison d'un échec du dialogue avec les parties prenantes ?

Le plus souvent, les projets s'arrêtent en raison des questions environnementales : vent insuffisant, biodiversité, etc. Aussi, l'acteur de référence pour nous est la commune. Or, si le maire décide que ça s'arrête : le projet s'arrête.

Comment « aller-vers » l'habitant qui ne participe pas aux ateliers alors qu'il sera, in fine, concerné par le projet ? Comment articuler ça avec les communes, le référendum d'initiatives locales (RIL), etc. ?

On a fait réaliser du porte à porte sur des zones localisées par un prestataire spécialisé. En principe, on a un taux de retour de 50 %. Concernant le RIL, ce n'est pas à nous de le mettre en place, et le maire reste encore une fois notre interlocuteur de référence. Mais en effet il y en a déjà eu, souvent dans les périodes pré-électorales.

L'idéal serait que le tracé revienne au citoyen. En l'état, ce n'est pas possible : le travail qu'on fait en termes d'observation, d'études, etc. ne peut qu'être fait par des professionnels. L'interstice serait peut être à regarder du côté des procédures d'instruction.