

Enquête sur les démarches de participation du public – CGDD

Fiche de cas : Projet de la ligne B et du réseau maillé de tramway d'Angers Loire Métropole

Présentation de la structuration de la fiche de cas

Les éléments figurant dans la présente fiche résultent de l'analyse des documents relatifs à la concertation et son déroulement (site internet du projet, bilan de la concertation et délibération associée, dossier d'enquête publique, en particulier le point sur les étapes préalables et la concertation) croisée avec les éléments recueillis lors de l'entretien¹ avec le représentant de la maîtrise d'ouvrage.

Cette fiche de cas ne retranscrit pas exhaustivement les éléments recueillis mais cible les principaux points forts de la démarche au regard de la charte de la participation.

1 Carte d'identité de la démarche de concertation

Nom du projet	Projet de la ligne B et du réseau maillé de tramway d'Angers Loire Métropole
Maître d'ouvrage	Angers Loire Métropole (communauté d'agglomération au moment de la concertation – communauté urbaine depuis le 1 ^{er} janvier 2016)
Nature de la concertation	Concertation réglementaire : concertation préalable au titre du code de l'urbanisme (L300-2 du CU au moment de la concertation – L103-2 à 6 du CU depuis le 1 ^{er} janvier 2016)
Dates de la concertation	Octobre 2014 à avril 2015 Délibération du 13 octobre 2014 sur les modalités de la concertation préalable
Bilan de la concertation	Délibération du 13 avril 2015 approuvant le bilan de la concertation
Principaux chiffres de participation	près de 800 personnes aux réunions publiques environ 120 personnes aux débats dans les quartiers environ 4800 personnes se sont déplacées à l'exposition place du Ralliement en 15 jours 500 personnes ont formulé un avis ou une interrogation sur le projet, sur l'organisation des transports angevins, par le biais des registres, des formulaires de contact, du site web ou par courrier plus de 700 personnes se sont présentées au kiosque mobile et ont sollicité des renseignements

1 Entretien réalisé le 7 septembre 2017 auprès de Marie-Pierre Trichet, responsable de la mission Tramway – Angers Loire Métropole.

2 Des pratiques intéressantes connectées aux grands principes de la charte de la participation

Cette expérience de concertation met en évidence les pratiques suivantes, en lien avec les principes et les valeurs de la charte de la participation :

- une phase de concertation bien identifiée dans le déroulement du projet avec une présentation claire et transparente des grandes étapes et décisions relatives au projet (cf illustration 1 ci-dessous²) ;
- un portage politique fort et un tandem élu / technicien présent tout au long de la concertation ;
- un projet présenté à la concertation avec un niveau de détail précis mais un réel besoin de communiquer autour du projet et de le faire connaître ;
- des attentes fortes de la part de la collectivité quant à l'appropriation du projet par le public et son intégration dans le tissu urbain ;
- un déroulement de concertation rythmé par des séquences de mobilisations variées pendant toute la période de concertation (6 mois) ;
- une volonté d'inclusion de tous les publics :
 - une combinaison d'outils diversifiés visant à associer largement ;
 - une concertation qui va vers les habitants ou les usagers potentiellement concernés ;
 - une attention particulière portée aux sourds – malentendants et aux déficients visuels.

Projet de la ligne B du Tramway d'Angers : principales dates clés

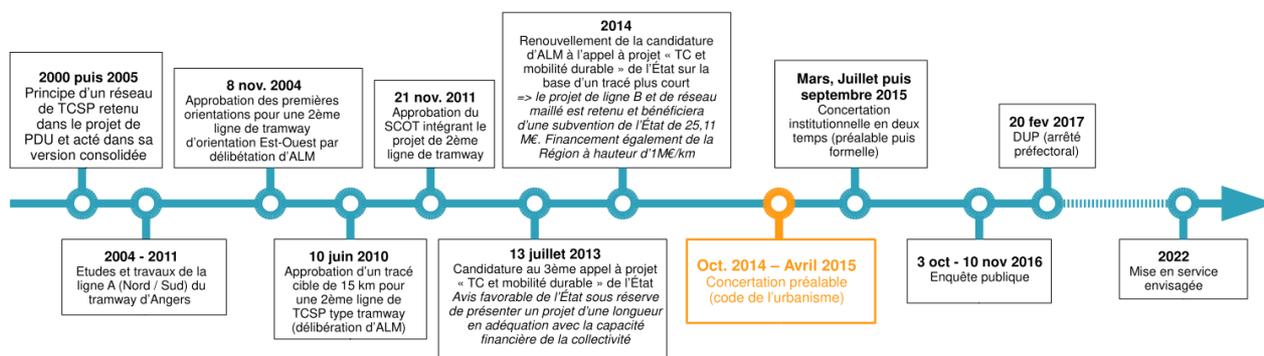


Illustration 1 : Projet de la ligne B du tramway d'Angers : principales dates clés

