

Participation

Impliquer les citoyens et parties prenantes dans le processus de développement des plans de mobilité urbaine durable





Cette publication a été élaborée dans le cadre du projet européen **CH4LLENGE « Relever les quatre défis significatifs en termes de planification de la mobilité urbaine durable »**, cofinancé par la Commission européenne et coordonné par Rupprecht Consult.

Le consortium CH4LLENGE était constitué des partenaires suivants : Rupprecht Consult, Institute for Transport Studies, University of Leeds (UK), Politehnica University of Timisoara (RO), Urban Planning Institute of the Republic of Slovenia (SI), The Association for Urban Transition (RO), Promotion of Operational Links with Integrated Services, Polis (BE), Union of the Baltic Cities, Sustainable Cities Commission (FI), FGM-AMOR (AT), Ville d'Amiens (FR), Ville de Dresden (DE), Ville de Gand (BE), West Yorkshire Combined Authority (UK), Ville de Brno (CZ), BKK Centre for Budapest Transport (HU), Ville de Cracovie (PL), Ville de Timisoara (RO), Ville de Zagreb (HR).

Pour plus d'informations :

European Platform on Sustainable Urban Mobility Plans

www.eltis.org/mobility-plans

E-mail: enquiries@mobilityplans.eu

European Commission

Directorate-General for Mobility and Transport

Unit C.1 - Clean transport & sustainable urban mobility

Rue Jean-André de Mot 28

B-1049 Brussels

Les auteurs de la présente publication sont les seuls responsables du contenu de celle-ci. Cette publication ne reflète pas nécessairement l'opinion de l'Union européenne. Ni l'EASME, ni la Commission européenne ne sauraient être tenus responsables de toute exploitation des informations communiquées dans cette publication.

Contrat :	CH4LLENGE – Relever les quatre défis significatifs en termes de planification de la mobilité urbaine durable, Convention de subvention n° IEE/12/696/SI2.644740
Titre :	Guide relatif à la participation au projet CH4LLENGE : impliquer les citoyens et parties prenantes dans le processus de développement des plans de mobilité urbaine durable
Version :	mars 2016
Auteurs :	Miriam Lindenau et Susanne Böhler-Baedeker, Rupprecht Consult
Contributeurs :	Ana-Maria Baston, Siegfried Rupprecht, Tim Durant et Kristin Tovaas, Rupprecht Consult; Kerstin Burggraf, Ville de Dresde ; Anthony May, Institute for Transport Studies, University of Leeds
Mise en page :	Laura Sarlin, Union of the Baltic Cities Sustainable Cities Commission
Photo de couverture:	Miriam Lindenau, Rupprecht Consult (cartographie interactive des citoyens de la ville de Dresde)

Ce guide sur la participation a initialement été rédigé en anglais et a été traduit en français par la société TRADUTOURS. La version anglaise est consultable sur les sites internet suivants: www.eltis.org et www.sump-challenges.eu.

Cette publication est soumise aux droits d'auteur du Consortium du projet Ch4LLENGE et de ses auteurs et contributeurs : Rupprecht Consult Forschung & Beratung GmbH, Institute for Transport Studies, University of Leeds et Ville de Dresde.





Table des matières

Planning for sustainable urban mobility in Europe	4
1 Introduction	5
1.1 À propos de ce guide	5
1.2 Concevoir des plans de mobilité urbaine durable	5
1.3 Participation – le défi, en quelques mots	7
1.4 Recommandations clés pour une planification participative de la mobilité	7
2 Des pratiques actuelles	9
2.1 Diriger un processus de participation relatif à la planification de la mobilité urbaine durable	9
2.2 En quoi cette participation est-elle importante ?	10
2.3 La participation en Europe	11
2.4 Les défis courants liés à la participation	12
3 De la théorie à la pratique	14
3.1 Les bases de la participation	14
3.1.1 Comment intégrer la participation au processus de développement du PDU	14
3.1.2 Se préparer à la participation	17
3.1.3 Développer une stratégie de mobilisation	18
3.2 Quel réseau pour la participation	19
3.2.1 Sélectionner les participants d'un processus participatif	19
3.2.2 Choisir les bons outils d'aide à l'implication	22
3.2.3 Sensibilisation au processus de participation au PDU	31
3.3 Processus de participation	36
3.3.1 Gérer le processus de participation	36
3.3.2 Gérer les conflits	40
3.3.3 Susciter l'intérêt des groupes « difficiles d'accès »	42
3.4 Évaluation de la participation	44
3.4.1 Mettre en place des procédures de contrôle qualité	44
3.4.2 Évaluer le processus de participation	45
4 Élargir ses horizons	47
5 Références	48
6 Glossaire	50



Planning for sustainable urban mobility in Europe



Dear reader,

The European Commission is committed to help national, regional and local authorities develop sustainable, people-focused urban mobility and have European actors take the global lead in this field.

Planning sustainable and effective transport systems for Europe is fundamental to reducing our impact on climate, and contributing to the emission reduction goals adopted in the 2015 Paris Agreement. More strategic and integrated planning approaches are required to transform the existing energy- and carbon-intensive transport systems into sustainable mobility networks and help reaching climate-neutrality before the end of the century. Providing effective, inclusive and climate-friendly urban transport infrastructure is crucial for achieving functioning, competitive cities in Europe and ensuring their resilience in the long-term.

Over the past several years, the European Commission has established a sound policy basis for the development of Sustainable Urban Mobility Plans with the Transport White Paper, Action Plan on Urban Mobility, and most recently, the Urban Mobility Package. We are aware of the demanding nature of sustainable urban mobility planning and planning authorities' need for further, practical support in integrating their long-term thinking into strategic transport planning frameworks.

Therefore, it is my great pleasure to present four freshly developed publications, which provide comprehensive guidance on four of the core pillars of sustainable urban mobility planning: actively engaging people and stakeholders in the SUMP development and implementation process; encouraging cooperation among institutional actors and addressing transport's interconnection with other aspects of urban life; selecting the most effective packages of measures from a wide range of sustainable mobility policies available; and finally, strengthening plan delivery through comprehensive monitoring and evaluation of SUMP measures and processes.

Cities across Europe are subject to a variety of contextual differences and therefore facing unique local challenges – what unites them is the overall aim to take sound and sustainable policy decisions that create vibrant urban landscapes, promote economic growth, foster social and cultural exchange, and offer residents the highest possible quality of life. Urban mobility is one of the cornerstones to achieve these aims. It will require joint efforts over the next years to pave the way for better and more integrated mobility planning in Europe. At all levels we will need to act together to steadily improve our transport systems, mitigate adverse impacts of transport and advance the environmental, social, and economic vitality of urban areas across Europe.

It is great to see you, as reader of these manuals, being part of our team and I am convinced that, together, we can deliver!

Violeta Bulc

European Commissioner for Mobility and Transport
March 2016



1 Introduction

1.1 À propos de ce guide

On observe un grand intérêt de la part des planificateurs et des décideurs vis-à-vis de l'application du concept de plans de mobilité urbaine durable (PDU) et de la mise en œuvre d'un changement de paradigme vers le développement d'une mobilité urbaine durable.

Une série de quatre guides a été créée pour aider les acteurs du domaine de la mobilité à améliorer leurs processus locaux de planification des transports et à garantir la qualité de leur préparation à la mise en œuvre d'un PDU. Ces guides sont destinés aux planificateurs du transport qui doivent concevoir un PDU et qui sont à la recherche de méthodes et d'approches adaptées à leur contexte spécifique.

Axés sur le processus de planification, ces quatre guides offrent des conseils pratiques illustrés par des exemples d'approches adoptées par des villes en matière de coopération avec les acteurs institutionnels ; d'implication du public dans le processus de développement de PDU ; de choix de mesures et de paquets de mesures ; et de mise en œuvre des mesures de suivi et d'évaluation.

Ces quatre guides mettent en évidence les éléments les plus pertinents et les plus complexes pour chaque tâche. Il n'existe pas une seule méthode « correcte », mais bien une variété d'approches liées aux différentes conditions contextuelles dans lesquelles les processus de planification prennent place. Ainsi, ce guide n'est pas à caractère normatif, mais présente un vaste choix de solutions pour le développement de PDU dans différents contextes locaux et nationaux de planification.

Au vu du nombre d'approches de l'amélioration de la planification de la mobilité urbaine durable différentes qui existent, le défi abordé dans ce guide doit toujours être replacé dans le contexte des trois autres défis qui font l'objet des autres guides.

La première partie de ce guide délivre des informations permettant d'appréhender les défis liés à la planification de la mobilité urbaine durable, son importance dans le cadre du processus de développement d'un PDU et les obstacles rencontrés par les autorités chargées de la planification dès lors que les citoyens et parties prenantes sont impliqués dans la planification du transport. La seconde partie de ce guide, considérée comme la plus importante, propose des recommandations, méthodes et approches, mais également des études de cas locales illustrant la meilleure façon d'aborder des « sujets délicats » identifiés au niveau local. La dernière partie oriente le lecteur vers des ressources plus spécialisées.

Nous sommes convaincus qu'un processus de développement de PDU soigné permettra d'augmenter les chances d'aboutir à des solutions de planification des transports de grande qualité. Ainsi, ce guide devrait contribuer à optimiser l'efficacité et l'efficience des processus de planification intégrés et jeter les bases nécessaires pour amorcer une transition vers un système de transport plus durable au sein des villes européennes.

1.2 Concevoir des plans de mobilité urbaine durable

Un plan de mobilité urbaine durable (PDU, ou SUMP, pour l'anglais Sustainable Urban Mobility Plan) est un outil de planification stratégique destiné aux autorités locales et visant à promouvoir un développement et une intégration équilibrés de tous les modes de transport en ouvrant la voie à une transition vers des modes plus durables.

Un plan de mobilité urbaine durable a pour objectif de résoudre les problèmes liés au transport urbain et de contribuer à l'atteinte d'objectifs locaux et à plus grande échelle en matière de développement environnemental, social et économique.

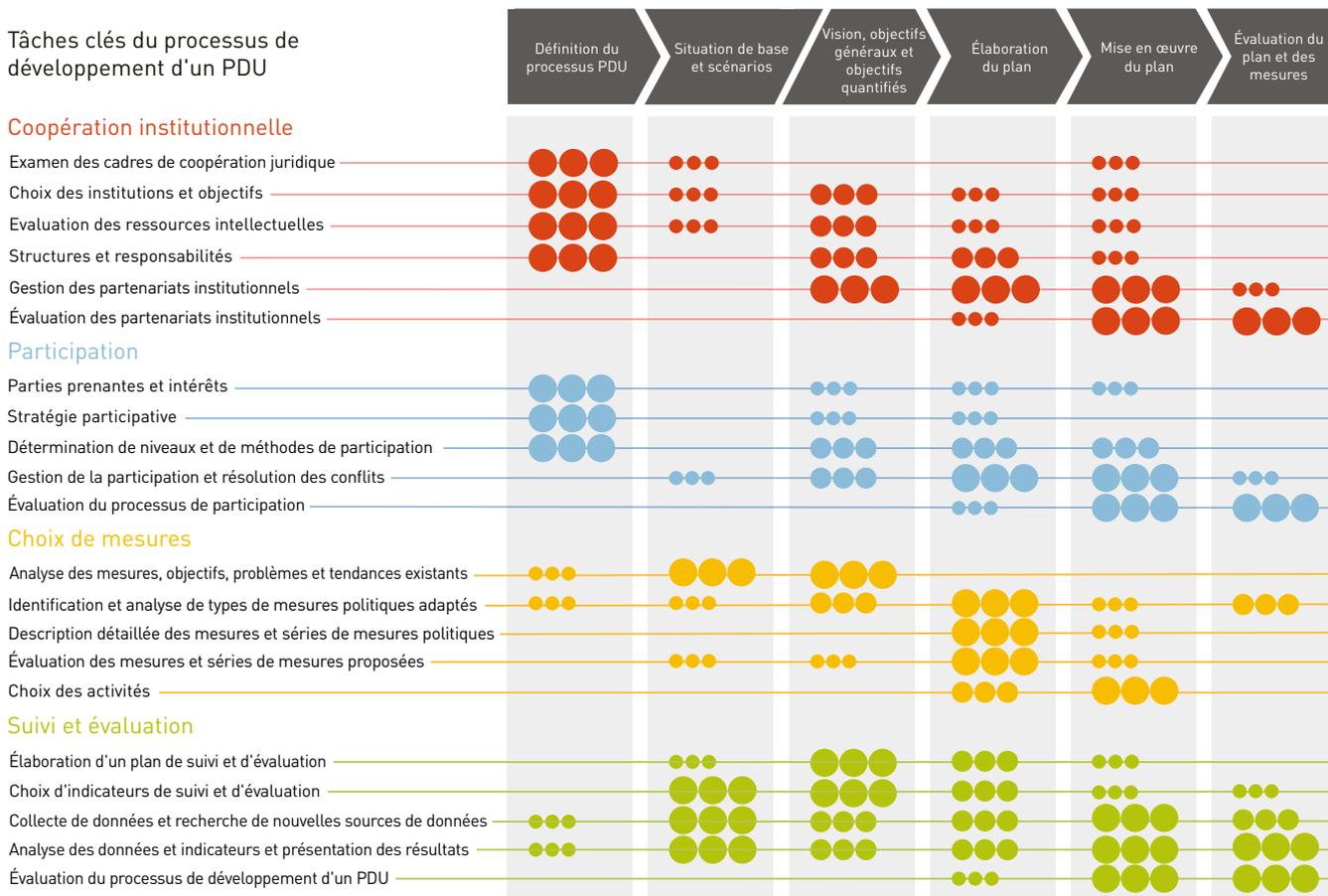
Développer un plan de mobilité urbaine durable relève d'un processus complexe de planification intégré qui requiert une coopération, un partage de connaissances et une consultation mutuelle rigoureux entre les planificateurs, les politiciens, les institutions, les acteurs locaux et régionaux et les citoyens. Des activités ont été mises en place à tous les niveaux administratifs pour appuyer ce concept, mais plusieurs défis réfrènt actuellement l'assimilation de la planification de mobilité urbaine durable en Europe. Mettre des budgets à disposition et traiter les problématiques liées aux infrastructures sont des tâches particulièrement difficiles en période d'austérité économique. Ainsi, les villes sont souvent confrontées à des défis multidimensionnels pour assurer la planification d'une mobilité urbaine durable. En parallèle, il n'existe aucune solution unique pour accroître le nombre de

PDU préparés en raison de la grande diversité des conditions contextuelles de la planification à l'échelle locale dans les pays européens.

Comme l'illustre le schéma du cycle d'un PDU (cf. Rupprecht Consult 2014, p.15), le développement d'un plan de mobilité urbaine durable est un processus de planification multidimensionnel composé de plusieurs phases et de plusieurs activités. Le schéma ci-dessous reflète le fait que toutes les activités de planification de ce processus sont concernées par les défis que représentent la coopération, la participation, le choix de mesures et les activités de suivi et d'évaluation. Certaines de ces activités sont propres à des étapes spécifiques du processus de développement du plan, tandis que d'autres peuvent être réalisées une fois, puis se poursuivre de manière continue tout au long

Schéma 1 : Tâches clés liées au développement du PDU

Source : Rupprecht Consult, 2016



©Rupprecht Consult, 2016



Un processus de développement d'un PDU est une séquence de phases débutant par la détermination du processus et s'achevant sur l'évaluation du plan et des mesures. Ce schéma présente aux autorités chargées de la planification les tâches clés PDU associées à chacun des quatre défis.

La coopération institutionnelle et la participation sont des défis continus et des activités horizontales qui doivent débuter tôt, lors de la phase de définition du processus PDU. Le choix de mesures et les activités de suivi et d'évaluation sont particulièrement

pertinents dans les phases suivantes d'analyse et de planification technique. Ce schéma propose une amorce de développement d'un PDU ; la révision et la mise à jour des PDU devant reprendre les structures pré-établies.



du processus, comme c'est le cas pour l'identification d'acteurs locaux et régionaux.

De manière générale, les acteurs de la planification doivent garder à l'esprit ces quatre défis pour mettre en place un processus PDU efficace et efficient visant l'aménagement d'un PDU de qualité.

On entend par processus PDU l'ensemble de phases débutant par la détermination du processus et s'achevant sur l'évaluation du plan et des mesures. Le tableau présente les tâches clés liées au PDU, destinées aux autorités chargées de la planification déployées autour des quatre défis.

La coopération et la participation des institutions est continue, ce sont des activités horizontales qui doivent débiter le plus rapidement possible, durant la phase de définition du processus PDU. Le choix des mesures, le suivi et l'évaluation sont particulièrement importants lors des phases de planification analytiques et techniques. Ce tableau propose une amorce de développement, ainsi qu'une révision et une mise à jour du PDU qui doivent reprendre les structures déjà établies.

1.3 Participation – le défi, en quelques mots

Un PDU propose un programme d'objectifs et de priorités fixées pour le développement pérenne d'un système de transport propre à une ville. Il s'agit d'un processus de planification au sein duquel les décisions d'une importance stratégique sont prises pour une ville et ses habitants, et ce processus doit donc être développé de manière rationnelle, transparente et délibérée. Il ne doit pas être mené par des individus spécifiques, mais par ceux qui sont directement concernés par ce système de transport : la société civile. Une transition vers une mobilité durable nécessite une mobilisation active du public et des parties prenantes pour développer des stratégies efficaces et viables.

