

La concertation publique dans les PDU, une production d'expertise ?

Nicolas Louvet

concertations

Si la concertation publique n'était pas que leurre, complot, préméditation. Si la concertation publique n'était pas qu'un budget alloué pour légitimer une décision. Si la concertation publique n'était pas qu'une arène ouverte aux contestataires. Si la concertation publique n'était pas qu'un débat constamment remis en jeu entre démocratie participative et démocratie représentative. Et si la concertation publique n'avait pas qu'une incidence procédurale mais également substantielle, si elle ne jouait pas seulement sur la manière de faire mais aussi sur le contenu de l'action. Alors, plutôt que de continuer à chercher à qui sert la concertation, plutôt que se confronter régulièrement au discours de l'autorité qui lui reproche son effet blocus et à celui de la population qui l'accuse d'alibi, ne pourrions-nous pas déplacer le débat pour s'intéresser à l'impact que peuvent avoir les différentes modalités de concertation sur le contenu d'une décision publique ? En d'autres termes, ne pourrions-nous pas considérer la productivité de la concertation ? C'est l'objectif que nous nous sommes donnés en analysant l'élaboration de plusieurs plans de déplacements urbains (PDU)(1).

Pourquoi le PDU ? Outre son élaboration concomitante dans l'ensemble des agglomérations françaises de plus de 100 000 habitants qui offre un large panorama analytique, c'est une procédure qui présente tous les symptômes d'une politique publique en prise avec la concertation : les obligations légales (enquête publique et consultation des associations d'usagers qui en font la demande) ainsi que la méthodologie recommandée déterminent la concertation comme le maillon fort et nécessaire au bon déroulement du PDU ; les incohé-

rences institutionnelles (périmètres d'intervention et compétences de l'autorité trop restreints au vu des ambitions allouées à la procédure) incitent les responsables du PDU à travailler en collaboration avec les différents acteurs des déplacements s'ils veulent voir leurs propositions se traduire en actions ; enfin la thématique de l'environnement, insufflée par la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE), inscrit le PDU dans une démarche propice au débat.

Le plan de déplacements urbains est tout bonnement une procédure qui appartient à la famille des politiques publiques ayant trait à l'aménagement de l'espace et au cadre de vie. De par leur caractère mêlant inextricablement idées, intérêts et passions, ces politiques ne se légitiment plus seulement en fonction des critères rationnels et légaux, définis *a priori*, mais davantage en fonction de leur réceptivité, définie *a posteriori*. En d'autres termes, requérant un acquiescement large et constant des populations difficilement déterminable à l'avance, leur élaboration incite l'autorité à mettre en place une concertation en tant qu'aide à la décision. Aide à la décision que nous qualifierons — avec Jean-Yves Trépos dans sa *Sociologie de l'expertise*(2) — d'expertise participante par opposition à une expertise savante conférée aux techniciens et aux bureaux d'études. Pour se faire entendre, la population va chercher à endosser les trois savoirs de l'expert : le savoir-faire (en tant que répertoire de situations et de clefs d'actions) ; le savoir-comprendre (permettant de définir le niveau de pertinence de l'information mobilisée en s'appuyant sur un stock de connaissance préalable) ; et le savoir-combiner (permettant d'ordonner et d'agencer l'information

1) Cet article est issu d'un travail de thèse mené par l'auteur au sein du LATTIS (Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés) grâce à une bourse de l'ADEME sur « les plans de déplacements urbains et la concertation ».

2) Trépos Jean-Yves, *La sociologie de l'expertise*, Paris, PUF, Col. Que Sais-je ? 1996, 128 pages.

selon une conception quasi stratégique). Cependant, l'autorité ne lui concède que le savoir-faire. En d'autres termes, sur la scène de l'expertise, la population n'est pas considérée comme un juge mais comme un participant revendicatif qui, par sa pratique et sa connaissance du territoire ou d'un thème particulier sur son territoire, peut proposer des actions à mettre en œuvre dans une situation spécifique.

C'est en effet pour l'information dont elle dispose sur la pratique quotidienne des modes alternatifs à la voiture, des personnes à mobilité réduite, d'un quartier, etc. que la population est au préalable associée à la démarche PDU et non pour sa capacité à reproblématiser les grandes lignes du projet. Néanmoins, après avoir mis en exergue l'effectivité de cette concertation lorsqu'elle existait, nous avons vu que les techniques et principes mis en œuvre pour dialoguer avec la population au cours de l'élaboration du plan de déplacements urbains pouvaient participer à la modification du message global du PDU, à savoir la priorité des sujets abordés selon les six orientations de la LAURE(3), et à celle du message spécifique, à savoir la priorité des objectifs initialement affichés par l'autorité locale.

Notre première constatation a été de voir que la population intervenant dans l'élaboration du PDU était largement représentée par le monde associatif et que les dispositifs de concertation, quels qu'ils soient(4), la faisaient participer de deux manières : en la ciblant *a priori* et en la révélant *a posteriori*.

D'une part, pour faire passer le message PDU, tout en considérant à la fois les orientations de la LAURE et les enjeux locaux, l'autorité tient compte de ce qu'elle sait des attentes de la population. Savoir qu'elle assimile essentiellement aux différents lobbies que constituent les associations. Ainsi, plus qu'une relation à sens unique, c'est un aller-retour entre l'autorité et la population qui s'effectue. Aller-retour qui va établir l'implication d'une première population dans la démarche PDU : une population ciblée. On retrouve les usagers de la voiture et ceux des transports en commun, les commerçants ou encore certaines associations connues de l'autorité.