Bâti selon les articles de la charte, le tableau ci-dessous détaille et complète ces éléments.

Article 1 – La participation nécessite un cadre clair et partagé	
La nature du projet	<p>Projet de la ligne B et du réseau maillé de tramway d'Angers Loire Métropole</p> <p>Pas de dossier de concertation structuré en tant que tel, mais des supports notamment au travers des cahiers d'insertion du tramway dans le tissu urbain et disponible sur le site internet du projet à l'époque de la</p>

² Le schéma de l'illustration 1 a été établi à partir des données disponibles sur le site internet du projet (ouvert depuis le début de la concertation) ou dans le dossier d'enquête publique (pour les étapes suivant la concertation préalable).

	concertation ³ . Ces cahiers d'insertion ont également permis de produire pour la concertation des images de synthèse (d'insertion du tramway) et des expositions. Étaient présentés également au public le tracé, les variantes proposées, le coût du projet, les objectifs et la justification du choix du mode et du projet. C'est cet ensemble de documents qui constitue le support de la concertation.
Le porteur de projet	Un rôle bien identifié et bien compris par le public et notamment la distinction entre le « technicien » et « l'élu » ; forte implication du vice-président chargé des transports, élu référent sur le dossier (notamment conduite et animation des réunions publiques) pendant toute la démarche ainsi que du président-maire d'Angers Loire Métropole et d'Angers aux moments clés.
L'objet du débat	Une concertation sur un projet défini de façon précise pour recueillir des avis sur son insertion et son utilité : un des objectifs de la concertation est de faire connaître le projet au public. Une concertation aux contours clairs pour la population : avec notamment l'identification d'évolutions encore possibles. Le mode retenu n'a pas fait l'objet de débat.
Les scénarios alternatifs	Un mode retenu préalablement (tramway) et une orientation Est-Ouest actée en amont (dès les études de la première ligne et dans le PDU) => un historique du projet clairement présenté au public et pas de contestation de sa part sur ce point. Un seul tracé est-ouest présenté et deux secteurs avec variantes de tracé et de desserte associée : des contributions du public attendues sur ce sujet (tracé, stations, les deux lignes commerciales proposées, etc.)
Le rôle de la participation dans le processus décisionnel	Des décisions antérieures actées et très clairement présentées, des choix argumentés, portés et assumés par l'équipe en place ⁴ notamment les élus devant les citoyens. Cette concertation vise à préparer l'enquête publique à venir, ce qui est clair pour le public. Toutefois, une frustration parfois possible du public, qui peut penser que l'on va forcément suivre toutes ses demandes. Pour le maître d'ouvrage, cette étape permet de recueillir à ce stade un maximum d'éléments au travers des contributions du public et d'expliquer comme il peut les prendre en compte en fonction de ce qui est possible, souhaitable, faisable et compatible avec les objectifs et les enjeux du projet, dans la limite des moyens disponibles. Question sous-jacente de la compréhension mutuelle du terme « concertation ».
L'information du public	Des nombreux moyens d'information du public avant, pendant et après la phase de concertation : <ul style="list-style-type: none"> • site internet dédié et régulièrement alimenté (fonctionnant indépendamment de la concertation et qui continue de fonctionner pendant la phase des travaux) ; • kiosque d'information mobile (pendant la phase de concertation) • expositions dans les lieux d'ateliers et de réunions publiques • supplément tramway dans le journal de l'agglomération, distribué dans les boîtes aux lettres • relai de la presse locale pendant toute la phase de concertation (radio, écrite et audiovisuelle) en assistant aux divers événements organisés pendant la concertation.
La reconnaissance des savoirs et de	Rien ne permet au maître d'ouvrage de dire que la concertation ne s'est pas déroulée dans le respect mutuel des savoirs et des expertises des uns