Les autorités chargées de la planification doivent écarter toute approche de type « décider – annoncer – défendre » et ouvrir le développement de la mobilité urbaine au débat. Un processus de participation doit être construit sur le dialogue pour permettre une analyse concertée des problèmes de mobilité locale, le développement d'objectifs communs, l'identification

des stratégies de mobilité et le choix de mesures approuvées et acceptées à l'unanimité. La participation présente indubitablement des avantages, mais comporte également son lot d'obstacles à surmonter pour le développement et la mise en œuvre d'un processus efficace de participation. Certaines autorités chargées de la planification manquent de discernement pour piloter une participation assez légitime pour refléter les principes démocratiques de base et prendre les informations des experts et des autres sources non spécialistes au sérieux. Par ailleurs, les autorités chargées de la planification sont souvent confrontées à un manque de ressources en termes d'effectifs ou de moyens financiers, or ces ressources sont nécessaires au développement du PDU, mais également à la participation. La conception et la mise en place des activités de participation requièrent diverses compétences doublées d'un savoir-faire fondamental. Ces mêmes activités doivent être coordonnées aux autres activités liées au PDU, et les retours des citoyens et parties prenantes doivent être intégrés aux fins de la planification technique et des processus décisionnels politiques. Sont ainsi proposées un ensemble de techniques d'implication à partir desquelles une autorité en charge de la planification se doit de créer une combinaison appropriée. Elle a également pour mission d'orienter et de faciliter le processus discursif de la planification, de réagir de manière adéquate face aux conflits susceptibles d'émerger et d'assurer un suivi ainsi qu'un contrôle qualité permanents.

Le chapitre 2 présente les bénéfices et défis liés à la participation au développement du PDU observés jusqu'ici. Le chapitre 3 propose, quant à lui, des approches pratiques pour piloter une participation efficace et significative à la planification de la mobilité urbaine durable.

1.4 Recommandations clés pour une planification participative de la mobilité

Les approches pratiques énoncées dans le chapitre 3 peuvent être intégrées aux recommandations clés destinées aux autorités chargées de la planification pour piloter une participation efficace. Ces recommandations sont listées ci-après avec un renvoi vers les sections concernées.



Le PDU Information Centre de Dresde (avec sondage « ballosplit » sur la future répartition modale) Source : ville de Dresde

- Identifier avec précision les étapes qui constituent le cycle du PDU pour lesquelles la participation perdurera, ainsi que les méthodes d'incitation à la participation adaptées à chaque phase. Le concept de participation doit être adapté au contexte local, à l'expérience en termes de planification, aux ressources et aux capacités de chaque ville (3.1.1, 3.2.2)
- Identifier les compétences et savoir-faire liés à cet engagement disponibles au sein de l'autorité concernée. Déterminer la nécessité ou non de constituer un effectif interne ou de mettre en place un recrutement externe dédié à la participation (3.1.2, 3.1.3)
- Développer une stratégie de participation visant à faire en sorte que les acteurs impliqués aient une compréhension harmonisée du processus de participation et de ses objectifs, mais également à faciliter la coordination et à anticiper les obstacles (3.1.2, 3.1.3)
- Représenter la diversité démographique et l'ensemble des parties prenantes concernées et/ou qui ont une influence sur le développement et la mise en place du plan de mobilité, et qui doivent donc être impliqués au cœur de cette stratégie de participation. Sont également concernés les groupes ayant des difficultés à s'engager dans le développement d'un PDU (3.2.1, 3.3.3)
- Analyser les outils de participation physiques et en ligne et sélectionner la ou les méthodes les plus adaptées à chaque groupe de participants et à chaque étape du cycle PDU (3.2.2, 3.2.3)
- Faire preuve de précision et d'ouverture quant au processus de développement du PDU, mais également de transparence concernant la manière dont les décisions seront prises. Ouvrir le dialogue et accepter qu'il ne soit pas toujours possible de donner suite à toutes les propositions (3.2.2, 3.3.1, 3.3.2)
- Choisir une approche digne d'être retenue, puis analyser et intégrer les retours des citoyens et parties prenantes (3.3.1, 3.4.1)
- Faire preuve de sensibilité face aux conflits tout au long du processus de planification. Des mesures de prévention des conflits doivent être prises pour réduire le risque de différends et apaiser les tensions (3.3.2)
- Effectuer un suivi doublé d'un contrôle qualité au niveau des activités d'engagement pour contrôler les progrès réalisés au regard des objectifs de participation et pour mettre en place les mesures correctives nécessaires (3.4.1)
- Analyser l'efficacité de la stratégie de participation de manière à améliorer la participation aux futurs PDU (3.4.2)



2 Des pratiques actuelles

L'implication des parties prenantes et du public fait partie des plus grandes exigences liées à la planification de la mobilité urbaine durable. Les connaissances locales du public lui permettent de bénéficier d'une expertise et d'opinions qui peuvent contribuer au développement de plans et mesures efficaces. L'implication incite également les citoyens et acteurs à s'approprier les projets, politiques de transport et idées liées à la mobilité durable.

On considère généralement la participation comme jouant un rôle capital au sein des sociétés organisées démocratiquement. Une participation rigoureusement mise en place peut améliorer la qualité du PDU : elle garantit en effet que les différents intérêts et besoins de la société soient compris et pris en compte lors des prises de décisions. L'objectif d'un processus participatif consiste à garantir l'efficacité d'un processus au sein duquel tous les participants ont la certitude d'être entendus et compris, et toutes les considérations importantes retenues pour aboutir à un plan conforme aux résultats du processus de consultation.



French Student Poster. In English, I participate; you participate; he participates; we participate; you participate . . . They profit.

Affiche représentant un étudiant français
Source : Arnstein, 1969

2.1 Diriger un processus de participation relatif à la planification de la mobilité urbaine durable

La participation doit impliquer les parties prenantes et les citoyens dans les processus de planification et de prise de décisions politiques. On entend par « partie prenante », un groupe ou une organisation concernée par un plan ou un projet proposé, ou susceptible d'influencer un projet ainsi que sa mise en place (Rupprecht Consult, 2014). L'implication du public fait généralement référence à l'implication des citoyens dans la planification et la prise de décisions. Les parties prenantes représentent le plus souvent des groupes organisés et manifestent un intérêt collectif, tandis que les citoyens sont des membres à part entière du public et des participants non affiliés au processus d'implication (Kahane et al, 2013). Il est généralement difficile de distinguer les parties prenantes des citoyens car ces derniers soient également considérés comme un vaste groupe de parties prenantes ; les citoyens peuvent faire partie de divers sous-groupes de parties prenantes ; un représentant d'une partie prenante est également citoyen.

L'autorité en charge de la planification doit définir le degré de délibération des citoyens et parties prenantes dans les décisions prises au regard du PDU. Ces dernières décennies ont donné lieu à plusieurs types de classifications évaluant les différents niveaux d'implication (telles que le Ladder of Citizen Participation de Sherry R. Arnstein). L'une des classifications les plus usitées : « informer, consulter, impliquer, collaborer, responsabiliser » (IAP2, 2007) :

Informer : Citoyens et parties prenantes obtiennent des informations en temps réel sur les résultats de toutes les étapes du développement du PDU. Toutefois, informer le public ne suffit pas à engager sa participation !



Consulter : L'autorité en charge de la planification informe les citoyens et parties prenantes au sujet du processus PDU. Elle écoute et entend leurs préoccupations et leur communique l'impact des apports du public sur la prise de décision. Recueillis dans le cadre d'un processus de consultation, ces apports n'ont pas nécessairement d'impact direct sur la décision finale.

Impliquer : L'autorité en charge de la planification, les citoyens et les parties prenantes travaillent en collaboration permanente au cours des étapes du PDU. Les problèmes et préoccupations y sont directement reflétés, et les participants sont informés de la manière dont leurs contributions ont spécifiquement influencé la décision.

Collaborer : L'autorité en charge de la planification invite les parties prenantes à soumettre leurs conseils et idées novatrices susceptibles d'aboutir à des solutions concrètes. L'autorité en charge de la planification doit également s'engager à tenir compte de ces contributions et de les intégrer du mieux possible aux décisions définitives.

Responsabiliser : l'autorité en charge de la planification garantit d'appliquer ce que les citoyens ou les parties prenantes auront décidé. Il convient toutefois de noter que si les citoyens et parties prenantes ne sont pas réellement impliqués, ce degré d'implication peut aller à l'encontre des principes démocratiques.



Projet Living Streets à Gand
Photo: Dries Gysels

2.2 En quoi cette participation est-elle importante ?

L'engagement des parties prenantes et citoyens peut améliorer le processus de planification en ce qu'il peut permettre de (cf. Krause, 2014 ; CEEA, 2008; Booth and Richardson, 2001) :

- comprendre les problèmes actuels tels qu'ils sont perçus par les citoyens, et les objectifs qu'ils espèrent du PDU.
- tenir compte des (nouvelles) préoccupations et idées, améliorer la base de connaissances et multiplier les options.
- créer des bases positives pour collaborer avec les parties intéressées dans le but d'instaurer la confiance, de résoudre les problèmes, de prendre des décisions éclairées et d'atteindre des objectifs communs.
- identifier les éventuels obstacles imprévus ou les conflits éventuels, et ainsi réduire les coûts liés à la préparation et la mise en place du plan
- renforcer la transparence de l'autorité chargée de la planification et accroître les responsabilités confiées au public à travers le processus de planification
- améliorer la crédibilité et qualité globales des processus décisionnels.

L'obtention de ces avantages dépend de la bonne conduite de ce processus de participation. Un véritable engagement des parties prenantes et du public offre à la participation le potentiel d'améliorer la qualité du plan. Elle augmente également la possibilité de trouver des accords et compromis qui conviennent à tous les participants. La participation ne mène pas systématiquement à un accord entre les parties prenantes, c'est d'ailleurs même souvent l'inverse : la prise de décision doit tenir compte de ces désaccords. Ce qui peut sembler relever d'un effort supplémentaire peut en réalité contribuer à posteriori à réduire les coûts et les retards des phases de planification et de mise en place et minimiser les risques d'échec du plan ou les oppositions fortement marquées (voir FEUILLES DE ROUTE, 2004). Enfin, la participation peut créer un plus grand sens des responsabilités et susciter un engagement plus important de la part des politiciens,



planificateurs, citoyens et parties prenantes (NCDD, 2009). Un sentiment d'accomplissement peut évoluer même si aucun accord final pour tous n'est trouvé.

Autre thème important de la participation, la représentation des différents intérêts : nombreux sont les cas où seuls certains groupes puissants également appelés « visages familiers » font réellement partie du processus. La participation suppose d'intégrer différents types de participants tout au long du processus de planification et de répondre aux besoins spécifiques à chaque groupe impliqué. Ceci concerne en particulier les groupes qui sont le moins capables de formuler leurs préoccupations et ceux qui présentent des besoins particuliers (i.e. personnes handicapées, enfants, personnes âgées).

2.3 La participation en Europe

Les pratiques d'implication des acteurs et de participation des citoyens pour la planification du transport diffèrent selon les villes et pays européens. Nombreux sont les pays régis par des procédures de consultation formelles et obligatoires dans le cadre de projets de transport à moyenne et grande échelle, ainsi que pour le développement de plans de transport et de PDU (cf i.e. CHALLENGE, 2015 ; Eltis, 2015). Au Royaume-Uni, les plans de transport locaux (Local Transport Plans, LTP) sont par exemple une obligation légale pour les autorités locales anglaises. Ceux-ci requièrent une participation mais ne disposent pas de procédure établie pour les processus de participation. Il existe en France un cadre légal défini permettant le développement de plans de mobilité urbaine (plans de déplacement urbains, PDU) et l'implication des acteurs institutionnels, mais ce cadre n'impose pas de conditions très exigeantes pour l'implication des citoyens (CEREMA 2015). En Flandre, l'implication des citoyens dans toutes les activités de planification est encadrée par la loi. Quelques villes belges ont dépassé le cadre des procédures de consultation requises et développé de nouvelles approches et habitudes de participation.

Quelques pays d'Europe n'ont qu'une faible expérience des approches de planification collaboratives et ne disposent d'aucune ou de très peu de procédures relatives à l'implication des citoyens et parties prenantes. Les objectifs de planification du transport de ces pays sont généralement liés à la rapidité et aux capacités en termes de flux de circulation, et l'accessibilité, la qualité de vie et l'implication sociale ont été très récemment intégrés aux programmes de transport urbains. La planification relève essentiellement des experts techniques et du domaine des transports. Les citoyens et acteurs sont quant à eux uniquement informés des plans, projets et développements prévus sans être impliqués dans les processus de planification.

Encadré 1 : le paradoxe de la participation

Le « paradoxe de la participation » reflète le faible intérêt des citoyens lors des premières phases de planification, lorsque les processus sont encore ouverts et flexibles (cf. i.e. Lindenau & Böhler-Baedeker, 2015). Dès que les processus et propositions deviennent plus concrets et, dans le même temps, moins flexibles, les citoyens se sentent directement concernés et portent davantage d'intérêt au projet. Ainsi, l'un des principaux défis pour les villes consiste à sélectionner différents outils et approches de participation lors des différentes phases de planification pour susciter l'intérêt des citoyens et encourager une participation précoce et active.



2.4 Les défis courants liés à la participation

La participation représente toujours un concept novateur pour de nombreuses villes : elle doit donc être intégrée à la gestion globale des processus de planification, ce qui demande une allocation précisément définie des ressources, qu'il s'agisse de moyens financiers, de ressources humaines ou de stratégies de communication. Le projet CH4LLENGE a fait état de divers obstacles auxquels les autorités locales sont généralement confrontées dans le cadre de processus participatifs.

Obtenir un soutien politique et constituer une capacité de participation

- Manque de soutien politique : les politiciens et comités politiques, tels que les maires et la municipalité, doivent s'engager au sein d'un processus détaillé de participation et tenir compte des résultats pour les décisions actuelles et futures.
- Des capacités insuffisantes : les villes font souvent face à des restrictions imposées par les institutions ainsi qu'à des difficultés de recrutement des effectifs nécessaires à la participation. On sous-estime généralement l'importance des ressources fondamentales nécessaires au processus de gestion interne administrative relatif à la participation, à la mise en place de structures de dialogue et à l'organisation des processus.
- Des ressources financières inadaptées : un budget fixe entièrement dédié à la participation aide clairement à mettre en place les procédures d'implication. Toutefois, nombreuses sont les villes européennes qui ne disposent d'aucun budget alloué à la participation des citoyens et parties prenantes (spécifique à la planification des transports). Et pour ceux qui disposent d'un tel budget, ce dernier figure bien souvent parmi les premiers à être touchés par les restrictions budgétaires.
- L'implication sans stratégie : l'expérience démontre que le développement d'une stratégie de participation précisément centrée sur le processus et non sur les résultats est une étape préparatoire importante. Il est toutefois important de maintenir un certain degré de flexibilité, la situation pouvant évoluer au cours du processus. Sans une telle stratégie, les objectifs, l'ampleur et la finalité de la participation pourraient demeurer imprécis et non réalistes.

Diversification des parties prenantes et sensibilisation

- Identification irrationnelle des parties prenantes : le succès d'un processus de participation dépend en grande partie de l'identification rigoureuse des parties prenantes, qui constituent la totalité du spectre des personnes et groupes susceptibles d'être influencés par le PDU ou d'avoir une quelconque influence le PDU sur celui-ci. Les autorités en charge de la planification peuvent avoir une longue expérience en matière de coopération avec certaines parties prenantes, mais doivent également anticiper et tenir compte de l'éventuelle introduction de nouveaux acteurs. Si ces acteurs sont négligés ou insatisfaits, il se peut que les planificateurs se retrouvent confrontés à des conflits et interventions inattendus avec des acteurs, lesquels pourraient compromettre le déroulement du processus ou rendre stériles certaines opportunités de coopération.
- Déséquilibre des parties prenantes : certains acteurs sont parfois inaccessibles et peuvent avoir fait l'objet de sous-représentations dans le cadre de processus participatifs précédents. Certaines méthodes d'implication doivent être mises en place pour assurer la bonne participation de ces groupes. Le challenge relatif à cette sélection de groupes et de personnes repose sur la recherche de l'équilibre parfait d'une représentation des différents intérêts et exigences.

Sélection et mise en place d'une bonne combinaison de formats d'implication

- Niveaux et outils d'implication inappropriés : bon nombre de techniques de participation permettent, dans le cadre du processus de gestion, d'identifier par anticipation le niveau et le type d'implication de chaque groupe d'acteurs, public compris. Sélectionner différents outils et approches d'aide à la participation permet de stimuler l'intérêt à prendre part aux premières étapes du développement du PDU. Un recours à des approches inadaptées altérerait l'efficacité de la participation et risquerait d'entacher la confiance du public.
- Incertitudes relatives à l'intégration des résultats : si les participants constatent que leur implication n'a aucun impact sur le processus du PDU, ils auront l'impression les décisions importantes sont déjà prises sans qu'on ait tenu compte de leur opinion. L'autorité chargée de la planification doit faire preuve de transparence et d'ouverture quant à la manière ou à la date d'intégration



Soirée organisée autour d'un débat public sur le PDU à Gand
Source : ville de Gand

des propositions émises par les citoyens et parties prenantes au sein du processus décisionnel. Elle doit également faire preuve de transparence face aux décisions prises par les experts (i.e. relatives à des questions d'ordre technique).

Gérer le processus de participation

- Des efforts administratifs sous-estimés : les questions pratiques souvent marginalisées, or, elles sont importantes pour la gestion des processus de participation. Il s'agit par exemple des questions relatives à la direction des services concernés, l'organisation des réunions, la consignation des résultats, l'analyse des données, ou encore la communication avec le public et les médias. Les efforts déployés pour gérer un processus de participation et le temps nécessaire aux débats et à la collecte et l'analyse des données sont bien souvent sous-estimés.
- Manque de compétences : créer une atmosphère respectueuse et transparente, encourager l'implication des publics et les convaincre de partager leurs points de vue, résoudre des conflits et garantir un processus de participation équitable sont des actions qui nécessitent de solides compétences liées à la participation. L'autorité

chargée de la planification doit savoir si le personnel assigné au projet est apte à gérer cette participation, et doit déterminer les domaines et les phases pour lesquelles ils pourront éventuellement nécessiter une aide externe (i.e. modérateur, intermédiaires en charge de la participation, experts en communication).

