

# La participation citoyenne dans l'élaboration des politiques de transports et mobilités



Partant du constat selon lequel les citoyens sont peu entendus par les collectivités et les élus dans l'élaboration des politiques de mobilité et des projets de transports, une volonté d'augmenter la démocratie participative se manifeste via des actions de contestation et d'opposition. Avec le temps, le développement de nouveaux enjeux urbains, sociaux, environnementaux, et le développement des mobilités douces et actives, la place donnée au savoir d'usage se renforce et les citoyens sont amenés à participer davantage dans l'élaboration des projets. Cependant, cette participation peut être limitée en raison de plusieurs facteurs tels que les expertises techniques et le fait d'interroger les citoyens sur des sujets jugés plus anecdotiques et d'ordre secondaire.

Dans un premier temps nous avons établi un état de l'art afin de mieux saisir les connaissances sur la question.

Le schéma ci-dessous nous permet de comprendre et d'illustrer la manière dont la participation citoyenne peut être structurée et mise en œuvre de manière efficace.

	ETAPES	EXEMPLES
Les degrés de participation ↑	<b>AUTO-GESTION</b> Projet géré de sa naissance jusqu'à sa gestion par les citoyens	Jardins communautaires gérés par des résidents, coopératives d'habitation, etc.
	<b>CO-CONSTRUCTION</b> Processus où les citoyens, élus, et techniciens prennent les décisions ensemble	Développement d'un plan d'aménagement du quartier avec la mairie et les habitants ; ateliers participatifs travail sur table, constructions de mobilier urbain, etc;
	<b>CONCERTATION</b> Propositions, suggestions, arguments, et compromis sont discutés et réfléchis collectivement	Tables rondes avec habitants et experts pour débattre sur des projets d'infrastructure
	<b>CONSULTATION</b> Recueil d'avis et d'idées des citoyens sur un projet	Sondages en ligne, Réunion publique, plateforme numérique, référendum, marche explorative, boîtes à suggestions installées dans des lieux publics etc.
	<b>INFORMATION</b> Diffuser, informer et transmettre les connaissances relatives au projet et aux enjeux et mobiliser les citoyens	Affiches, plateforme numérique informative, Distribution de prospectus dans les boîtes aux lettres, etc.

## MECANISMES ET DISPOSITIFS DE LA PARTICIPATION

### Questionnement et hypothèses de départ

**Comment surmonter les obstacles techniques, géographiques, politiques et sociaux qui entravent la participation citoyenne dans les politiques de mobilité, afin de favoriser une prise de décision plus inclusive et démocratique ?**

**Quelles sont les caractéristiques spécifiques de la participation citoyenne dans les projets de mobilité par rapport à d'autres domaines d'aménagement urbain ? En quoi la complexité technique des projets de transport complique-t-elle cette participation ?**

**Comment les frontières géographiques, politiques et sociales influencent-elles la participation citoyenne et les décisions prises dans l'élaboration de ces politiques et projets, et comment peuvent-elles être surmontées?**

Nous avons identifié 3 principaux défis liés à la participation citoyenne dans le domaine des transports et mobilité :

**Le défi technique :** La concertation est obligatoire mais se fait très peu en phase avant-projet. Elle se fait plus sur des questions d'ordre secondaires que sur des questions ayant un réel impact sur le projet

**Hypothèse :** La technique, particulièrement présente dans le domaine des transports et mobilités, affecte la participation citoyenne dans les phases décisives.

**Le défi géographique :** Les transports, à la différence d'autres projets urbains, ont la particularité de dépasser les frontières.

**Hypothèse :** Plus le territoire est grand, plus il est difficile de se sentir concerné par le projet et donc les citoyens sont moins amenés à participer. Il est aussi plus complexe de mettre en place de la participation citoyenne dans des projets à échelle interterritoriale.

**Le défi démocratique :** La participation citoyenne dans les projets de transports et de mobilités n'est pas toujours inclusive et représentative (socialement, territorialement, usagers...)

## Méthodologie

Afin de pouvoir y répondre nous avons sélectionné des terrains d'étude grâce à différents critères :

**typologie de mobilité, du territoire, dispositif de PC utilisé, porteur du projet...**

**5 terrains d'études**

**21 personnes rencontrées et interrogées**



Des projets de grosses infrastructures :

- Une nouvelle ligne de tramway dans la métropole strasbourgeoise
- Un transport par câble à Grenoble Alpes Métropole
- Une nouvelle ligne de bus à Rouen Normandie

Des projets de mobilités actives

- La transformation cyclable de Montpellier
- Le schéma directeur cyclable de la communauté de communes d'Aunis Atlantique

## Résultats

Nos études de terrains nous ont permis de mettre en lumière plusieurs constats concernant la participation citoyenne dans les projets de transports et mobilité.