3 Ce document n'était plus disponible au moment de la réalisation de l'étude de cas. Pas d'exemplaire papier.

4 Évolution du tracé avant et après 2014 : un choix assumé par la nouvelle municipalité, pour répondre à la fois à des problématiques de coût et proposer un tracé desservant les zones les plus denses (tracé plus court globalement et modifié dans le centre-ville).

l'expertise	<p>et des autres. Le public n'a pas fait de remarques sur le sujet et lorsque des questions plus précises (sur les problématiques inondations par exemple) se sont exprimées, ces sujets avaient été anticipés par le maître d'ouvrage qui a pu argumenter sur la base d'études dont la fiabilité n'a pas été remise en cause.</p> <p>D'autres thématiques avaient été identifiées en amont par le maître d'ouvrage, sur lesquelles le public était susceptible de l'interroger (étude bruit, influence sur la qualité de l'air, etc.). Il avait donc anticipé les questionnements potentiels du public pour disposer des éléments de réponse pendant de la concertation.</p> <p>Le public n'a pas demandé d'expertise complémentaire et n'a pas souhaité verser les résultats d'expertises au débat.</p>
Le tiers garantissant le processus participatif	<p>Pas de garant pour cette concertation (pas dans les pratiques de l'époque) L'élu référent animait les réunions publiques.</p> <p>Le public n'a pas fait de remarques sur ce sujet ni exprimé la demande de disposer d'un garant de concertation.</p>
Le bilan du processus participatif et la reddition des comptes	<p>Bilan de la concertation réalisé et validé par délibération du 13 avril 2015. Ce bilan était disponible sur le site internet du projet et a été joint au dossier d'enquête publique.</p> <p>Volonté de la collectivité de présenter un bilan factuel et transparent.</p> <p>Le bilan est structuré en trois parties :</p> <ul style="list-style-type: none"> • les modalités de mise en œuvre ; • les résultats ; • la synthèse de la démarche. <p>La deuxième partie présente une analyse détaillée des contributions, regroupées par thématiques⁵ et en fonction des outils d'expression (réunions publiques, kiosque mobile, registres d'observation et formulaires de contacts).</p> <p>La troisième partie présente de façon synthétique les sujets au cœur du débat (cf thématiques ci-dessus) et précise ce qui a pu être pris en compte et comment.</p> <p>Cette distinction entre les parties 2 et 3 est intéressante, car elle permet d'une part de présenter l'ensemble de la matière récoltée pendant la concertation et d'autre part d'identifier les éléments de débat et les évolutions, certes ponctuelles, du projet du fait de la concertation.</p> <p>Le bilan a été préparé par l'agent du service communication d'Angers Loire Métropole, mobilisé sur cette phase de concertation préalable, en lien avec le bureau d'études (chargé d'élaborer le dossier d'enquête publique in fine).</p>
La robustesse de la décision	<p>La concertation a confirmé les attentes du territoire vis-à-vis du projet (dans 70 à 80 % des secteurs concernés par le tracé, des attentes fortes se sont exprimées pour sa réalisation).</p> <p>Les remarques « négatives » sur le projet ont fait s'interroger le maître d'ouvrage qui a proposé des adaptations pour les atténuer.</p> <p>Cette concertation a montré que le public acceptait cette nouvelle ligne de tramway (ce qui n'était pas le cas lors de la concertation pour la première ligne) : le temps a fait son œuvre et la mise en service de la première ligne a permis d'ancrer l'idée du tramway dans la vision collective de la ville.</p> <p>Au-delà de la concertation, l'enquête publique s'est déroulée dans de bonnes conditions et le projet a pu être déclaré d'utilité publique par le préfet en février 2017 (aucun recours engagé contre la DUP) et la mise en service est attendue pour 2022.</p>
La continuité de la participation	<p>Depuis la concertation, l'information sur le projet se poursuit via le site internet dédié.</p> <p>Des réunions plus opérationnelles sont conduites pour expliquer la</p>

5 l'itinéraire de la ligne – tracé, variantes et extensions ; ligne C et réseau maillé ; le réseau de TC et sa restructuration ; les coûts et les investissements ; le nouveau pont et les inondations ; la circulation et le stationnement ; insertion du tramway et aménagement de l'espace ; les travaux ; le tramway et les emplois ; autres thèmes abordés.