- Conflits et interventions : la participation peut engendrer une résistance de la part des autorités locales, des parties prenantes et des citoyens. L'autorité chargée de la planification ne peut attendre du public qu'il accepte ces résultats ; il n'est pas non plus envisageable d'espérer l'approbation du processus par le public. Le défi consiste à trouver un moyen d'intégrer ces désaccords. Garantir la qualité du processus participatif requiert donc à la fois une modération de la discussion et une médiation des conflits éventuels.

Pour les participants comme pour les autorités, la planification participative est encore une nouvelle approche qui requiert de faire appel à une courbe d'apprentissage pour les deux parties : un processus qui nécessite de la patience et de la pratique. L'examen et l'évaluation des processus relatifs à la participation et le désir de tester de nouvelles approches permettent d'améliorer la qualité des futurs projets participatifs.



3 De la théorie à la pratique

Le chapitre suivant a pour but de fournir aux planificateurs des pistes, des astuces et des conseils basés sur la pratique et axés sur le développement participatif. Il aborde les étapes préparatoires nécessaires à la création d'un projet de participation au PDU, illustre la manière de diriger un processus de participation en tenant compte de ses points positifs et ses défis, explique comment s'assurer de la réelle implication des citoyens et parties prenantes. Les conseils fournis dans ce chapitre devront être adaptés au contexte local, à savoir la situation en termes de mobilité locale, la culture de la planification et l'expérience de l'autorité locale chargée de la planification en matière de participation.

3.1 Les bases de la participation

Un processus de participation demande de l'autorité en charge de la planification responsable de l'élaboration d'un PDU une préparation rigoureuse. Ceci inclut le développement d'un concept clair relatif à la manière dont les parties prenantes et les citoyens seront impliqués dans les différentes phases du processus de planification et la façon dont les activités de participation seront coordonnées avec d'autres activités en lien direct avec le PDU, ainsi que la planification technique.

3.1.1 Comment intégrer la participation au processus de développement du PDU

La participation doit impliquer les citoyens et les parties prenantes tout au long du processus de planification, de l'analyse des problèmes de mobilité à la formulation de remarques sur la version finale (et sa mise en place) de sorte que leurs connaissances, opinions et propositions intéressantes puissent être intégrées au processus décisionnel administratif et politique. L'objectif de la participation peut varier selon les phases de planification (i.e. collecte d'informations, échange de points de vue, prise de décisions communes), mais également selon le public visé par les activités ou les techniques d'implication utilisées.

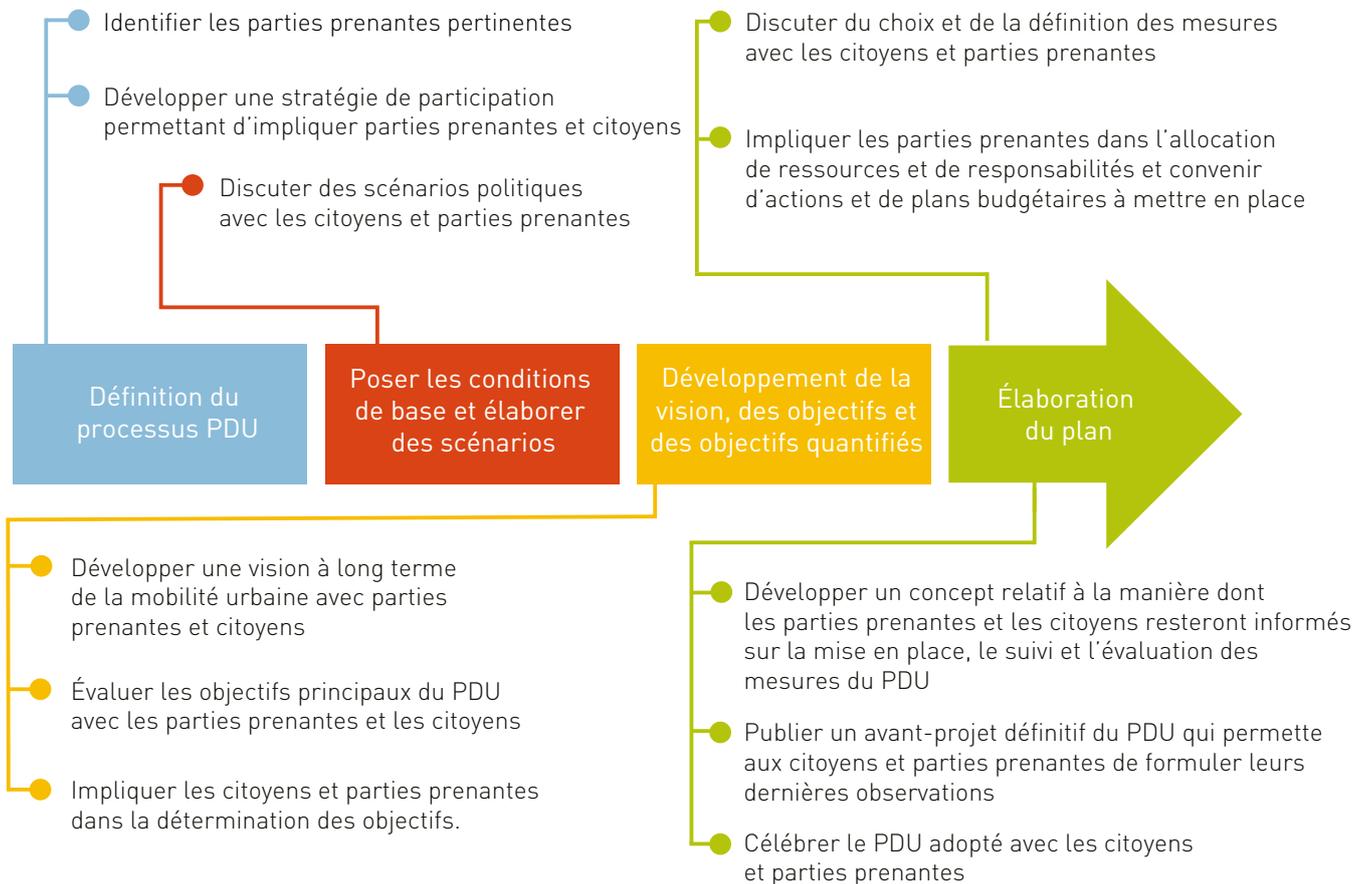
Le Schéma 2 illustre les opportunités d'implication des citoyens et parties prenantes au cours des différentes étapes du processus PDU. Les analyses relatives à la participation effectuées pour le projet CH4LLENGE confirment qu'il existe pour les autorités en charge de la planification différents niveaux et moyens d'impliquer leurs citoyens et acteurs au sein du développement d'un PDU. Certaines villes peuvent par exemple séparer citoyens et acteurs en deux groupes de différentes tailles et leur accorder un délai différent, tandis que d'autres décideront de fusionner les groupes. L'approche choisie dépend souvent des objectifs locaux en termes de participation au PDU, mais également des ressources humaines et financières et des compétences et du savoir-faire disponibles. Chaque approche de participation aux PDU présente des avantages et des inconvénients qu'une autorité en charge de la planification se doit sérieusement de prendre compte. Parmi ces différents modèles, on peut citer les exemples suivants :

Participation mixte des parties prenantes et des citoyens : Participation mixte des parties prenantes et des citoyens : les activités de participation organisées durant le développement du PDU ciblent à la fois les citoyens et les parties prenantes à un niveau équivalent (i.e. en termes de contributions, de retours et de degré d'implication), ce qui ouvre le dialogue entre experts et citoyens et facilite les échanges. Cette approche peut sensibiliser le public à la planification de la mobilité urbaine et permettre aux experts de tenir compte des points de vue et des valeurs des citoyens. Une approche mixte qui peut s'avérer difficile à instaurer à titre de concept permanent, depuis la préparation du plan jusqu'à son adoption. Elle peut aussi créer des déséquilibres de pouvoir entre parties prenantes et citoyens et engendrer le risque d'une domination des parties prenantes au cours du processus de participation (voir également Kahane, 2013).

Participation distincte et simultanée des parties prenantes et des citoyens : citoyens et acteurs sont continuellement impliqués dans toutes les phases du développement d'un PDU, avec des processus participatifs bien distincts, ce qui permet à l'autorité

Schéma 2 : Opportunités d'implication des citoyens et des parties prenantes dans le processus de développement du PDU

Source : Rupprecht Consult, 2016



© Rupprecht Consult, 2016

en charge de la planification de tenir compte des différents niveaux d'expertise, de connaissances et d'intérêts dans le cadre de la participation. Cette approche permet également d'adapter les formats de participation aux besoins et demandes des citoyens et de cibler certains groupes parfois occultés dans le cadre d'une approche mixte. Cette approche nécessite toutefois une harmonisation rigoureuse des activités, dont les résultats doivent être regroupés au cœur d'un même processus.

Participation progressive et séparée des parties prenantes et des citoyens : dans ce cas, un groupe représentatif de parties prenantes est impliqué dès le début du processus PDU, tandis que les citoyens le sont plus tardivement. Une telle approche peut être mise en place lorsqu'une autorité en charge de la planification

dispose de ressources limitées en termes d'effectifs, de finances ou de temps pour engager le dialogue avec les citoyens au cours du processus de planification. Ceci peut comporter quelques avantages, parmi lesquels un processus de développement plus professionnel et ciblé qui mobilise différentes sources de connaissances, et la mise en place de structures solides avec les principales parties prenantes. Il se peut toutefois que l'implication séparée des acteurs et citoyens limite leur relation. Cette approche soulève par ailleurs certaines questions relatives à la légitimité : il faut en effet savoir que même une sélection d'acteurs extrêmement rigoureuse ne représentera pas la totalité du public. Enfin, il se peut que les citoyens disposent de possibilités restreintes pour redéfinir le PDU puisqu'ils n'interviennent qu'une fois la plupart des décisions actées.

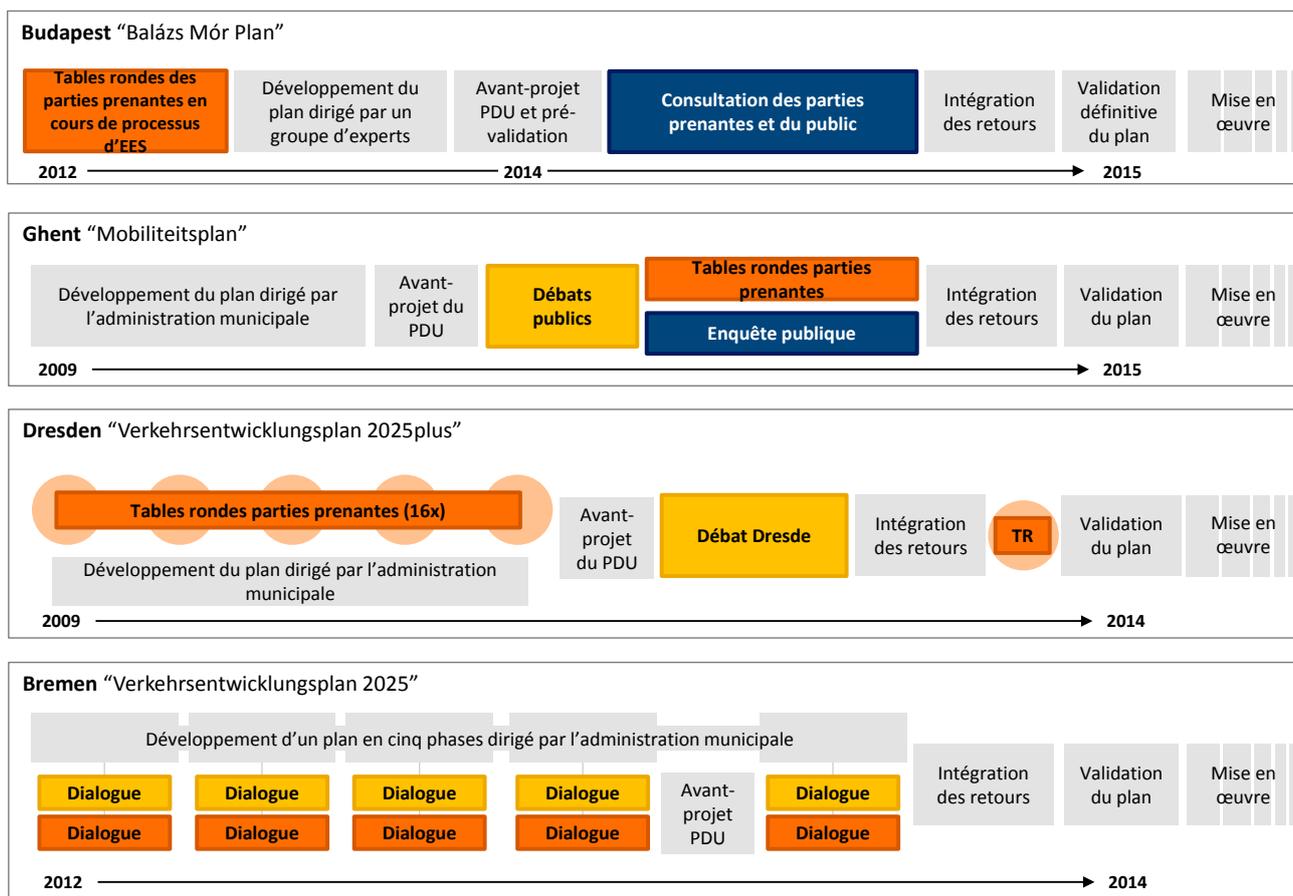


LUMIÈRE SUR

Pratiques d'intégration de la participation dans le processus PDU

Les villes de Budapest, Gand, Dresde et Brême ont créé des approches distinctes visant à intégrer la participation au sein de leur processus de PDU, en tenant compte de leur contexte local respectif, leur expérience en matière de planification, de leurs ressources et de leurs capacités. Ont été appliqués des formats mixtes (Budapest, Gand) et séparés avec une participation simultanée des acteurs et des citoyens (Brême, Gand) et une participation échelonnée (Dresde). Chaque PDU a finalement été adopté sur le plan politique et matérialisé par une mise en œuvre du programme.

Schéma 3 : Approches d'intégration de la participation au sein du processus de développement du PDU
Source : Rupprecht Consult, 2016



Remarque : ce tableau ne reflète pas la durée de chacune des phases de la planification

Implication des ■ Citoyens ■ Parties prenantes ■ Citoyens et parties prenantes

© Rupprecht Consult, 2016



3.1.2 Se préparer à la participation

Réaliser une véritable auto-évaluation des pratiques locales en matière de participation est important avant de développer un plan de mobilité en collaboration avec les citoyens et acteurs. Une telle évaluation peut permettre de cerner les points forts et points faibles actuels d'une autorité en charge de la planification dans le cadre d'un processus de planification participatif des transports et de mettre en évidence les points à améliorer concernant les processus administratifs, les compétences et les capacités nécessaires.

La série de questions suivante permet d'évaluer où se situe une autorité en charge de la planification en matière de processus de planification participatifs de la mobilité et détermine les étapes de préparation nécessaires pour pouvoir mettre en place une véritable participation :

Analyser les précédents processus de participation, évaluations et activités liées à la planification des transports.

- Des processus participatifs ont-ils été inclus dans le développement de précédents plans de mobilité ou autres ? Comment la participation est-elle actuellement gérée pour les projets de transport à petite/moyenne/grande échelle ?
- Quels étaient les objectifs des précédents processus participatifs ? Ces objectifs convenaient-ils à ce type de participation ? A-t-on procédé à une analyse des objectifs et des résultats réels de ces processus de participation ?
- Qui a-t-on consulté pour l'élaboration des stratégies et projets liés aux transports ? A-t-on relevé des points de vue divergents sur certaines problématiques liées aux transports ?

Discuter des exigences de participation au développement du PDU

- Que pensent les services administratifs de la participation ? Est-elle considérée comme un avantage, une source d'inspiration ? Une perte de temps et d'énergie ? Si la participation est perçue de manière négative, comment procéder pour motiver l'équipe municipale à participer ?

- Le degré actuel d'ambition en matière de participation correspond-il aux standards actuels ? Le PDU pourrait-il être considéré comme une opportunité de réorganiser les structures et de tester de nouvelles approches plus interactives liées à la planification des transports ?



'Le PDU en tournée' à Brême
Source : ville de Brême



'Le PDU en tournée' à Brême
Source : ville de Brême



3.1.3 Développer une stratégie de mobilisation

La stratégie de mobilisation est un document qui doit être mis sur pied par les membres de l'autorité publique qui seront les principaux responsables du processus de participation. Une stratégie de mobilisation judicieusement élaborée peut mener à une compréhension commune du processus de participation parmi les acteurs (responsables de la gestion) impliqués : elle peut faciliter la coordination des processus et anticiper les éventuels défis existants au sein des premières phases de développement du PDU. De faibles niveaux d'expérience en matière de participation peuvent nécessiter un recours à un expert externe compétent et capable de définir un cadre de participation bien pensé.

Les normes de participation locales et nationales doivent être prises en compte lorsqu'il est question d'adapter sa propre stratégie de participation au processus PDU. Il peut s'agir d'exigences en termes de consultation et de participation définies par le cadre juridique national ou les directives locales, telles qu'une politique de participation des collectivités. Les directives (i.e. Lignes directrices pour les PDU) et les expériences des projets européens et nationaux peuvent également servir de points de référence et aider les villes à développer leur propre stratégie de participation.

La stratégie de mobilisation peut être considérée comme un document évolutif et dynamique. L'Encadré 2 offre un aperçu des éléments à prendre en compte dans une stratégie de mobilisation. Certaines de ces sections peuvent (et doivent) être suivies et améliorées au cours du développement du processus de participation.