### Contraintes techniques et réglementaires

Il est apparu clairement que les contraintes techniques liées aux réglementations limitent souvent la marge de manœuvre des citoyens dans l'élaboration des projets, et surtout les projets de grosses infrastructures. Ces contraintes sont souvent inchangeables et nécessitent une expertise technique précise. Toutefois, il est important de prendre en compte l'expertise d'usage et le savoir d'usage, apporté par les citoyens, qui est tout aussi important. Ils viennent compléter l'expertise technique en adaptant les projets aux besoins réels des usagers et permet de mettre en place un projet plus pertinent et conforme aux attentes des habitants.

Exemple du cas de Rouen : les bus qui vont être implantés sur le territoire sont équipés de caméras qui reconnaissent, grâce à des marquages au sol, les arrêts et à quel moment précis ils doivent s'arrêter. De plus, un des objectifs de ce projet est de permettre le désengorgement d'une autre ligne, la question du tracé était donc pour plus de la moitié de la ligne commune à l'autre. Les citoyens ne disposaient d'aucun moyen pour influencer sur ces paramètres.

*“On va ouvrir à la concertation, mais il y a des choses sur lesquelles on ne peut pas revenir ou même ouvrir à la concertation parce que c'est des sujets techniques”*

Ludovic Letellier, Responsable du projet de la ligne de bus T5 à la Métropole de Rouen Normandie

## Impact de l'échelle sur la participation

La taille ou l'échelle des projets n'est pas forcément un obstacle à la participation. En effet, les projets de mobilité attirent de nombreux participants car ils touchent directement le quotidien de tous les citoyens. Cependant, la diversité des attentes et des besoins selon les quartiers ou les communes peut compliquer la participation. Lorsqu'un projet s'étend sur plusieurs communes, les différences d'orientations politiques entre les municipalités peuvent également entraver la conciliation des points de vue.

Exemple du cas de Grenoble : le projet de téléphérique urbain qui devait s'étendre sur plusieurs communes a présenté des difficultés à cause des divergences politiques et des intérêts variés. Le projet qui prévoyait de passer notamment à Fontaine, une commune à caractère populaire et ouvrier, et Sassenage, plus bourgeoise et conservatrice, devait s'accompagner d'une opération de logements avec une part de logements sociaux. Sassenage s'est alors opposée au projet du métrocâble.

*"À l'origine, Sassenage, Fontaine, Grenoble, Saint Martin de Vinoux et la métropole étaient toutes 5 favorables au projet (...) mais les équilibres politiques se transformant, l'acceptation du projet a commencé à se fragiliser"*

Bastien Dalmasso - Chargé de mission participation citoyenne, Grenoble Alpes Métropole

## Défis de l'inclusivité

Un des aspects les plus problématiques observé est l'inclusivité de la participation. Même si l'information sur les projets est largement diffusée, la participation reste inégale. Les individus en situation de précarité, en particulier, sont difficiles à mobiliser et ce sont souvent les mêmes citoyens, déjà engagés dans d'autres initiatives, qui participent activement et partagent leurs avis.

Exemple du cas de Strasbourg : les porteurs des dispositifs participatifs soulignent la difficulté à mobiliser les personnes issues de classes populaires qui sont directement touchés par le projet de ligne de tramway. Ils ont du mal à atteindre ces populations qui ne se sentent pas forcément légitime de donner leurs avis et la barrière de la langue rend l'exercice difficile.