	<p>réalisation du projet (déroulement des travaux, phasage, prochaines interventions, conséquences sur la circulation, etc.). Les réunions publiques sont organisées en deux temps : d'une part avec les riverains professionnels (commerçants dans le centre-ville par exemple) et d'autre part ouvertes à tous. Des « infos-travaux » sont réalisés au fur et à mesure des besoins de communication et d'échanges.</p> <p>Deux médiatrices ont été embauchées pour assurer le lien avec la population pendant la phase travaux. Ce contact est important et elles vont à la rencontre du public.</p>
Article 2 – La participation du public nécessite un état d'esprit constructif	
L'état d'esprit	<p>La présente démarche de concertation a été menée après celle mise en œuvre dans le cadre du projet de ligne A du tramway d'Angers. Tant sur le fond du sujet abordé que sur la forme adoptée, cette deuxième concertation bénéficie du terreau favorable laissé par la première concertation menée (avec notamment explicitation des enjeux, justification du mode ou compréhension des spécificités du tramway) et des effets positifs constatés et partagés depuis la mise en service de cette première ligne (datant de juin 2011).</p> <p>Pour le maître d'ouvrage, la concertation s'est déroulée dans un état d'esprit constructif, apaisé et serein. Elle se caractérise notamment par une mobilisation importante et constructive du public, l'expression globalement favorable des habitants pour le projet, une participation active et constructive des élus, des partenaires publics et des associations, une atmosphère ouverte des débats et la richesse des échanges dans les différentes formes mises en place (réunions publiques, réunions dans les quartiers, ateliers de la concertation de l'exposition, etc.).</p> <p>Même si des oppositions se sont parfois exprimées, cette concertation s'est déroulée dans le respect de la parole du public, de l'élu et du représentant du maître d'ouvrage.</p>
L'acceptation des divergences	<p>Un contexte de concertation globalement favorable qui ressort du bilan mais une opposition franche mais déjà connue, exprimée dans le secteur de la Doutre. Le maître d'ouvrage a identifié un point de vigilance pour la suite du projet, sachant que ce type d'oppositions s'exprimera principalement pendant les travaux (anticipation du maître d'ouvrage).</p>
L'implication des participants	<p>Pour le maître d'ouvrage, les participants ont fait preuve de sens de l'intérêt collectif et cela s'est traduit dans les différentes contributions.</p> <p>Il note une difficulté pour certains de se projeter en imaginant la vie et la ville demain avec le tramway (les images de synthèse peuvent notamment aider) et les conséquences que cela pourra avoir dans quelques années sur leur fonctionnement quotidien (difficulté de projection sur le moyen ou le long terme). C'est une vraie difficulté pour mobiliser le public sur ce type de démarche (cf importance des relais des maisons de quartier développée ci-dessous).</p>
La culture de la participation	<p>A l'échelle d'Angers Loire Métropole, ces concertations sur le projet de tramway (lignes A et B) ont été les premières de cette ampleur⁶. La collectivité capitalise ses expériences pour alimenter les prochaines (notamment la démarche en cours sur le PLUi est de nature à faire encore plus progresser en interne, car elle mobilise fortement les services de l'agglomération et l'ensemble des communes concernées). Le service communication, mobilisé dans toutes les démarches de concertation, capitalise ces expériences. La nécessité de mettre à disposition des moyens et des équipes sur ces sujets est reconnue en interne, en lien avec les priorités de la collectivité.</p>
Article 3 – La participation du public recherche et facilite la mobilisation de tous	

⁶ La Ville d'Angers pratique les démarches participatives ou impliquant le public de longue date : conseils de quartiers, réunions de quartiers, pôles de quartiers, personnels dédiés à la concertation au quotidien, etc.