Avant le début du véritable processus de participation, il est important de distinguer quelles ressources sont nécessaires et lesquelles sont disponibles, ce qui suppose de réaliser une analyse et une estimation des moyens financiers, de l'effectif et du temps mis à disposition. Un budget défini dédié à la participation contribue à assurer une mise en place précise des procédures de participation. Nombreuses sont les villes n'allouant toutefois aucun budget dédié à la participation des parties prenantes et des citoyens (dans le domaine de la planification du transport). Les processus de planification peuvent également

se poursuivre sur plusieurs années, tandis que les plans budgétaires municipaux peuvent, eux, être décidés pour des périodes plus courtes. Si tel est le cas, les autorités en charge de la planification doivent trouver des stratégies leur permettant de bloquer des financements pour leur programme de participation. Il convient d'analyser la faisabilité des activités prévues au regard du budget alloué ainsi que la nécessité de faire appel à d'autres aides financières.

Encadré 2 : Éléments constituant la stratégie de mobilisation d'un PDU

- cadre, logique et objectifs du processus de participation
- introduction au processus de développement du PDU. Quand et comment intégrer les éléments relatifs à la participation ?
- implication des parties potentiellement concernées
- étude des groupes d'acteurs, de leurs conflits et intérêts
- outils d'implication liés à chaque phase et objectif
- plans détaillés de mise en place de la participation avec agenda et événements importants
- gestion des risques et contrôle qualité
- définition de règles propres à la participation
- moyens humains et financiers requis
- rôles et responsabilités relatifs à la gestion du processus de participation
- procédures de consignation
- procédures permettant d'intégrer les retours au processus décisionnel
- Indicateurs et procédures destinés à l'évaluation de l'efficacité de la participation



LUMIÈRE SUR Brno : développement une stratégie de mobilisation PDU

Brno a développé une stratégie de mobilisation PDU en collaboration avec une société de conseil spécialisée dans la communication et la participation. Cette stratégie établit les objectifs principaux de la participation, les groupes cibles, les voies de communication et les techniques d'implication, précise le calendrier ainsi que le cadre financier et définit les exigences requises en matière de coopération entre l'administration municipale et la société de conseil sollicitée. Le recours à des experts a permis à l'administration municipale de créer un véritable processus de participation professionnel. Cette stratégie de mobilisation a fait l'objet d'une mise à jour au cours du processus PDU pour optimiser les activités.



Stratégie de participation au PDU de Brno
Source : ville de Brno/ MEDIA AGE

3.2 Quel réseau pour la participation

La participation au développement du PDU outrepassa l'approche classique des réunions publiques et de la communication à sens unique. L'implication active et directe des citoyens et parties prenantes doit être assurée tout au long du cycle du PDU. Deux questions se posent toutefois : qui doit-on véritablement impliquer dans un processus de participation PDU ? Quelles techniques adopter avec eux ?

3.2.1 Sélectionner les participants d'un processus participatif

Lors de la création d'un programme de participation, il est utile de classer les différents groupes de personnes et acteurs dans des catégories plus larges. Les trois groupes les plus importants devant être impliqués dans tout processus de participation PDU sont les **acteurs institutionnels**, les parties prenantes et le public (voir Schéma 4). Les groupes diffèrent en fonction de leur niveau d'organisation, de leur professionnalisme et de leur diversité.

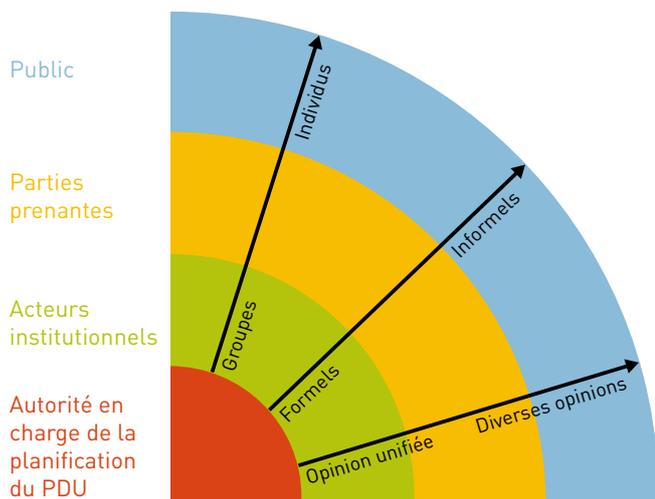
L'autorité publique occupe le rôle de leader dans la préparation d'un PDU, mais doit mobiliser d'autres acteurs institutionnels (d'autres départements des autorités locales, organismes municipaux, instances politiques, communautés voisines, autorités supérieures) dans la préparation du plan à travers la préparation et l'intégration. Le guide du projet CHALLENGE relatif à la coopération institutionnelle fournit davantage d'informations au sujet des acteurs institutionnels, de leurs rôles et fonctions, ainsi que de la marche à suivre pour constituer des partenariats institutionnels.

L'identification des **parties prenantes** pertinentes pour la planification des transports mène immédiatement à certains recoupements, tels que les associations de cyclistes, les ONG environnementales ou les prestataires de services de mobilité. Le domaine du transport impacte et est impacté par un grand nombre de problèmes transversaux. Les impacts indirects d'un PDU sont parfois difficiles à comprendre, ce qui explique



Schéma 4 : groupes de participants au développement du PDU

Source : Rupprecht Consult, 2016



pourquoi l'autorité en charge de la planification doit aller plus loin dans le choix des parties prenantes (i.e. coopératives immobilières, organisations syndicales, détaillants). Il se peut que des parties prenantes issues d'horizons différents, tels que le secteur social, la vente, l'éducation, la santé ou l'environnement, souhaitent développer la mobilité de leur ville.

Les parties prenantes clés intervenant dans la planification de la mobilité urbaine sont généralement très différentes les unes des autres. Certaines sont très haut placées et disposent de financements importants, tandis que d'autres n'ont aucun caractère officiel ou forment des groupes ponctuels, sans avis concertés. Certains ont des intérêts commerciaux, d'autres une motivation purement idéologique. La diversité des parties intéressées, les efforts déployés pour convaincre ces différents groupes et le caractère interdisciplinaire des transports doivent être pris en compte lorsqu'il s'agit de sensibiliser des acteurs.

Certaines exigences réglementaires peuvent imposer l'implication de certains acteurs. Il est important de procéder à une vérification rigoureuse de la législation pour s'assurer que le processus de développement du

PDU est totalement conforme aux obligations légales de consultation. Les autorités locales du transport du Royaume-Uni, par exemple, ont pour obligation de consulter les compagnies de bus et les sociétés ferroviaires, les groupes d'utilisateurs des transports publics et les conseils de quartiers lorsqu'elles décident de mettre en place des politiques et plans de transport (règlementation du Transport Act 2000).

Il est impossible de classer des acteurs comme les politiciens ou les services de transport public dans une catégorie précise : une ville pourra les considérer comme des acteurs institutionnels, tandis qu'une autre les considérera simplement comme parties prenantes. La liste des organismes participants diffère donc en fonction de la ville et du PDU.

Le **public** est le troisième groupe impliqué dans le processus de préparation d'un PDU. Il est important d'observer la zone géographique dans laquelle le PDU doit être mis en place. Quels impacts le PDU pourrait-il avoir sur le public ? Qui pourrait être affecté dans la zone d'impact du PDU ? Il peut être utile, pour sensibiliser les publics, de les répartir en plusieurs groupes cibles pour garantir l'inclusion ainsi que la diversité socio-économique et démographique, par exemple en établissant des catégories parents et enfants, personnes âgées, personnes handicapées, personnes à faible revenu. (voir également chapitre 3.3.3). Il est également important de procéder à une analyse géographique de la manière dont ces groupes évoluent dans la zone PDU et de la manière dont ceci pourrait être altéré par les politiques PDU.

Tous les publics intéressés par le PDU doivent pouvoir être impliqués dans le processus de participation, tout comme toutes les parties prenantes. Il peut toutefois être demandé à l'autorité en charge de la planification de prioriser les acteurs en fonction de leur niveau d'implication, par exemple lorsqu'un nombre élevé d'entre eux manifestent un intérêt pour le PDU sans disposer de grandes ressources ou de capacités, ou lorsqu'une approche d'implication requiert de travailler avec un groupe spécifique clé et un cercle plus large séparément.

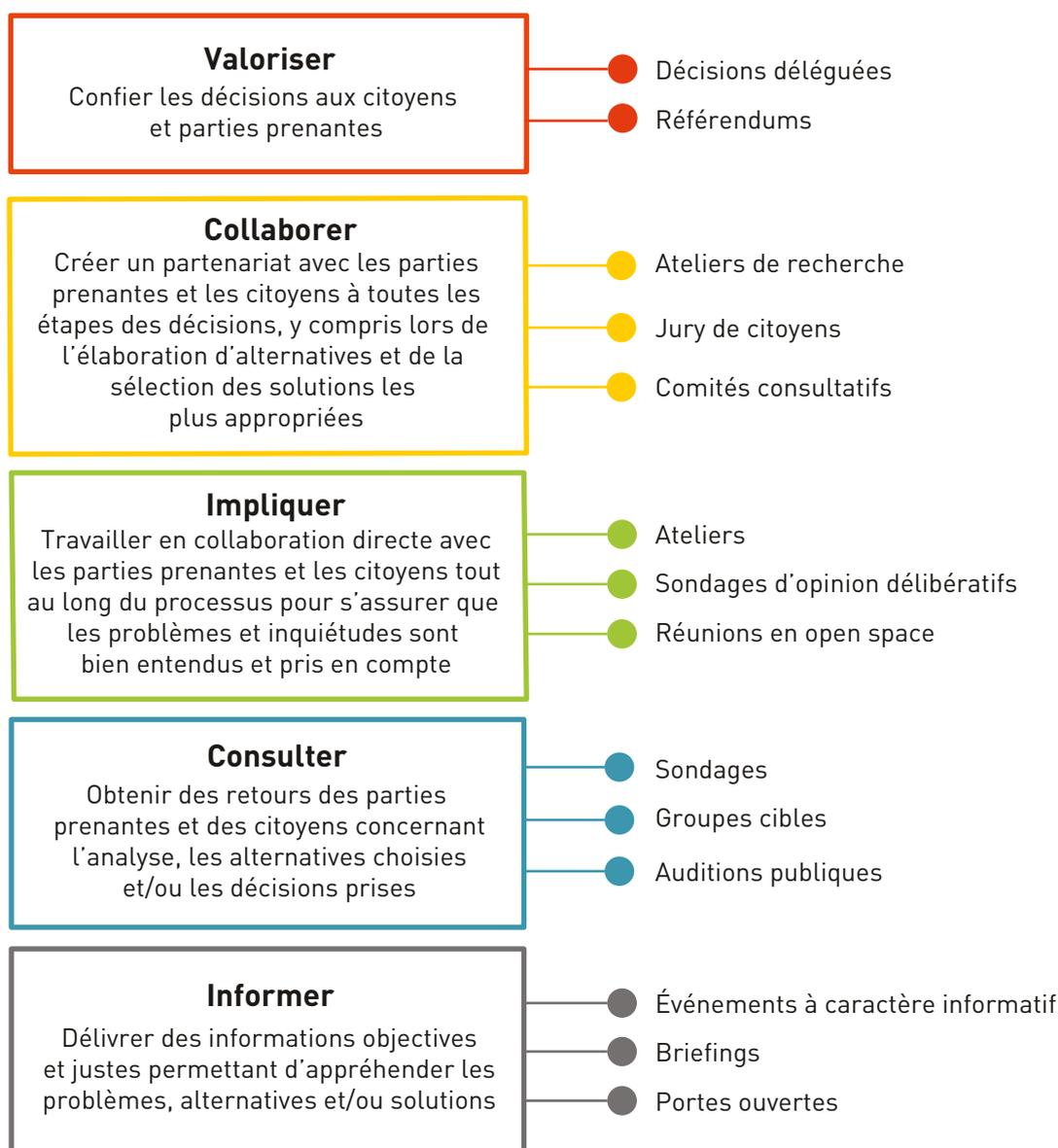
3.2.2 Choisir les bons outils d'aide à l'implication

Nombreux sont les outils existant pour chaque degré d'implication des parties prenantes, tel que l'explique le Chapitre 2. Un grand nombre de ressources offre un aperçu précieux des formats de participations et fournissent des conseils pour leur mise en place (voir

Encadré 3). Une autorité en charge de la planification ne décide pas systématiquement de n'adopter qu'un niveau d'implication : elle combine des techniques associées à différents niveaux et les structure de manière adéquate aux fins du processus de planification. L'autorité doit également s'efforcer de créer une véritable participation interactive et chercher à obtenir ces différents degrés d'implication.

Schéma 6 : degrés d'implication et outils représentatifs, adaptés de IAP2

Source : International Association for Public Participation (IAP2), adapté par Rupprecht Consult





Il est important d'utiliser divers outils d'implication visant à offrir aux parties et personnes intéressées les bonnes opportunités leur permettant de s'impliquer. Un bon processus de participation au PDU regroupe différents formats : ouvert, ciblé, en ligne, hors ligne, petite et grande échelle. La sélection des outils peut également se faire à partir de précédentes pratiques de participation (i.e. méthodes utilisées par le passé, méthodes d'efficacité avérée, réadaptations), des préférences exprimées par les parties intéressées, ou des exigences en matière de consultation. Lors de la sélection de ces outils d'implication, l'équipe de planification doit également analyser les besoins de leurs groupes cibles respectifs : temps, disponibilité, lieu des événements, accessibilité des lieux, différences linguistiques et culturelles, besoins en termes de traduction, accès informatique (voir également Chapitre 3.4.3).

Les critères suivants doivent être pris en compte lors de la sélection de ces outils d'implication :

- Groupe cible : l'outil choisi peut-il mener à l'implication des citoyens ou des parties prenantes, ou des deux ?
- Processus PDU : l'outil est-il adapté à toutes les étapes de développement du PDU, ou à certaines d'entre elles uniquement ?
- Objectif de participation : l'outil choisi répond-il aux objectifs de participation établis dans la stratégie de mobilisation ?
- Efficacité : l'outil choisi peut-il délivrer les résultats demandés ?
- Durée : combien de temps l'outil choisi nécessite-t-il pour être efficacement utilisé ? (i.e. un jour, plusieurs jours, semaines, mois, années) ?
- Nombre de participants approprié : combien de participants l'outil choisi peut-il réussir à convaincre de s'impliquer (i.e. jusqu'à 25, 50, 100, 500 ou plus ?)
- Sélection des participants : qui participera à cet outil (i.e. auto-sélection, tout participant intéressé, sélection aléatoire ou ciblée, en ne tenant par exemple compte que des représentants des parties intéressées) ?
- Ressources : quelles ressources en termes d'effectifs et de budget seront nécessaires pour l'utilisation de cet outil (i.e. pour la préparation, la mise en place et le suivi, la logistique, le matériel et les techniques) ?

Encadré 3 : ressources permettant de découvrir les outils d'implication

De nombreuses ressources proposent des formats de mobilisation influents, parmi lesquelles :

- Association internationale pour la participation publique, IAP2's Public Participation Toolbox – disponible sur <http://www.iap2.org/>
- FEUILLES DE ROUTE dédiées aux processus décisionnels relatifs aux transports, volume 2, fiches d'information sur l'engagement – disponible sur <http://goo.gl/Z60w1J>
- Participedia, plateforme en ligne dédiée aux techniques d'implication – www.participedia.net
- Eltis, base de données d'outils dédiée à l'implication des citoyens et parties prenantes – sur <http://www.eltis.org>

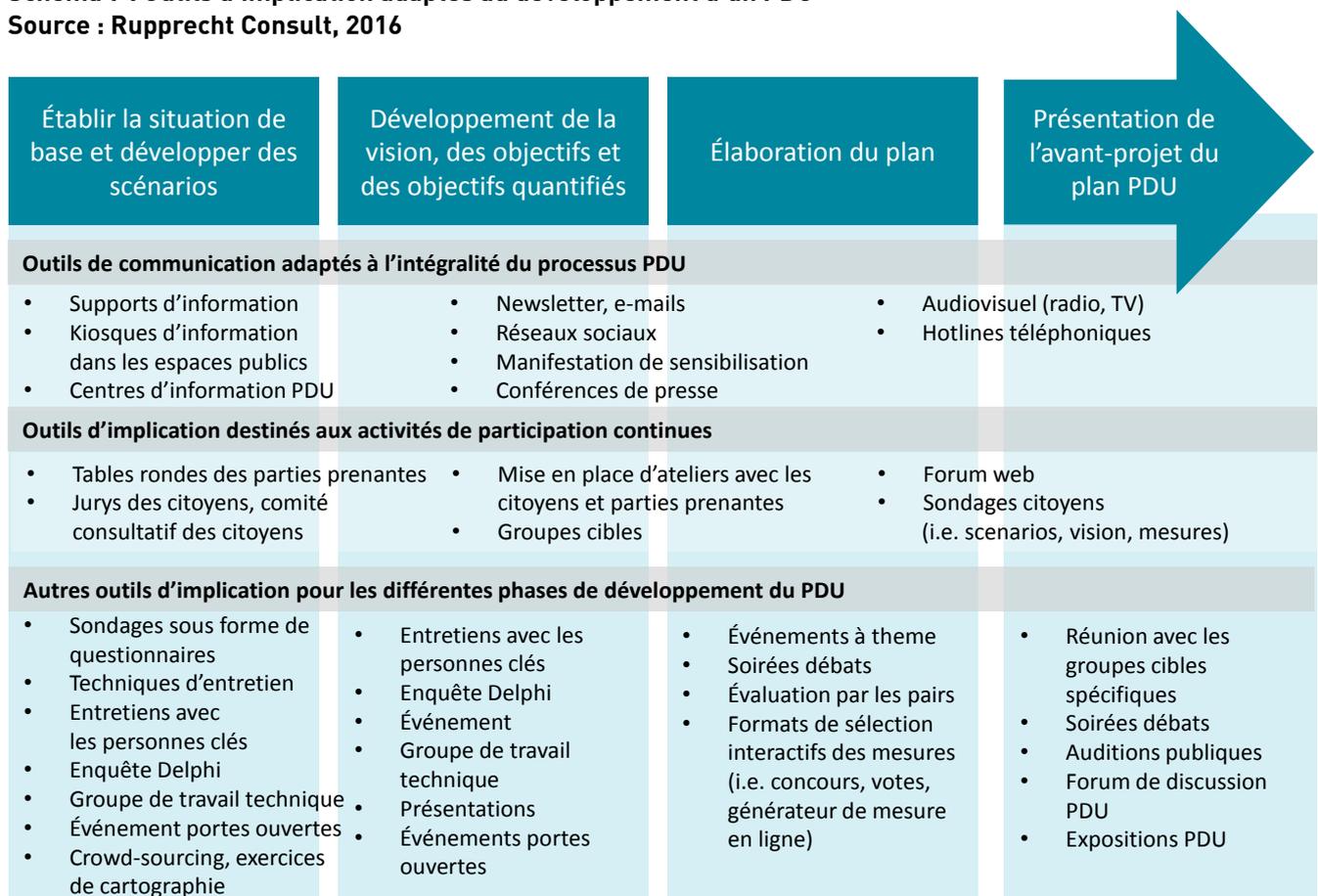


Le Schéma 7 propose des exemples d'outils d'implication et de communication adaptés au développement d'un PDU, élaborés par les auteurs à partir d'une évaluation qualitative. Ce schéma distingue les outils de communication pouvant être utilisés tout au long du processus de développement du PDU, les outils adaptés à l'implication active et permanente des parties prenantes et citoyens tout au long du processus PDU, et les outils spécialement adaptés à certaines phases de planification. La liste d'outils présentée dans

ce schéma n'est pas normative (ni exhaustive). Une autorité en charge de la planification peut par exemple choisir d'utiliser des outils « permanents » pour animer des activités ponctuelles et des outils conçus pour certaines phases sur des périodes plus longues. Ce schéma doit être considéré comme un cadre d'inspiration pouvant être utilisé par une autorité en charge de la planification pour sélectionner les outils d'implication et de communication les plus appropriés au contexte local.