D'autre part, le message PDU est approprié par la population qui va confronter ses acquis et ses connaissances avec ceux

présentés par l'autorité. Peut-elle répondre aux enjeux exposés ? Sont-ils suffisants ? Y en a-t-il d'autres ?... Le message PDU va l'inciter à se manifester ou non dans la démarche et à la population ciblée s'ajoute une population qui va prendre l'initiative de s'associer : une population révélée. On retrouve notamment les usagers des modes doux (vélos, marche à pied, rollers...), les handicapés, les parents d'élèves ou encore les associations méconnues ou redoutées par l'autorité. Si la population ciblée est largement représentée par les associations, c'est encore plus caractéristique pour la population révélée qui, afin de s'auto-saisir des thèmes PDU, apporte une plus-value. Plus-value plus accessible pour des associations organisées à cet effet que pour des individus isolés et plus-value mieux appréhendée par l'autorité lorsqu'elle émane d'un public disposant d'un statut repérable plutôt que d'électrons libres assimilés au syndrome NIMBY(5).

Qu'elle soit ciblée ou révélée, l'association impliquée dans l'élaboration du PDU va faire valoir ses revendications selon différentes modalités d'expertise qui la font osciller entre le statut de l'ingénu et celui du savant. On peut recenser l'expression d'une identité à travers un personnage ou un groupe connu, reconnu et parfois même redouté ; la revendication d'une compétence à travers des expériences passées ; les enquêtes visant à confirmer un discours par des données empiriques ; les guides souvent à titre de vulgarisation pour informer et fédérer un public plus large ; la référence à des recherches donnant une légitimité scientifique ; ou encore la mise en avant d'exemples étrangers ou voisins jouant la corde sensible de la comparaison. Ainsi, entre l'argumentation de thèmes précis (l'usage des transports en commun, celui des modes doux, la sauvegarde d'un quartier, etc.) et l'argumentation de thèmes plus généraux (l'environnement, la nature, la sécurité routière, etc.), la population va « tatouer » le contenu final du document PDU.

Sans jamais remettre en cause l'intention première assignée au plan de déplacements urbains par l'autorité (tel un tramway), les revendications associatives vont influencer la pondération des enjeux PDU et l'émergence de nouveaux thèmes. Aussi, la différenciation qui a été faite entre les associations ciblées et les associations révélées permet d'avoir une lecture plus

3) 1. La diminution du trafic automobile ; 2. Le développement des transports collectifs, [...] de la bicyclette et la marche à pied ; 3. L'aménagement et l'exploitation du réseau principal de voirie d'agglomération [...] ; 4i. L'organisation du stationnement sur le domaine public, sur voirie et souterrain [...] selon les catégories d'usagers ; 5. Le transport et la livraison des marchandises [...] ; 6. L'encouragement pour les entreprises et collectivités publiques à favoriser le transport de leur personnel, notamment par l'utilisation des transports en commun et du covoiturage.

4) Lettre spécifique au PDU (type journal de l'AOTU, plaquette, dépliant, carte de vœux sur un thème PDU...) ; affiche ; presse locale et/ou nationale ; site Internet ; spot ou film vidéo ; contact téléphonique, communication à l'occasion d'actions spécifiques (type journées sans voiture) ; réunion publique ; colloque ; débat ; forum avec questionnaire ; carte postale/questionnaire ; exposition fixe ou itinérante, permanente ou temporaire ; réunion spécifique (commerçants, associations, grand public...) ; enquête publique ; commission thématique ; comité technique ; groupe de travail ; etc.

5) NIMBY : Not In My Back Yard (pas dans mon jardin).

claire quant au portage substantiel qui peut leur être conféré. Face à des associations ciblées, l'autorité ne s'étonne pas des revendications parce qu'elle les avait plus ou moins prédéterminées. C'est une démarche plutôt consensuelle qui se présente comme un apprentissage commun. S'intégrant aux enjeux exposés par l'autorité, les propositions associatives sont complémentaires et leur influence se résume, hormis de rares exceptions, à renchérir certains thèmes ou orientations affichées initialement : de nouveaux arrêts TC ou des précisions quant à la pratique de l'intermodalité pour un PDU affirmant un développement des transports en commun ; des propositions quant à l'emplacement de zones 30 pour un autre PDU cherchant à promouvoir la sécurité routière ; etc. Par contre, face aux associations révélées, le choc des cultures est plus grand parce que leurs propositions sont imprévisibles. Ainsi, lorsque leurs revendications sont prises en compte, l'évidence de leur influence est plus claire que pour celle des associations ciblées. Elle se traduit par la mise sur l'agenda de

nouveaux problèmes et de nouvelles solutions : les handicapés dans une agglomération qui ne s'y était jamais intéressée de près ; la réorganisation des transports scolaires comme réponse aux incohérences transport-urbanisme dans une autre qui s'était à peine posée la question des transports en commun de manière générale...

La productivité substantielle de la concertation sur une politique publique n'est donc pas une pure utopie. Au contraire, à travers l'expérience des plans de déplacements urbains, elle apparaît même identifiable et évaluable : on observe des associations ciblées dont l'efficacité s'évalue essentiellement en termes de pondération et des associations dites révélées dont l'efficacité s'évalue uniquement en termes d'urgence.

Nicolas Louvet

summary page 138

concertations

ILS S'OPPOSENT
A NOS RESEAUX ROUTIERS
PAR LEURS RESEAUX ASSOCIATIFS.