L'inclusion	<p>Un travail préalable avec le service communication et les services des quartiers pour définir les périmètres d'invitation dans des zones assez larges d'influence du projet et choix d'un temps fort d'information et de concertation sur la place du Ralliement (place centrale à Angers, en plein cœur du centre-ville piétonnier) compte tenu de sa localisation et de sa fréquentation (riverains, habitants, employés, consommateurs, touristes, commerçants, etc.).</p> <p>Une volonté d'associer les habitants de tous les quartiers concernés, mais aussi les commerçants et les usagers du centre-ville (qu'ils soient riverains ou qu'ils travaillent à proximité du tracé). Souhait de toucher les bénéficiaires potentiels du projet y compris dans les quartiers des zones de terminus (université Belle-Beille à l'ouest et quartier Montplaisir à l'est). Cette volonté s'est notamment traduite dans les outils utilisés avec le kiosque mobile mais aussi les ateliers dans les quartiers (cf ci-dessous les outils). La concertation est allée vers le public pour le toucher dans son quotidien. À ce titre, les ateliers dans les quartiers ont été un autre temps fort de la concertation avec des contacts directs entre le public et les habitants ; ces ateliers ont été bien perçus par le public présent.</p> <p>Une piste de travail ouverte pour d'autres concertations : cibler les enfants en associant mieux les écoles, les collèges et les lycées => actions mises en œuvre en aval pendant la phase travaux.</p>
La diversité	<p>Assurer la diversité du public était un objectif de cette concertation. Constat que souvent, ceux qui se déplacent sont les opposants au projet ou le public averti ou très pointu sur les sujets de protection de l'environnement notamment ou certains collectifs (comme ceux favorables au déplacement en vélo). Il s'avère difficile de capter les personnes favorables au projet. Toutefois, dans les ateliers, la démarche a permis d'attirer des gens qui ne se seraient pas déplacés si on n'était pas allé les chercher en les interpellant sur les marchés par exemple. Cela pose aussi la question de la transmission de l'information, car certains n'avaient pas connaissance du projet. Les maisons de quartier ont par ailleurs constitué un relai fort du fait notamment du relationnel qu'elles entretiennent avec les habitants du quartier.</p> <p>Globalement, c'est la multiplicité des outils et modalités proposées qui a permis d'assurer la diversité et la pluralité des points de vue. Le maître d'ouvrage considère que le niveau de participation pour cette concertation était plutôt bon (tant qualitativement que quantitativement). Cette concertation a fait remonter la sensibilité de certains quartiers ou permis l'expression d'attentes différentes d'un quartier à l'autre⁷. Le maître d'ouvrage a ainsi permis de confirmer ces sensibilités et d'identifier qu'une attention particulière serait à porter pour les phases suivantes du projet dans certains secteurs (exemple : collectif dans le secteur de la Doutre, commerçants et riverains dans le secteur du centre-ville) ou sur certains sujets (travail au long court avec certains collectifs ou associations, comme « Place au Vélo » par exemple).</p>
L'égalité de l'accès à l'information, à la parole et à l'écoute	<p>La volonté d'une égalité d'accès à l'information, à la parole et à l'écoute est particulièrement marquée sur cette concertation avec notamment la traduction simultanée des trois grandes réunions publiques en langue des signes et retranscription sur écran, l'envoi à des personnes inscrites auprès de la mairie d'Angers⁸ des enregistrements audio des documents diffusés sur papier ; des salles de réunions publiques accessibles aux</p>

7 problématique de stationnement pour les uns, attentes ou espoirs liés à l'arrivée du tram avec un meilleur accès aux emplois ou la création d'emplois pendant les travaux pour d'autres, pour les habitants du centre-ville, attentes non pas d'accessibilité – ils sont déjà en centre-ville- mais une demande que le projet leur permette le maintien de leurs pratiques quotidiennes.

8 45 personnes inscrites auprès de la ville d'Angers pour recevoir chaque mois le journal municipal en version audio.