Schéma 7 : Outils d'implication adaptés au développement d'un PDU

Source : Rupprecht Consult, 2016



© Rupprecht Consult, 2016



Encadré 4 : qu'est-ce que la co-création ?

Le concept de « co-création » est né dans le secteur de l'entreprise : désormais transposé pour la planification, il consiste à identifier les nouvelles formes d'engagement client. Les formats de co-création ont pour objet de répartir le pouvoir entre les citoyens, parties prenantes et l'autorité en charge de la planification. Les techniques utilisées ciblent les citoyens et les implique généralement dès les premiers instants de la planification et durant la mise en place. « Les approches co-créatrices permettent aux publics de mûrir et de faire part de leurs décisions, de créer de nouvelles cartes des parties prenantes, de constituer des capacités en vue de parvenir à une gouvernance autonome, et de développer des processus civiques ouverts » (Leading cities, 2013). Les citoyens et parties prenantes deviennent alors des acteurs actifs et créatifs du processus de planification, tandis que l'autorité en charge de la planification joue le rôle de coordinateur. La co-création, que l'on retrouve par exemple dans la mise en place de mesures PDU communes aux parties prenantes et aux citoyens, s'adapte généralement davantage à la mise en œuvre du PDU qu'à son développement.

Ces dernières années ont vu la ville de Gand brillamment tester certaines approches abordées en co-création. Parmi ces approches, on peut citer l'implantation d'une arène de transition : un groupe de personnes d'horizons différents réfléchissant ensemble autour de projets symboliques visant à imaginer la mobilité de Gand en 2050. Parmi ces réflexions, les Living Streets, concept testé et approuvé : une expérience temporaire qui permet aux citoyens de transformer leurs voies en « rues de rêve », interactives et sans voiture. Toutes les activités sont organisées par les résidents, en coopération avec un réseau local appelé « [Lab Van Troje](#) », constitué de volontaires et d'entreprises locales. L'administration municipale intervient sur les points d'ordre pratiques lorsqu'elle le doit. Le projet Living Streets renforce la relation entre les résidents et l'administration municipale, et encourage la résolution concertée des problèmes communs ; les résidents comprennent qu'ils sont en droit de co-créer leurs quartiers et de dessiner leur ville comme ils le souhaitent, apportant ainsi un nouveau souffle et des réflexions pratiques pour cette administration municipale. Pour plus d'informations, voir la vidéo « [Leefstraat 1.0 te Gent](#) »



Projet Living Streets à Gand
Photo: Dries Gysels



LUMIÈRE SUR

Budapest : application d'une approche mixte de participation

L'équipe de planification de Budapest a sélectionné un panel de différentes méthodes d'engagement pour regrouper dans l'avant-projet du PDU les opinions d'une grande diversité de parties prenantes et de citoyens. Parmi ces méthodes :

- un site web dédié au PDU (présentant le PDU ainsi que les informations associées)
- un questionnaire en ligne visant à sonder l'importance ressentie des objectifs du PDU
- des opportunités de formulation de commentaires écrits (en ligne, via e-mail et par courrier)
- un panel de forums dédiés aux parties prenantes
- une invitation à la révision de l'avant-projet du PDU par des partenaires et experts étrangers



Réunion acteurs à Budapest
Photo: BKK Centre for Budapest Transport

Ces méthodes d'engagement utilisées durant le déroulement du processus PDU ont marqué un véritable tournant vis-à-vis des pratiques de planification de Budapest en générant une participation importante et sérieuse. Il est prévu que la ville utilisera à nouveau ces méthodes pour les futurs processus de participation.



LUMIÈRE SUR

Gand : utilisation de différents formats pour sensibiliser citoyens et parties prenantes

Pour son second PDU, Gand a mis en place trois formats d'engagement : des soirées débats publiques où les citoyens discutaient de l'avant-projet du PDU avec l'aide d'un modérateur, suivies d'un important tour de consultations des parties prenantes, organisé sous la forme de réunions distinctes avec les ONG, les entreprises de transport, les unions syndicales, les agents immobiliers ainsi que les groupes minoritaires ; et une demande d'information publique parallèle organisée sur un mois qui a permis à chaque citoyen et organisation de faire entendre ses commentaires, questions ou réclamations relatives au PDU. Cette démarche s'est révélée comme le plus important processus de participation jamais organisé par Gand en matière de planification de la mobilité. Utiliser de multiples formats d'engagement a permis à l'équipe en charge du PDU de sensibiliser des publics d'horizons et d'âges différents et de renforcer l'acceptation par le public du plan de mobilité et de ses mesures.



Soirée organisée autour d'un débat public à Gand
Source : ville de Gand



LUMIÈRE SUR

Amiens : implication d'un groupe représentatif de résidents dans les ateliers citoyens

Amiens a mis en place un atelier citoyen à chaque renouvellement de PDU pour obtenir les opinions précises des citoyens. Fut invité à y participer un échantillon aléatoire d'habitants de différents quartiers, âges, profils socio-économiques et comportements en matière de mobilité. Se sont ainsi tenus plusieurs ateliers citoyens interactifs. Le résultat final : une opinion collective formulée au sujet des actions concrètes mises en place pour la mobilité, contribuant ainsi à la constitution du plan d'action PDU.

Amiens a pris conscience des limites de cet atelier, qui ne peut hélas représenter toutes les classes sociales et former un consensus absolu. Cette démarche a toutefois donné lieu à une réflexion durable, centrée sur l'avenir, et a offert un véritable soutien au PDU. Les mesures qui ont été proposées par le groupe de citoyens ont été consignées dans le plan et accompagnées d'une indication précisant leur origine.



Indication « Opinion citoyenne » au PDU d'Amiens
Source: Agence Avril



LUMIÈRE SUR

La West Yorkshire Combined Authority (WYCA) : mise en place un conseil d'administration technique des parties prenantes

Le développement et la mise en place du projet de marche et de cyclisme « CityConnect » ont amené la WYCA à mettre en place un conseil d'administration technique des parties prenantes et un groupe de soutien des professionnels et amateurs intéressés. Le conseil a organisé des réunions régulières au cours desquelles les participants ont eu la possibilité d'apporter des connaissances locales, des données techniques spécialisées, et de se sentir responsabilisé vis-à-vis du projet, permettant ainsi d'anticiper les résultats et la perception du public vis-à-vis du projet.



Équipe CityConnect et parties prenantes
Source: WYCA

Professionnel indépendant mais salarié de CityConnect, le président du groupe consultatif a siégé tout au long du conseil du programme. CityConnect était une véritable opportunité de tester de nouvelles techniques et de considérer leur intégration aux pratiques les plus courantes relatives au PDU.



LUMIÈRE SUR

Brno : développement d'une vision de la mobilité en collaboration avec des experts

Pour développer une vision avant-gardiste de la mobilité, Brno a commencé par s'adresser à cinq scientifiques en leur demandant d'être « visionnaires » et de préparer cinq visions différentes avec une échéance portée à 2050. Ces visions ont été présentées puis ont fait l'objet de débats lors d'un atelier d'experts organisé sur une journée entière par le Smart City Committee. Plus de 50 experts d'horizons différents ont assisté à cet atelier. Ces visions adaptées ont ensuite été présentées au maire et aux membres du conseil présents à l'atelier ainsi qu'à l'occasion de réunions plus importantes. Il a été demandé aux groupes de travail PDU de Brno constitués de citoyens souhaitant participer au développement du PDU d'exprimer leur point de vue sur ces visions. Le conseil municipal a ensuite sélectionné puis approuvé la vision définitive de la mobilité



Atelier visions à Brno
Photo: Marie Schmerková

à partir des retours obtenus, et c'est cette vision qui a servi de base aux futurs développements de projets PDU.



LUMIÈRE SUR

Zagreb : série d'ateliers avec les parties prenantes autour de la mobilité de Zagreb

Zagreb vise à renforcer ses pratiques de planification participatives et inclusives au niveau local pour commencer à concevoir un éventuel PDU. Les parties prenantes ont donc été invitées à se joindre aux ateliers organisés pour discuter de la manière dont les objectifs, les priorités et les mesures présentées en lien avec la mobilité dans le cadre de la stratégie de développement de Zagreb pouvaient être adoptées et développées dans le cadre d'un processus de développement de PDU plus important. Ces ateliers avaient pour but de définir les intérêts communs en matière de mobilité et de sensibiliser les participants à une culture de la planification basée sur une communication régulière, une consultation mutuelle et une prise de décisions concertée.



Atelier des parties prenantes à Zagreb
Source : bureau municipal de planification et de développement stratégique



Participation en ligne

Les outils de participation en ligne connaissent une nette amélioration depuis ces dernières années. Les sites web interactifs PDU qui tiennent les participants informés des progrès réalisés en matière de planification et permettent le dialogue en ligne gagnent en popularité. Nombreuses sont les autorités en charge de la planification devant toutefois parfaire leur expérience et connaissances pratiques relatives au moment et à la manière d'utiliser ces méthodes de participation en ligne avec efficacité. La participation en ligne cible habituellement un public plus large. Les rôles des participants sont aussi variés que les techniques déployées : les citoyens peuvent ainsi jouer le rôle d'enquêteurs, de donateurs et de critiques ou de têtes créatives. Diverses méthodes sont proposées, parmi lesquelles :

- un forum de discussion interactif
- annotation de textes en ligne (avant-projets PDU)
- cartographie des publics (i.e. analyse de la mobilité)
- votes (i.e. sur les priorités, scénarios, paquets de mesures)
- concours (i.e. visant à développer les meilleures solutions en matière de mobilité, y compris le vote des propositions)

Les formats numériques d'implication sont généralement ouverts à tous, pendant de longues périodes, par exemple sur plusieurs semaines ou mois. Il est donc important de communiquer clairement au public les échéances leur étant accordées pour la transmission de leurs contributions. Il est essentiel d'établir des procédures de modération lors de la création d'un forum en ligne. La pré-modération consiste à valider les commentaires avant que ces derniers ne soient publiés pour éviter tout contenu diffamatoire. La post-modération permet quant à elle une publication instantanée des commentaires, qui font par la suite l'objet d'une vérification.

La participation en ligne est un outil formidable permettant de sensibiliser les personnes qui ne sont pas habituées à participer aux formats classiques d'implication. Il existe toutefois un risque de surreprésentation. Les adolescents, les jeunes et les citoyens de classe moyenne bien instruits représentent

ces groupes types qui délibèrent en ligne. Les personnes âgées, les personnes ayant un niveau d'éducation ou un degré d'alphabétisation plus faible, et les migrants sont souvent sous-représentés (Nanz & Fritsche, 2012). Il est donc primordial de proposer des formes de participation en ligne et hors ligne qui garantissent à chacun l'opportunité de participer. L'autorité de planification doit mettre au point une stratégie qui permette aux formats de participation physique et numérique de se compléter l'un l'autre.

Lorsqu'une autorité de planification ne dispose que de très peu d'expérience en matière de méthodes de participation en ligne, ou qu'elle manque de compétences ou de ressources (la mobilisation en ligne peut s'avérer chronophage !), il peut être utile de faire appel à un prestataire de service spécialisé dans le développement de stratégies de consultation en ligne et dans la gestion de leur mise en œuvre.



Participation en ligne à Budapest
Source : BKK Centre for Budapest Transport



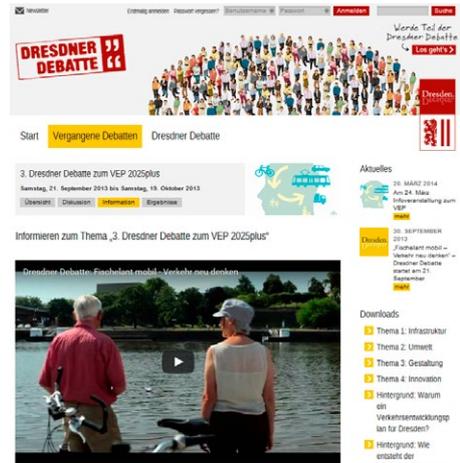
LUMIÈRE SUR

Exemples de participation en ligne pour la planification de la mobilité urbaine durable

Dresde : « Débat de Dresde » en ligne organisé autour de l'avant-projet du PDU

Dresde a utilisé son outil « Débat de Dresde » organisé sur quatre semaines pour impliquer les citoyens dans l'élaboration du PDU. Les citoyens étaient invités à participer à cette animation organisée sur une plateforme interactive en ligne, complémentaire aux diverses autres activités physiques, pour consulter les informations en lien avec le PDU, se soumettre à une enquête modale partagée et commenter l'avant-projet du PDU sur un forum de discussion organisé par thématiques. Ce site web a réuni 4 500 visiteurs et recensé presque 43 000 clics.

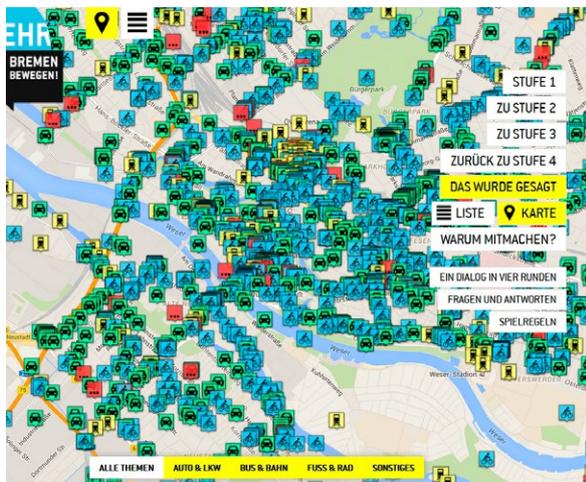
Pour visionner la vidéo du débat de Dresde : ["Fischelant mobil – re-thinking mobility"](#)!



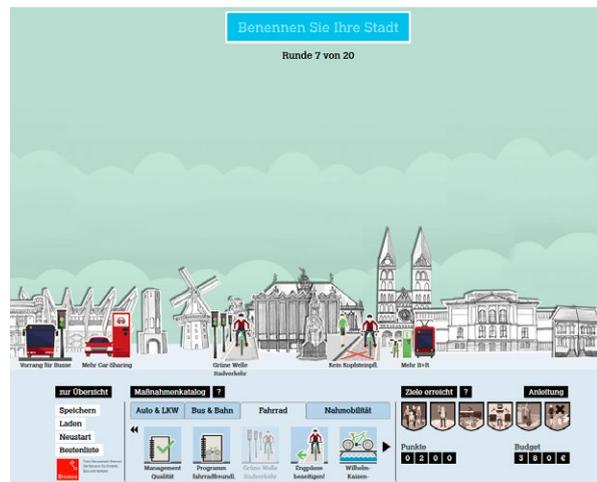
Débat de Dresde – plateforme en ligne
Source : ville de Dresde

Brême : cartographie et générateur de scénario en ligne

Brême a demandé à ses citoyens de participer à un exercice de cartographie collective sur la plateforme en ligne du PDU dans le but d'évaluer la situation relative à la mobilité locale. Les citoyens ont également pu proposer leur propre scénario de mobilité pour Brême à l'aide d'une application web spéciale « générateur de scénario »



Outil de cartographie en ligne
Source : ville de Brême



Application web dédiée à la constitution de scénarios interactifs
Source : ville de Brême



Bristol : stratégie de mobilité et votes autour des scénarios

Le futur projet de Bristol a invité les citoyens à voter sur deux scénarios à faible émission et leurs stratégies sous-jacentes pour 2050 élaborées au cours d'un processus de consultation en trois étapes avec les parties prenantes.