*"Je dirais ceux qui ne maîtrisent pas bien la langue française. C'est difficile pour eux de venir. Je pense qu'ils ne se sentent pas forcément à leur place, pas à l'aise"*

François GIORDANI, président de l'association des usagers des transports urbains de l'agglomération Strasbourgeoise (ASTUS)

## Observations

Nos observations sur la gestion de l'opposition dans les projets de mobilité révèlent qu'elle peut émerger de plusieurs facteurs, notamment un manque de transparence et des cadres de décision flous. De plus, l'opposition peut varier selon les réalités territoriales et les divergences politiques. À Grenoble par exemple, l'opposition était principalement centrée sur les enjeux d'urbanisation associés au projet de métrocâble, tandis qu'à Strasbourg, elle concernait plutôt les impacts du tracé de tramway sur la mobilité et l'aménagement urbain. Ces contestations ne sont pas forcément dirigées contre les projets eux-mêmes, mais contre leurs impacts sur la vie quotidienne ou l'environnement. Cependant, l'opposition, bien que souvent perçue comme un obstacle, peut aussi enrichir le débat public et mener à des décisions plus pertinentes et adaptées, ce qui montre l'importance d'une participation démocratique efficace de ces contestations dans le processus décisionnel.

## Recommandations

Nos recherches nous ont permis d'identifier plusieurs éléments clés pour renforcer l'efficacité de la participation citoyenne, à partir des études de terrain et des entretiens.

Voici un résumé des recommandations principales :

**Évaluation des besoins** : Avant de lancer des projets de mobilité, il est important de comprendre les besoins réels des habitants. S'interroger sur leur nécessité et l'intérêt public du projet, ainsi que sur les connexions envisagées, le type de transport et co-construire une solution avec les habitants permet à la fois de clarifier les objectifs et de renforcer l'acceptation et la pertinence du projet. Un dialogue préalable avec des dispositifs comme des enquêtes sociales ou un diagnostic partagé, peut permettre d'avoir des réponses à ces questions. Cela réduit aussi les oppositions en intégrant les citoyens dès les premières étapes.

**Participation plus en amont et sur les phases décisives du projet** : Il est essentiel d'impliquer les citoyens dès le début du projet pour éviter de limiter leur contribution aux aspects secondaires comme l'aménagement des espaces publics, et peu dans les phases principales et décisives du projet. En sollicitant les idées et les retours des habitants, cela permet d'enrichir le projet des perspectives auxquelles les professionnels et techniciens n'auraient pas pensé. Cela facilite la découverte de solutions et permet le fait que le projet soit réellement adapté aux besoins des habitants et aux réalités du territoire. Inclure tôt le savoir et l'expertise d'usage permet de réaliser des économies de temps et de coûts en évitant les erreurs et les modifications tardives.

**Définition des invariants** : Avant de commencer une démarche de concertation, il est également important de définir les objectifs de la concertation, d'identifier les invariants du projet, et de communiquer de manière transparente sur les limites et possibilités de changement. Informer les participants des décisions déjà prises et des contraintes (techniques, budgétaires, politiques, temporelles, etc.) existantes permet de mieux guider la participation, limiter les fausses attentes et minimiser par répercussion l'opposition.

**Clarté et transparence** : Ce point rejoint l'importance de la transparence et la clarté de l'information. L'information doit être accessible, compréhensible (sans avoir recours à un langage trop technique), et disponible pour tous. Bien que l'information à elle seule ne soit pas de la participation, la participation n'est pas possible sans une information claire et accessible.

**Diversifier les dispositifs de participation** : Pour atteindre des populations diversifiées notamment les populations précaires et les minorités, souvent sous-représentées, combiner des dispositifs de participation classiques avec des initiatives de proximité (aller vers) peut être efficace. Les techniques comme les ateliers flash ou les petits questionnaires permettent de recueillir rapidement les avis. Ces méthodes permettent de capter l'attention du public directement dans l'espace public.

**Intégrer les associations** : Les associations de quartier, surtout dans les zones populaires, peuvent être des intermédiaires efficaces pour représenter les résidents qui sont souvent sous-représentés dans les dispositifs classiques de participation et pour intégrer leurs besoins dans le projet. Elles connaissent bien les besoins et les préoccupations des habitants de leur quartier et peuvent ainsi porter leur voix.

**Maintien d'un noyau stable** : Il est important de maintenir un noyau stable de participants à travers les phases de concertation pour ne pas avoir à remettre en question le projet à chaque nouvelle phase de concertation. En effet, cela permet d'éviter la reconstruction et la réévaluation constante du projet, et permet une construction progressive et cohérente.

**Recourir à des bureaux d'étude spécialisés** : Pour les territoires où les autorités locales manquent d'expertise dans l'organisation des processus participatifs, le recours à des bureaux d'études peut assurer une gestion plus compétente et neutre de la concertation ce qui peut être utile dans les contextes où les interactions entre citoyens et élus sont complexes. La gestion de la concertation par des bureaux d'études peut donc faciliter une participation plus ouverte.