	personnes à mobilité réduite ; des plans en relief et de la documentation en gros caractères diffusées auprès de divers organismes et associations spécialisés (travail préalable de la collectivité avec eux pour identifier les vecteurs les plus pertinents), documents ⁹ également à la disposition du public lors de l'exposition place du Ralliement. Ces éléments figurent explicitement dans le bilan de la concertation.
L'équivalence de traitement des points de vue exprimés	Cette équivalence transparaît nettement dans le bilan de la concertation, qui reprend en toute transparence l'ensemble des contributions. Le public ne semble pas avoir fait de remarques sur ce sujet.
Article 4 – La participation du public encourage le pouvoir d'initiative du citoyen	
Les initiatives citoyennes	Les citoyens ont émis des avis pendant la concertation, mais ces contributions ne peuvent pas vraiment être considérées comme des « initiatives citoyennes » au sens de la charte.
Les outils	<p>Un déroulement de concertation rythmé et des modalités variés.</p> <p>Des réunions publiques et/ou ciblées en fonction des publics :</p> <ul style="list-style-type: none"> • premier cycle de trois réunions publiques de novembre à décembre 2014 : présentation générale du projet et des variantes étudiées suivie d'une partie questions et remarques du public ; • un second cycle dans les quartiers sous forme d'ateliers de la concertation du 13 au 29 janvier 2015, destiné à la présentation du projet et des études d'insertion ; • des réunions thématiques à l'attention de divers publics, entre octobre 2014 et avril 2015¹⁰ ; • des réunions sur thématiques spécifiques (déplacements / convois exceptionnels en décembre et janvier, réseaux en avril, acquisitions foncières / rencontres avec Bailleurs – 4 réunions entre décembre et février). <p>Kiosque mobile d'information :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1er au 28 décembre dans le cadre de l'opération Soleils d'hiver Place Saint Crois puis au jardin du mail ; • 29 décembre au 12 janvier place Lorraine ; • kiosque utilisé également dans le cadre de l'expo itinérante et des ateliers de la concertation (7 secteurs concernés). <p>Exposition sur le projet et neuf ateliers sur présentation des études d'insertion du 31 janvier au 15 février sur la place du Ralliement à Angers - exposition ouverte tous les jours y compris le dimanche avec accueil par les ambassadeurs du tramway + 9 ateliers de la concertation au sein même de l'exposition (2 créneaux horaires les 2, 11 février, 1 créneau horaire les 7, 10, 12, 13 et 14 février)</p> <p>Ateliers de la concertation dans 6 quartiers pour présenter les études d'insertion et laisser place au débat avec le public, organisation en deux temps : présence extérieure de 8h à 13h des ambassadeurs et des techniciens de la mission tramway au kiosque mobile puis réunion publique de 18h à 20h (13, 14, 16, 20, 22, 23 et 29 janvier).</p>

9 Les documents diffusés comprenaient : les textes de présentation faite en réunion publique et les textes de la page internet dédiée au projet, le calendrier, l'explication de la concertation et du dispositif mis en place auprès du public, le tracé et le nom des stations et des rues empruntées, un plan en relief et le principe de fonctionnement des trois lignes commerciales.

10 Réunions thématiques avec les instances des collectivités (4 réunions en nov, dec et janvier), les acteurs économiques et représentants de la société civile (conseil de développement en mars, CCI en mars, Chambre des métiers en mars), associations, collectifs (place au vélo en fev ; associations accessibilité en mars ; sauvegarde de l'Anjou en mars), acteurs de l'université d'Angers (avril conseil de gouvernance de l'université, et direction du patrimoine de l'univ. d'angers en février ; collectifs d'habitants trois réunions en fév et mars), services de l'Etat et partenaires institutionnels (concertation inter-service)

	<p>Vecteurs de recueil des avis du public :</p> <ul style="list-style-type: none"> • registres d'observations sur tous les lieux de la concertation¹¹ et dans le kiosque mobile de présentation du projet¹² • sur le site internet d'ALM, un formulaire en ligne pour poser directement des questions, sur la page d'information sur le projet et son avancement • mise à disposition de formulaires de contact pour donner son avis, poser ses questions ou donner ses suggestions à déposer dans les urnes dans tous les lieux de la concertation ou à adresser par courrier ou déposer à la mission tramway <p>Des outils variés et des possibilités multiples pour exprimer un avis : les moyens de s'exprimer suivent également les outils itinérants d'information sur le projet.</p>
La reconnaissance	La reconnaissance des points de vue exprimées et des contributeurs est visible dans le bilan de la concertation.

* * * * *

11 À l'hôtel d'agglomération, sur les 33 communes de l'agglomération, au-relais mairie Montplaisir et au centre Jacques Tati de Belle-Beille, lors de l'exposition place du Ralliement, dans toutes les réunions publiques.

12 Kiosque mobile présent du 1er dec 2014 au 12 janvier 2015 dans les rues angevines puis dans les quartiers concernés par le tracé