Futur site web de la ville de Bristol
Source : Future Bristol/ Andy Council

3.2.3 Sensibilisation au processus de participation au PDU

La communication liée à un processus participatif est importante pour tenir le public informé du développement du PDU, obtenir des retours non officiels, et mobiliser l'attention quant aux possibilités de participation au processus de développement du PDU. La communication étant étroitement liée aux relations publiques, il peut s'avérer utile de coopérer avec le département des relations médias/affaires publiques. Parmi les nombreux canaux de communication existants :

- **Formats papier** (i.e. flyers, brochures, affiches, cartes postales, e-mails, comptes rendus). Des formats créés par l'autorité en charge de la planification, tout comme les communiqués de presse et autres articles envoyés aux différents médias dans le but d'obtenir une couverture médiatique de leur projet.
- **Format physique/« live »** (kiosques d'information,

hotlines d'information, conférences de presse) : ces formats invitent le public à s'ouvrir à une communication bidirectionnelle. Les contributions du public peuvent être utilisées pour éclairer le développement du PDU et le processus de mise en place.

- **Nouveaux médias (réseaux sociaux)** : des contenus à la demande, en temps réel et interactifs accessibles sur Internet. Parmi les formats les plus utilisés figurent les sites web, les newsletters, les e-mails, les réseaux sociaux (Twitter, Facebook, LinkedIn, YouTube, Tumblr, Instagram, Pinterest), les blogs et les wikis. Ces nouveaux formats offrent aux visiteurs la possibilité de « liker » les publications, les commenter, ajouter leur propres contenus, ce qui leur permet de directement participer au dialogue.

L'autorité en charge de la planification doit communiquer en termes clairs et simples, éviter tout jargon technique. Ceci prouve sa volonté de collaborer avec les citoyens et contribue à minimiser la réticence du public à participer aujourd'hui et à l'avenir.

Les réseaux sociaux et la planification de la mobilité urbaine durable

Pour créer une diffusion plus importante et augmenter l'impact des messages clés, il est recommandé de ne pas utiliser uniquement des canaux traditionnels, mais de passer par les nouveaux types de médias. Les réseaux sociaux doivent être utilisés au début du processus PDU de sorte que les messages clés disposent d'un délai suffisant leur permettant de sensibiliser les audiences cibles. Créer un suivi sur les réseaux sociaux demande un effort supplémentaire au départ, et entretenir ce suivi demande également une veille régulière tout au long du processus PDU. Si l'équipe en charge du PDU choisit d'investir dans des ressources visant à créer une présence sur les réseaux sociaux, elle doit s'assurer d'utiliser ces comptes en continu pour communiquer avec le public tout au long du développement du PDU et des processus d'implantation. Parmi les idées de création de contenu sur les réseaux sociaux au cours du processus PDU figurent les propositions suivantes :

- poster des publications multimédias créées à partir des processus de participation (photos, vidéos, entretiens, citations des participants)
- annoncer l'accomplissement des étapes les plus importantes : vision développée, priorités pour la



Présentation des informations en lien avec le PDU au public de Dresde
Photo: Miriam Lindenau

- mobilité, objectifs quantifiés identifiés, mesures décidées.
- une fois le plan adopté, célébrer sa réussite sur les réseaux sociaux et inviter vos abonnés à tout événement physique organisé à cette fin.

Encadré 5 : conseils d'utilisation des réseaux sociaux pour la communication du PDU

Désigner une personne qui sera responsable de la gestion régulière des comptes créés sur les réseaux sociaux. Ces tâches incluent la sélection et la publication de contenus pour le compte de l'autorité locale, ainsi que le suivi et la réponse aux commentaires du public, et le développement de nouvelles idées de contenus.

Mettre en place des procédures rapides d'approbation des messages qui seront diffusés sur les pages des réseaux sociaux de l'autorité locale. Les directives destinées aux créateurs de contenus désignés, relative aux formulations et thèmes approuvés (ainsi que les contenus à éviter) fournit des indications sur ce processus.

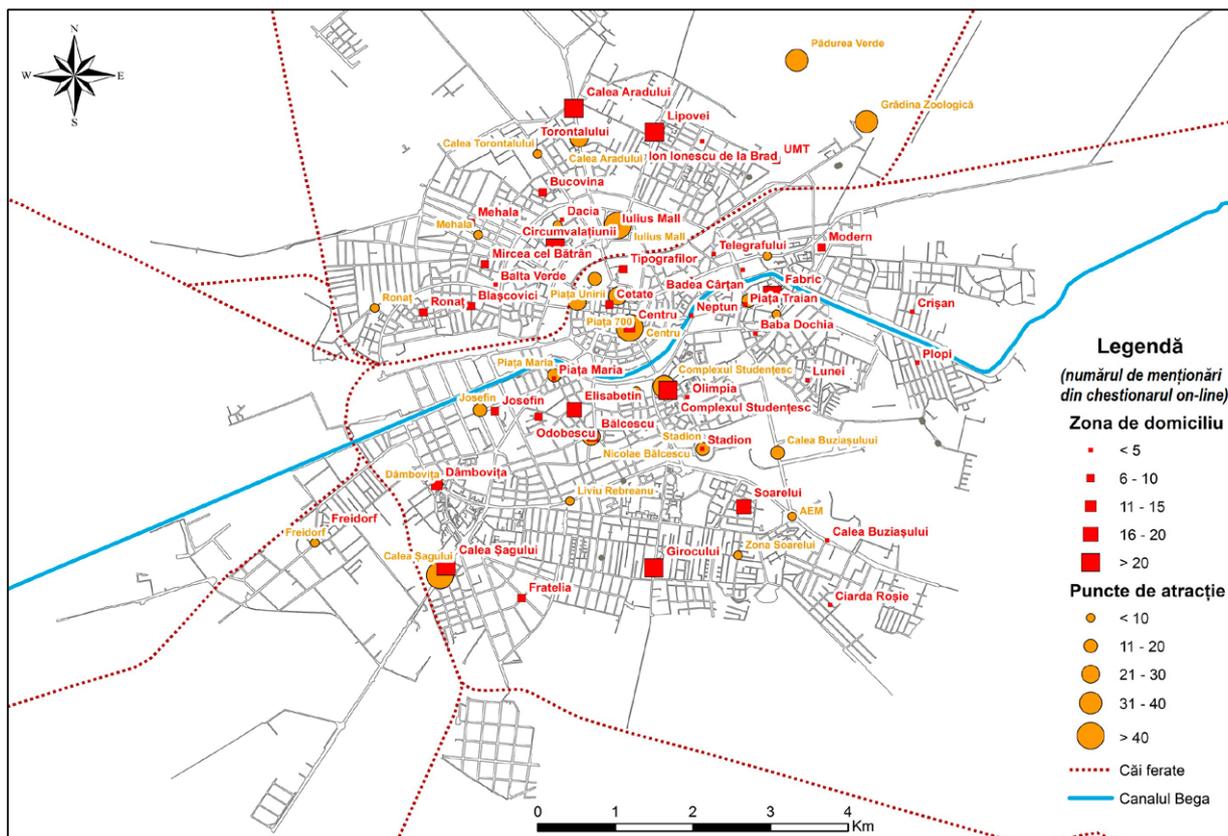
Prendre en considération les capacités de gestion et de création de contenus pour les comptes de réseaux sociaux. La bonne gestion d'un compte de réseau social d'une autorité locale peut demander un investissement quotidien de plusieurs heures. De la même manière, créer un contenu et le faire approuver pour diffusion publique via les réseaux sociaux peut demander un temps considérable. Lorsque l'autorité locale manque de capacités internes, il est préférable de déléguer ces domaines de responsabilités à une société de communication, par exemple.



LUMIÈRE SUR

Timisoara : création et partage des connaissances via les réseaux sociaux

Timisoara s'est livré dans le cadre d'activités de préparation au PDU à une analyse de l'état de la mobilité locale, qui a révélé que l'équipe de planification ne disposait pas suffisamment d'informations sur le cyclisme. La communauté cycliste de la ville étant extrêmement active sur les réseaux sociaux, un questionnaire Facebook a été mis au point pour connaître les besoins et idées des cyclistes. Ce sondage a obtenu plus de 1 000 réponses et a permis de créer un registre exhaustif relatif aux problèmes de la ville concernant le vélo ainsi qu'un éventail de propositions de développement de nouvelles pistes cyclables. Ces informations ont ensuite été reportées dans le processus de développement du PDU.



Carte des parcours des cyclistes « Provenance-Destination » à Timisoara, basée sur les résultats d'une enquête publique
Source: Ove Arup & Partners International Ltd



LUMIÈRE SUR

West Yorkshire Combined Authority (WYCA) : utilisation des réseaux sociaux dans le cadre de la mise en œuvre du PDU

Dans le cadre de « CityConnect », projet d'infrastructures dédiées aux piétons et aux cyclistes de la WYCA, les réseaux sociaux ont été utilisés pour les actions suivantes :

- promouvoir le projet et informer le public de son avancée
- promouvoir les activités, événements et opportunités de participation à venir
- agir comme créateur de débats plus vastes sur le cyclisme et son rôle dans la société
- réagir instantanément aux critiques du public en lui détaillant les avantages du programme
- permettre aux représentants du projet de promouvoir ce dernier auprès de publics plus vastes

La WYCA a appris que les réseaux sociaux demandaient des effectifs adéquats pour qui réagir et répondre instantanément aux commentaires, les réseaux sociaux étant en effet des outils de communication « vivants ».



CityConnect sur Twitter
Source : CityConnect



CityConnect sur Twitter
Source : CityConnect

Encadré 6 : offrir une image de marque à votre plan

Le premier regard est le plus important. De nos jours, il est capital d'apporter du caractère à son projet et de créer des supports de type professionnel. Créer une identité d'entreprise pour l'associer au PDU permet de transmettre sa philosophie, de créer une véritable visibilité et d'aider les citoyens et parties prenantes à l'identifier et le garder en mémoire. La constitution de l'image de marque du PDU peut consister à lui donner un titre accrocheur. Budapest a par exemple nommé son PDU « Balázs Mór » en hommage à un célèbre ingénieur en transport hongrois ayant lancé le premier service de tramway à Budapest en 1887. L'image de marque peut également inclure le développement d'une identité visuelle, un thème PDU, un programme de couleurs et la création d'un logo dédié. (voir exemple ci-dessous).



Budapest's SUMP "Balázs Mór Plan"
Source : BKK Centre for Budapest Transport, 2014



Logo PDU de Brno
Source : City of Brno/ MEDIA AGE, 2015



Présentation des priorités du PDU de Gand
Source : ville de Gand, 2014



3.3 Processus de participation

À l'issue du travail préparatoire visant l'implication des parties prenantes et des citoyens et une fois le cadre de travail pour la participation mis en place, il s'agit de mettre les activités de participation à exécution. La participation peut être dirigée par le département responsable du développement du PDU ou gérée par une unité spéciale dédiée à la participation, aidée par des employés municipaux spécialistes en la matière, comme le département chargé de la mobilité.

3.3.1 Gérer le processus de participation

Mobiliser citoyens et parties prenantes. L'autorité en charge de la planification doit communiquer au sujet de la création d'un nouveau plan de mobilité à grande échelle et informer les citoyens (et parties prenantes) qu'ils auront l'opportunité de participer. Pour diffuser un message au plus grand nombre, il est important d'utiliser un ensemble d'outils qui encourage les citoyens à participer au développement du PDU. Ces derniers peuvent inclure des formats traditionnels tels que les publicités de journaux, les bannières de sites web, les newsletters ou les prospectus. Parmi les formats plus récents à utiliser, on peut citer les réseaux sociaux, les courtes vidéos d'encouragement à la participation, l'établissement d'un centre d'accueil PDU ou un site web dédié au plan de mobilité. Pour plus d'informations liées à la communication auprès d'un public plus important, voir Chapitre 3.2.3

Mobiliser les parties prenantes et acteurs institutionnels est une mission généralement plus ciblée, tout particulièrement lorsqu'il s'agit de les intégrer à des formats spécifiquement créés pour les parties prenantes. Les informations suivantes peuvent être incluses lors de la mise en relation :

- les raisons et objectifs de production d'un PDU/ de révision d'un plan de mobilité existant.
- la durée anticipée du développement du PDU
- des informations pour expliquer en quoi les parties prenantes (leur groupe) sont concernées
- les objectifs du processus de participation au PDU
- les possibilités de participation des parties prenantes et la présentation des activités

- des questions confirmant l'intérêt ou non des parties prenantes à contribuer au développement du PDU, et la raison de cet intérêt ou désintérêt
- des questions liées aux attentes des parties prenantes et à la manière dont elles perçoivent leur rôle.

Même si certains efforts importants ont été déployés pour inviter les parties potentiellement intéressées, il se peut que certaines parties prenantes ne démontrent pas une grande réactivité ou ne répondent pas du tout à ces appels. Ceci ne signifie pas que l'équipe chargée de la mobilisation doit cesser d'essayer. Le silence peut être engendré par plusieurs raisons, comme des problèmes d'effectifs ou la nécessité d'un délai de réponse plus important. En cas d'absence de réponse, il est important de procéder à un suivi répété approfondi et rigoureux en utilisant différents canaux de communication pour permettre à chaque partie prenante de participer. Toutes les activités liées à la mobilisation des citoyens et parties prenantes doivent être rigoureusement consignées.

Gérer les activités de participation. Lorsqu'il s'agit d'impliquer les citoyens et parties prenantes dans le développement d'un PDU, il est important de s'assurer que les membres du personnel disposent de compétences et d'une expérience qui leur permettent de gérer un processus de participation. Si certaines expériences et compétences n'existent pas au sein de l'autorité en charge de la planification, il est important de mettre en place une formation et d'acquérir des compétences. Une autorité de planification peut également songer à faire appel à des prestataires externes pour combler les compétences manquantes. L'Encadré 7 présente un certain nombre de compétences requises pour la gestion d'un processus de participation PDU.

Il est également important de coordonner les activités de participation en interne. Les « plans d'activité » réalisés pour les outils d'implication peuvent faciliter la planification. Ces derniers doivent préciser les techniques, le matériel, la logistique, les fonctions, les responsabilités et les exigences en matière de documentation (voir CEEA, 2008). Il est crucial de mettre en place un suivi approfondi des activités de participation qui permette de vérifier l'efficacité des formats choisis et d'optimiser le plan de participation. Le Chapitre 3.4 fournit d'autres informations relatives au contrôle qualité ainsi qu'à l'évaluation des processus de participation au PDU.



Encadré 7 : compétences nécessaires à la gestion d'un processus de participation PDU

- compréhension des principes liés à la participation
- expérience en techniques d'implication
- compétences en organisation d'évènements et réunions
- compétences en communication, présentation et rédaction
- compétences en animation et modération
- écoute active
- compétences en négociation et résolution de conflits
- compétences analytiques et synthétisation de résultats
- compétences en matière d'évaluation et de contrôle qualité
- volonté d'innovation, créativité
- compréhension des dynamiques de groupes
- compétences interpersonnelles, connaissances interculturelles et sensibilité aux différences culturelles

Révision et annotation des documents. Les observations écrites et orales des citoyens et parties prenantes doivent être rigoureusement consignées, analysées, puis intégrées au projet lorsqu'elles présentent un intérêt pour le PDU. Selon la méthode de participation choisie, cette démarche sera réalisée soit à chaque phase du PDU, soit en une fois en demandant aux parties prenantes et citoyennes des retours concernant l'avant-projet du PDU. Il est important d'accorder un délai d'évaluation suffisamment raisonnable à l'analyse de ces retours. Les nouvelles pratiques de participation en ligne nécessitent des autorités en charge de la

planification qu'elles gèrent un volume important de réponses aux exercices de participation du public, dont il n'est pas rare que le nombre dépasse le millier ! Tous les commentaires acceptables doivent faire l'objet d'une analyse de l'équipe en charge de la planification, pour une prise en compte juste et réfléchie.

Il est vital d'adopter une approche méthodique qui permette de procéder à une analyse efficace et efficiente des retours. Cette procédure repose non seulement sur les formats de participation choisis, mais doit également être définie en amont, lors de la phase de préparation, afin de garantir la disponibilité des ressources nécessaires. Une fois les retours recueillis, il peut s'avérer utile de les regrouper par thèmes, en réunissant par exemple toutes les questions qui sont en lien direct avec la zone concernée, ou par type de perspective : quartier, arrondissement ou échelle urbaine plus importante. Il peut également être nécessaire de regrouper les propositions et idées similaires au sein d'une même communauté, de vérifier leur conformité par rapport aux objectifs du PDU, et de les prioriser en fonction de leur rapport et de leur pertinence vis-à-vis du PDU.

Il est important de communiquer des retours sur la possibilité et la manière dont les commentaires des parties prenantes et citoyens sont intégrés et concernant les raisons pour lesquelles certains commentaires ne sont pas repris. La transmission de ces retours dépend des formats de participation choisis : réponses écrites individuelles, journaux de bord, synthèse de données. Pour une transparence totale, tous les retours doivent faire l'objet d'une diffusion publique.

L'autorité en charge de la planification doit également informer les instances politiques des propositions intéressantes du public susceptibles de renforcer le PDU. L'introduction de nouvelles idées peut même nécessiter un accord politique. Il est donc important de transmettre rigoureusement toutes les informations pertinentes aux politiciens et de justifier leur quête de voies nouvelles.



Encadré 8 : consigner les contributions recueillies au sein du processus de développement participatif du PDU

Une consignation exhaustive, exacte et précise représente non seulement un gage de transparence dans le processus PDU, mais également une mesure d'anticipation relative à d'éventuelles réclamations susceptibles de surgir au cours du processus.

Lors des réunions organisées autour de la participation au PDU, il est important d'établir un compte rendu des principaux résultats et contributions recueillis, mais également de citer leurs auteurs. Les participants doivent quant à eux pouvoir valider leurs contributions. Tous les comptes rendus doivent être publiquement accessibles. Les observations écrites doivent être consignées puis intégrées au sein d'une base de données pour analyse.

L'autorité en charge de la planification doit également consigner la totalité du processus de participation en indiquant les éléments suivants : informations relatives aux opportunités de participation, activités mises en place, nombre de participants et de réponses, processus d'analyse et d'intégration des idées au PDU, ou non.



LUMIÈRE SUR

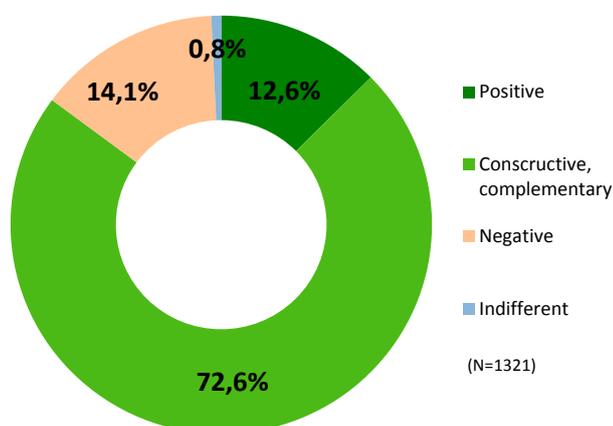
Budapest : des processus méthodiques et transparents de consignation et d'analyse des données reçues

L'équipe en charge du PDU de Budapest a reçu pendant une période de consultation de quatre mois plus de 1 300 retours, tous enregistrés au sein d'une base de données complète de gestion des retours, contenant des informations relatives aux auteurs de commentaires, les commentaires et les avis de spécialistes.

Cette analyse a demandé des procédures d'examen approfondies, les propositions étant parfois complexes et concernant plusieurs aspects du plan de mobilité. L'évaluation des retours a nécessité des effectifs et un volume de temps important. Une fois tous les commentaires évalués, le groupe expert a communiqué certaines de ses recommandations pour l'amendement du PDU, parmi lesquelles la mise à jour de 22 mesures et l'introduction de trois nouvelles mesures. L'Assemblée générale de Budapest a approuvé cette nouvelle stratégie de développement des transports en juin 2015.

Schéma 8 : Analyse des commentaires formulés sur le plan Balázs Mór

Source: BKK Centre for Budapest Transport, 2015





LUMIÈRE SUR

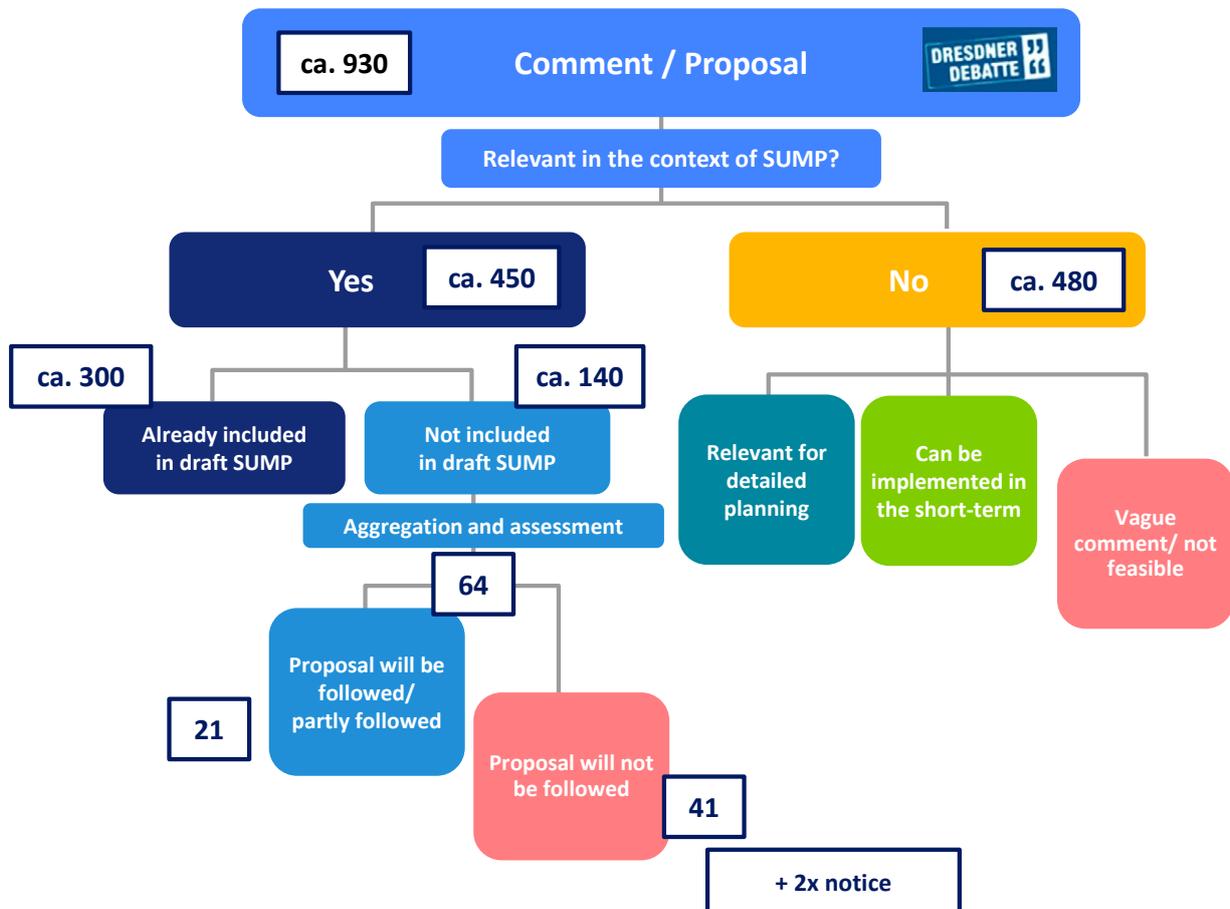
Dresde : analyse des contributions des citoyens au cours du débat de Dresde

La municipalité de Dresde a reçu dans le cadre du projet Dresden Debate un total de 930 commentaires qui ont ensuite fait l'objet d'examen et d'analyses effectuées par l'équipe du PDU. Parmi les critères d'évaluation clés, leur importance vis-à-vis du PDU et l'anticipation éventuelle de ces propositions dans le projet de PDU (voir Schéma 9). Les propositions et les évaluations ont été diffusées au public sur la plateforme en ligne du Dresden Debate, pour être ensuite transmises aux politiciens.

La municipalité a concrétisé 21 nouvelles mesures proposées par les citoyens pour le PDU. Les experts municipaux ont suggéré que le conseil municipal les intègre au PDU et les politiciens ont validé ces propositions en les adoptant formellement.

Schéma 9 : Cadre d'évaluation de Dresde concernant les commentaires formulés sur le PDU par les citoyens de la ville.

Source : ville de Dresde, 2014





3.3.2 Gérer les conflits

L'équipe en charge de la participation au PDU doit faire preuve de vigilance quant aux conflits tout au long du processus de planification. Les conflits peuvent retarder le processus de planification, l'amener à stagner, freiner l'adoption du plan et augmenter les coûts : l'anticipation de ces conflits reste donc primordiale dans le cadre de cette stratégie de participation. Elle doit inclure une évaluation des risques, un contrôle des procédures et l'identification d'éventuelles actions de contingence.

Laisser libre cours à des discussions entre parties et publics impliqués doit être considéré comme une étape normale du processus de développement du plan. La difficulté consiste à orienter et modérer le processus discursif, mais également à éviter toute aggravation de conflits. Voici quelques astuces permettant de diminuer les risques de litiges et minimiser les tensions :

Posez cartes sur table. Soyez honnêtes quant à l'avancement du processus de planification et le travail effectué jusqu'alors. Déterminez clairement quelles prises de décisions ont déjà été prises lors des précédentes phases de planification, et quelles sont celles qui sont toujours sujettes à discussion.

Faites preuve de transparence quant à la manière dont les décisions sont prises. Prenez le temps d'expliquer convenablement de quel pouvoir de décision les citoyens et parties prenantes disposent au cours du processus PDU pour éviter toute confusion relative à leur participation. Consignez tous les accords par écrit et diffusez-les publiquement.

N'évitez pas la confrontation à la réticence des parties prenantes ou des citoyens. Les personnes affirmant un point de vue fort et défavorable peuvent perturber le processus de participation. Il ne sert toutefois à rien de les en écarter. Ils peuvent au contraire proposer de nouvelles perspectives.

Engagez un modérateur neutre. Un modérateur peut aider un groupe à collaborer dans une atmosphère constructive et prendre des décisions concertées. Cette personne doit être apte à travailler en équipe et à susciter une participation active. Le modérateur

ne doit pas disposer du pouvoir de décision. Parmi ses missions : structure et modération des réunions, amorce des discussions, écoute active, formulation de questions, paraphrase, récapitulation. Cette personne doit être enthousiaste, empathique et confiante, juste et cohérente, et capable de garder le fil conducteur de la discussion à l'esprit tout en abordant les détails.

Imposer des règles de base pour la participation.

Élaborer des lignes directrices pour régir le débat permet de garantir des dialogues ouverts et respectueux et de tenir compte de la participation de chacun de manière équitable. Des règles communes ont un impact plus important lorsqu'elles sont établies en coopération avec les participants. Exemples : faire part de sa propre expérience, ne pas généraliser, reconnaître le droit de chacun d'être entendu. Les débats ne concernant pas le sujet principal ne doivent pas dépasser cinq minutes ; aucun appel téléphonique n'est autorisé pendant la durée des débats. Le modérateur doit s'assurer du respect de ces règles.

Encadré 9 : astuces de recrutement d'un bon modérateur

Un modérateur doit disposer d'une certaine expérience en matière de processus de planification, sans qu'on attende de lui une véritable expertise. Parmi les savoir-être attendus d'un modérateur, on peut citer :

- crédibilité
- objectivité et self-control
- patience et tact
- adaptabilité et persévérance
- intelligence émotionnelle et empathie
- écoute active
- dialogue et compétences en négociation
- capacité de remise en question, de clarification et de synthétisation



Ne négligez aucun conflit, même les plus insignifiants.

Tous les conflits d'intérêts doivent faire l'objet de discussions et d'un véritable suivi. Ignorer les problèmes n'est pas une bonne solution. Personne ne peut assurer qu'un petit conflit ne prendra pas d'ampleur lors d'une phase ultérieure du processus PDU. La résolution de conflits est prioritaire sur le travail dans le calendrier des échéances du programme de participation !

En cas de sérieux désaccords, il appartient à l'autorité en charge de la planification de prendre les mesures qui s'imposent : marquer un temps de pause, réfléchir, analyser et réagir forment la bonne approche à adopter pour la résolution de conflits. Les conflits émergent au cours des processus PDU peuvent ne pas suivre le même schéma ou présenter des similitudes au cours de certaines phases. Le potentiel d'émergence d'un conflit dépend en très grande partie de la situation locale, de la stratégie de mobilisation qui s'y rapporte, de l'implication des parties prenantes dans le processus, et de l'existence de règles de participation communes. Quelle que soit la nature du conflit, il est primordial de procéder à une analyse approfondie du problème qui permette de mieux comprendre son origine et de choisir la solution de résolution la plus appropriée. Il est important de garder à l'esprit le fait que les litiges suscitent souvent certaines émotions telles que la peur et la colère, pouvant causer des réactions intenses. Il est important de prendre en compte l'importance des

problèmes mais également de désamorcer les charges émotionnelles le plus tôt possible (voir Adler et al, 1998). L'émotion peut également dissimuler une tactique de négociation que l'autorité en charge de la planification doit gérer avec d'autant plus de diplomatie.

Une "table-ronde" est un outil de participation courant dans le cadre du développement d'un PDU. Cependant, ce format de réunion peut être spécialement organisé pour résoudre des conflits, avec la présence d'un modérateur impartial. Une table-ronde est particulièrement utile lorsque le débat est dense et que les participants ont des opinions divergentes. La médiation consiste en un processus de face-à-face au cours duquel les participants communiquent et négocient un accord avec l'assistance d'un médiateur. Cette méthode permet de régler des différends plus sérieux. Néanmoins, les médiateurs, les intermédiaires ou autres tiers ne peuvent pas résoudre seuls les conflits. Ils facilitent uniquement le processus et encouragent les participants à trouver un arrangement. Ainsi, la médiation requiert la participation volontaire des parties prenantes afin de créer le dialogue et éventuellement de trouver un compromis. L'autorité de planification doit au préalable avoir conscience des ressources financières et humaines nécessaires à la conduite d'un processus de médiation en plusieurs phases.



Discussion axée autour du PDU
Source : Ana Drăgulescu



3.3.3 Susciter l'intérêt des groupes « difficiles d'accès »

Un groupe difficile d'accès est un groupe faisant partie d'une société dans laquelle il est généralement sous-représenté au sein du processus de planification ou qui dispose de capacités de participation limitées. Ce terme doit toutefois être utilisé avec parcimonie : en effet, la raison de leur réticence repose sur le format d'implication maladroitement conçu les concernant. Il est également important de noter que certains contextes de niveau local peuvent véritablement intégrer ces groupes et n'éprouver aucune difficulté à les faire participer.

Il n'existe aucune liste de méthodes spécifiquement adaptées à la sensibilisation de ces groupes difficiles d'accès, qui sont en réalité des sous-groupes différents les uns des autres ou des personnes à part entière. Il peut s'avérer utile de réfléchir autrement et d'identifier les obstacles susceptibles d'empêcher certains groupes de participer (voir Reid Howie Associates, 2002) : les formats écrits peuvent exclure les personnes réfractaires ou gênées à l'idée de formuler leurs points de vue par écrit : locuteurs non natifs, personnes souffrant d'un handicap visuel, analphabètes ou présentant des troubles d'apprentissage. Il peut également être difficile d'imposer des méthodes de participation physique en face à face aux personnes incommodées par les réunions interactives, manquant d'assurance pour exprimer leurs points de vue, ayant vécu l'exclusion, ressentant une gêne à l'extérieur de leur environnement habituel. Les méthodes proposées en ligne ne conviennent pas aux personnes ne disposant que de peu ou d'aucune expérience avec les ordinateurs et Internet.

Il peut s'avérer utile de mettre place des formations de sensibilisation basées sur l'équité, visant à susciter chez les personnels municipaux une réflexion solidaire relative à la participation au PDU. Parmi les points à considérer :

- **Identifier les obstacles** ayant freiné la participation des groupes et adapter la communication et les activités à chaque type d'audience en fonction de ses besoins (ex : avoir recours à des interprètes, adapter

les locaux aux personnes handicapées, assurer une attention particulière, adapter le contexte temporel et géographique des événements).

- **Fournir suffisamment d'informations relatives au contexte** : ne partez jamais du principe que votre audience connaît votre sujet.
- **Garantir l'accessibilité des informations** : celles-ci doivent être simples à comprendre et disponibles sous différents formats. Utiliser un langage transparent, éviter les expressions idiomatiques, les jargons et expressions familières, intégrer des images, symboles et graphiques permettant de mieux comprendre la teneur du problème abordé.
- **Demander l'aide des organismes locaux** pour diffuser le message de participation au PDU : centres communautaires, bibliothèques, crèches, cabinets médicaux locaux.
- **S'assurer de l'accessibilité des événements** pour tous les participants potentiels, vérifier la facilité d'accès au lieu, le parking, la signalisation, l'éclairage.
- **Fournir une aide financière ou autre** aux personnes manquant des ressources qui leur sont nécessaires pour participer.

Encadré 10 : Groupes potentiellement difficiles d'accès concernés par le développement du PDU

Parmi les groupes difficiles à mobiliser pour le développement d'un PDU :

- enfants et adolescents
- personnes âgées, particulièrement isolées
- parents célibataires
- minorités ethniques
- minorités linguistiques
- personnes handicapées
- personnes présentant des problèmes de santé
- personnes présentant de faibles niveaux d'alphabétisation
- communautés religieuses
- personnes disposant de faibles revenus



LUMIÈRE SUR

West Yorkshire Combined Authority (WYCA) : Mise en place de la participation avec les communautés « difficiles d'accès »

Pour créer un nouveau PDU dédié au West Yorkshire, la WYCA a travaillé en collaboration avec l'ONG local Young Association pour recueillir les points de vue des jeunes concernant leurs difficultés de transport et leurs aspirations futures. La WYCA a ainsi appris qu'il arrivait souvent aux organismes partenaires de collaborer et de créer des activités de participation avec les groupes les plus difficiles d'accès. La Youth Association a développé des techniques de participation interactive sur les sujets suivants :

- Habitudes de transport – discussion en petits groupes autour des difficultés rencontrées dans les activités du quotidien : trajet école/université/ville
- Transports souhaités – exercices et jeux menant à des accords/désaccords avec des affirmations proposées concernant leurs éventuels futurs trajets.
- Importance des technologies – jeux permettant de comprendre comment la technologie peut améliorer les trajets à l'avenir

Pour la naissance du projet de marche et de cyclisme « CityConnect », la WYCA a convenu d'un accord avec une ONG pour mettre en place des activités de participation communautaires. L'ONG a fait appel à l'aide d'organismes communautaires représentant les groupes difficiles d'accès tels que les personnes âgées et minorités ethniques pour organiser des audits de rue avec les résidents et savoir quelles améliorations pourraient encourager la marche dans les quartiers. Faire appel à des groupes locaux entretenant de bonnes relations de communauté a permis de mettre en place des activités de participation efficaces, tout particulièrement dans des circonstances restreintes sur le plan temporel.



Audit de rue organisé avec le Bradford East Asian Partnership Community Group
Photo: Living Streets



3.4 Évaluation de la participation

Il est important pour toutes les parties impliquées d'assurer la qualité globale du processus de participation au PDU et d'évaluer son efficacité. L'évaluation est une étape cruciale qui permet de déterminer si le processus d'engagement est un succès, et quel est son impact sur le développement du PDU ainsi qu'à plus grande échelle. Les résultats de l'évaluation doivent également être pris en compte lors de la création du PDU et de la préparation des prochains PDU. L'évaluation reste toutefois une forme de pratique nouvelle en matière de participation.

3.4.1 Mettre en place des procédures de contrôle qualité

Le suivi des activités de participation permet de contrôler la progression des objectifs de participation et de pouvoir mettre en place des actions correctives. Les objectifs accompagnés d'indicateurs et d'objectifs quantifiés (i.e. taux de satisfaction, nombre de participants et de retours) doivent être définis pour toutes les activités, idéalement lors de la phase de développement de la stratégie de mobilisation PDU.

Il existe de nombreuses procédures de contrôle qualité : des processus internes parmi lesquels figurent par exemple (voir également CEAA, 2008) :

- **Comptes rendus** : réunissez l'équipe de participation au PDU après chaque activité de participation, amenez-les à réfléchir sur les récentes expériences et identifiez les opportunités d'amélioration
- **Réunions d'évaluation** : planifiez des réunions régulières pour évaluer l'efficacité ainsi que les résultats de l'intégralité du programme de participation
- **Évaluation par les pairs** : demandez à des professionnels non impliqués dans le processus de participation au PDU de formuler un retour sur des événements, stratégies et activités spécifiques.
- **Comité de contrôle qualité** : constituez un comité de membres externes auquel vous confierez la supervision du processus PDU et les activités de participation associées, ainsi que l'assurance qualité (voir encadrés relatifs aux comités de contrôle qualité).

Citoyens et parties prenantes doivent également pouvoir communiquer leurs observations. Désignez par exemple une personne à laquelle les participants peuvent poser leurs questions et adresser leurs observations, proposer des boîtes à idées en ligne et lors d'événements, organiser des enquêtes de satisfaction relatives aux événements et processus, et/ou demander des retours réguliers informels des parties prenantes : il peut s'avérer utile d'y impliquer le modérateur et son rôle neutre.



LUMIÈRE SUR

Exemples de comités de contrôle qualité

Dresde a mis en place un **Conseil scientifique consultatif** pour l'élaboration du PDU, constitué de cinq professeurs en transport et de trois urbanistes et planificateurs régionaux sélectionnés pour conseiller la municipalité et ses partenaires (i.e. sur les bonnes méthodes, objectifs, scénarios, pré-évaluation, avant-projet PDU). Le Conseil a non seulement joué un rôle neutre dans l'évaluation des conflits, mais a également assumé la fonction de médiateur lors de leur discussion.

Brême a mis en place un **Conseil consultatif de projet** qu'elle a chargé du contrôle qualité de l'intégralité du processus de développement du PDU, mais également de s'assurer que tous les points de vue étaient suffisamment pris en compte dans l'élaboration du plan. Y siégeaient les membres du Conseil, le sénateur et les parties prenantes clés en charge de la mobilité.

Dans le cadre du développement de son PDU, Thessalonik a créé un **forum pour la mobilité** constitué des membres du conseil de l'autorité des transports publics, de professionnels du transport, d'universitaires et de parties prenantes clés en charge de la mobilité. Ce forum se réunissait de manière régulière pour examiner et évaluer le processus PDU et son contenu.



3.4.2 Évaluer le processus de participation

La fin du processus de participation amène à une toute dernière réflexion autocritique : l'évaluation, qui peut également être menée à titre de phase d'un processus global d'évaluation entière, ou séparément (pour plus d'informations sur l'évaluation des processus, voir le guide CH4ALLENGE sur le suivi et l'évaluation).

Cette évaluation peut être menée par l'équipe chargée de diriger le processus de mobilisation PDU ou par un évaluateur indépendant. Elle doit également être complétée par des exercices d'évaluation participatifs impliquant les citoyens et parties prenantes (voir Encadré relatif à l'évaluation des parties prenantes de Dresde). Il existe également des outils d'accompagnement dédiés aux autorités en charge de la planification qui permettent d'évaluer leurs processus PDU. Parmi ceux-ci, on compte l'auto-évaluation du PDU. Cet outil facilite la compréhension des forces et faiblesses du processus PDU et prévoit un ensemble de questions axées sur la participation (pour plus d'informations, voir le guide CH4ALLENGE sur le suivi et l'évaluation). Une autorité en charge de la planification doit garder à l'esprit le fait qu'une évaluation nécessite du personnel, du temps et des moyens financiers, des paramètres devant pris en compte dans la stratégie de participation.

La liste de questions suivante (non exhaustive) peut contribuer à jauger l'efficacité d'un processus PDU (voir OCDE, 2005) :

Implication

- le degré d'implication des citoyens et des parties prenantes était-il à la hauteur ?
- les méthodes choisies étaient-elles adaptées aux objectifs ?
- les activités de participation ont-elles été correctement organisées et gérées ?
- les outils de communication et le matériel mis à disposition ont-ils été efficaces, suffisants et appropriés ?

Représentativité et résultats

- les personnes et parties intéressées par le développement du PDU ont-elles eu la possibilité de s'y impliquer ?
- l'implication des parties prenantes et des citoyens était-elle équilibrée ?
- les résultats obtenus suite aux activités organisées autour de la participation reflétaient-ils les différents points de vue ?

Ressources et compétences

- le budget alloué suffisait-il pour répondre aux exigences imposées par les activités de participation ?
- l'effectif disponible suffisait-il pour diriger les activités de participation ?
- l'équipe de mobilisation PDU disposait-elle d'un niveau suffisant de compétences et de capacités pour diriger les activités de participation ?

Résultats

- la participation a-t-elle eu un impact positif sur le processus de développement du PDU ?
- la participation a-t-elle généré un soutien plus important du public vis-à-vis du PDU ?
- le processus de participation a-t-il renforcé la qualité du PDU ?
- le processus de participation a-t-il mené à des changements organisationnels au sein du département de la mobilité/ des autorités locales (i.e. nouvelles pratiques participatives) ?

En cas de ressources et capacités limitées pour l'évaluation de la participation, une autorité en charge de la planification doit au moins effectuer une analyse interne à la fin du processus qui permette de réfléchir à toutes les leçons assimilées, et notamment aux points les mieux et les moins bien reçus, les impacts les plus importants du processus sur l'autorité en charge de la planification, les citoyens, les parties prenantes et bien entendu sur le PDU. Il se peut toutefois qu'une telle approche produise moins de résultats factuels et soit limitée en termes de diversité de points de vue.



Encadré 11 : recueillir les informations nécessaires à l'évaluation

Il existe plusieurs méthodes permettant de recueillir les informations nécessaires à l'évaluation d'un processus de participation PDU, parmi lesquelles (à partir de Warburton et al, 2007) :

- des observations (i.e. formulées en ligne ou lors d'évènements)
- des entretiens, des groupes cibles (i.e. ; avec les représentants des parties prenantes, les citoyens, les décideurs, les médiateurs, l'équipe de mobilisation PDU)
- des questionnaires d'évaluation (groupes similaires aux exemples cités ci-dessus. Questionnaires téléphoniques, numériques, papiers)
- exercices de réflexion (i.e. en groups)
- analyse de ressources documentaires

Les informations doivent être recueillies au début de la participation (pour l'analyse comparative), après chaque activité et principalement à la fin du processus de participation.



LUMIÈRE SUR

Dresde : évaluation participative du processus et des activités de mobilisation PDU

Dresde a évalué le taux de participation au processus de développement du PDU en distribuant un questionnaire aux partenaires de la table ronde, de la table ronde région, du Conseil scientifique consultatif et du groupe de travail interne municipal. Il a été demandé aux participants d'évaluer :

- la diversité des comités et leurs niveaux d'implication
- la couverture des parties prenantes
- la satisfaction ressentie lors des différentes phases du PDU et vis-à-vis des résultats associés
- la gestion et la communication des informations
- le processus et les résultats de la participation des citoyens
- le suivi et l'évaluation planifiés pour la mise en place du PDU
- l'impact du plan de participation PDU sur les pratiques de planification de la ville de Dresde
- l'ensemble des leçons assimilées
- les futures opportunités de coopération

L'évaluation du processus a permis d'identifier des leçons à prendre en compte dans le cadre des futurs exercices d'engagement public, et a confirmé le rôle de processus d'apprentissage du PDU.



Questionnaire d'évaluation de Dresde Source : ville de Dresde



4 Élargir ses horizons

Nous espérons que vous avez trouvé en ce guide une ressource utile de renseignements sur la participation dans le cadre de la planification de la mobilité urbaine durable. Si vous souhaitez aller plus loin, nous vous recommandons de prendre connaissance de ces différentes ressources qui viennent compléter ce guide et sont disponibles sur le site web du projet CH4LLENGE:

- **Brochure récapitulative** : un condensé des raisons justifiant la participation et les approches d'implication des citoyens et parties prenantes dans le cadre de la planification de la mobilité urbaine durable.
- **Cours en ligne** : un cours en ligne interactif sur la manière d'offrir au public et parties prenantes des opportunités de participer au processus PDU
- **Les profils nationaux du projet CH4LLENGE** : une analyse des différences politiques, juridiques, sociales et technologiques en matière de participation pour la Belgique, la Croatie, la République tchèque, la France, l'Allemagne, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie et le Royaume-Uni

Si vous souhaitez obtenir davantage d'informations relatives à la participation au développement et la mise en place d'un PDU, nous vous conseillons de consulter ces ressources pratiques :

- **Les boîtes à outils CIVITAS ELAN** illustrent la manière d'organiser des consultations avec des parties prenantes et de mettre en place une communication et une diffusion marketing efficaces pour la planification de la mobilité
- **Le guide FEUILLE DE ROUTE** est un recueil d'informations exhaustif sur la consultation et la participation publique qui dépeint une image colorée des prises de décisions relatives aux transports.

- Le site web de **l'Association internationale pour la participation publique** <http://www.iap2.org> et son accès libre au Journal des délibérations publiques

Par ailleurs, CH4LLENGE a mis au point un grand nombre de ressources utiles sur la planification de la mobilité urbaine durable dans le but d'aider les planificateurs du domaine de la mobilité à amorcer le développement d'un PDU et à optimiser davantage leurs processus de planification de la mobilité.

- **Auto-évaluation du PDU** : outil gratuit en ligne permettant aux autorités chargées de la planification d'évaluer la conformité de leur plan de mobilité par rapport au concept de PDU établi par la Commission européenne
- **Glossaire PDU** : définition de plus de 120 termes, expressions et abréviations techniques propres au domaine de la planification de la mobilité urbaine durable
- **CH4LLENGE Curriculum** : présentation des points clés à enseigner pour l'organisation d'une formation relative aux PDU et aux quatre défis associés
- **Cours en ligne « SUMP Basics »** : cours en ligne complet destiné aux acteurs de la planification, relatif au concept de PDU et aux éléments procéduraux du cycle d'un PDU
- **Article Wikipédia** : Rejoignez la communauté de Wikipédia et contribuez à l'élaboration de l'article sur les PDU publié par CH4LLENGE

Pour plus d'informations, rejoignez-nous à l'adresse www.sump-challenges.eu



5 Références

Les trois autres guides du projet CH4ALLENGE

Gühnemann, A. (2016) Guide PDU sur le suivi et l'évaluation. Estimer l'impact des mesures et évaluer les processus de planification de la mobilité. Disponible sur www.eltis.org et www.sump-challenges.eu/kits

May, A.D. (2016) Guide PDU sur la sélection des mesures: Choisir les paquets de mesures les plus efficaces pour les plans de mobilité urbaine durable. Disponible sur www.eltis.org et www.sump-challenges.eu/kits

Promotion of Operational Links with Integrated Services, POLIS & West Yorkshire Combined Authority, WYCA (2016): Guide PDU sur la coopération institutionnelle: Travailler en collaboration avec des partenaires institutionnels dans le contexte des plans de mobilité urbaine durable. Disponible sur www.eltis.org et www.sump-challenges.eu/kits

Références citées dans le texte

Adler, R. S., Rosen, B. & Silverstein, E. (1998) Emotions in Negotiation: How to Manage Fear and Anger. *Negotiation Journal*, 14:2, pp. 161-179.

Arnstein, S. R. (1969) A Ladder of Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224.

Booth, C. & Richardson, T. (2001) Placing the Public in Integrated Transport Planning. *Transport Policy*. 8, pp. 141-149.

Canadian Environmental Assessment Agency, CEEA (2008) Public Participation Guide. Available from: <http://www.ceaa.gc.ca/default.asp?lang=En&n=46425CAF-1>.

CEREMA (2015) Involving citizens in the SUMP process. Challenges and recent trends in French PDUs. Available from: <http://www.certu-catalogue.fr/mobility-and-transport-local-practices-sheet-n-3-involving-citizens-in-the-sump-process.html>

CH4ALLENGE (2015) National country profiles. Available from: <http://www.sump-challenges.eu/content/outputs>

Eltis (2015) Member state profiles. Available from: <http://www.eltis.org/de/mobility-plans/member-state-profiles>

GUIDEMAPS (2004) Successful transport decision-making - A project management and stakeholder engagement handbook. Available from: http://www.transport-research.info/web/projects/project_details.cfm?id=5625

International Association for Public Participation (2007) IAP2 Spectrum of Public Participation. Available from: <http://www.iap2.org>



Kahane, D., Loptson, K., Herriman, J. & Hardy, M. (2013) Stakeholder and Citizen Roles in Public Deliberation. Journal of Public Deliberation: Vol. 9: Iss. 2, Article 2.

Available at: <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol9/iss2/art2>

Krause, J. (2014) Partizipation und Beteiligung bei kommunalen Verkehrsprojekten. In: Gies, J. and Hertel, M. (2014) Beteiligungsprozesse – unterschätztes Potenzial in der Verkehrsplanung. Berlin, Germany: Deutsches Institut für Urbanistik GmbH, pp. 33-48.

Leading Cities (2013) Co-creating cities. Defining co-creation as a means of citizen engagement. Available from: <https://leadingcities2014.files.wordpress.com/2014/02/co-creation-formatted-draft-6.pdf>

Lindenau & Böhler-Baedeker (2014) Citizen and Stakeholder Involvement: A Precondition for Sustainable Urban Mobility. Transportation Research Procedia, Volume 4, 2014, pp. 347–360.

National Coalition for Dialogue and Deliberation, NCDD (2009) Core principles for public engagement. Available from: <http://ncdd.org/rc/item/3643>

Nanz, P. & M. Fritsche (2012) Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen. Bonn, Germany: Bundeszentrale für politische Bildung.

Reid Howie Associates (2002) Good practice guidance. Consultation with equality groups. Prepared for the Scottish Executive, Central Research Unit and Equality Unit. Available from: <http://www.gov.scot/resource/doc/46729/0025644.pdf>

Rupprecht Consult (2014) Guidelines. Developing and Implementing a Sustainable Urban Mobility Plan. Available from: <http://www.eltis.org/guidelines/sump-guidelines>



6 Glossaire

Terme	Definition
Citoyen	Les citoyens sont des membres individuels du public et des participants non affiliés au processus de participation. On considère comme citoyens les habitants d'une ville prête à accueillir un PDU ainsi que les citoyens des autorités voisines vivant dans les « zones urbaines actives ».
Co-création	Les formats de co-création ont pour objet de répartir les pouvoirs entre les citoyens, les parties prenantes l'autorité en charge de la planification. Les citoyens et parties prenantes deviennent alors des acteurs créatifs et actifs du processus de planification. L'autorité en charge de la planification joue quant à elle le rôle de médiateur.
Groupe communautaire	Groupe de personnes au sein d'une même ville, tel que des personnes vivant au sein d'un même quartier, ou un groupe de personnes présentant un trait caractéristique commun : communauté religieuse, groupe d'intérêts particuliers.
Consultation	La consultation est l'action ou le processus de demande formelle d'informations ou de discussion axée sur un sujet, engagée avec une personne ou une organisation.
Modérateur	Personne qui planifie, guide et gère les événements organisés autour de la participation et assiste aux discussions des participants pour intervenir, interagir et prendre les décisions qui s'imposent. Le médiateur reste neutre et ne prend pas parti.
Groupe difficile d'accès	Un groupe de la société systématiquement sous-représenté dans le processus de planification ou disposant de capacités de participation limitées. Ces groupes peuvent inclure des minorités ethniques ou linguistiques, des personnes handicapées, des adolescents, des personnes âgées, des personnes de faible niveau d'alphabétisation, les personnes ne portant aucun intérêt aux affaires civiques ou des personnes qui ne pensent tout simplement pas que leur participation changera quoi que ce soit.
Outil d'implication	Technique utilisée pour mettre en place un processus de participation. On compte parmi ces méthodes les formats en face-à-face (i.e. groupes cibles, ateliers de recherche, jurys de citoyens) et les outils proposés en ligne (i.e. forum de discussion, cartographie des populations, votes en ligne). L'autorité en charge de la planification doit proposer des formats de participation en ligne et en face-à-face afin de garantir que chacun puisse participer.
Médiation	La médiation fait référence au processus de discussion engagé dans le but de résoudre un conflit. Il arrive qu'une personne neutre soit choisie pour occuper le rôle de médiateur pour aider les parties en désaccord de trouver un terrain d'entente.
Participation	Également appelé « implication », « engagement » ou encore « mobilisation », le concept de participation fait référence à l'implication des citoyens et parties prenantes dans le processus de préparation d'un PDU. L'adoption d'une approche transparente et participative pour l'élaboration de plans est l'une des principales caractéristiques de l'approche PDU.
Partie prenante	Une partie prenante peut être un groupe ou une organisation concerné par une proposition de plan ou de projet, ou susceptible d'influer sur un projet et sa mise en place. Les parties prenantes représentent généralement des groupes organisés ainsi qu'un intérêt collectif. Les parties prenantes que l'on retrouve le plus couramment dans la planification de la mobilité sont les sociétés de transport, la police municipale et les services d'urgence, les entreprises locales, les détaillants, les services publics, les services de mobilité et les ONG environnementales.
Transparence	La transparence est une des caractéristiques propres aux gouvernances, entreprises, organisations et individus ouverts à la diffusion de leurs règlements, plans, processus et actions. L'autorité en charge de la planification responsable du développement du PDU doit garantir une culture de planification transparente qui requiert au minimum la mise en place d'une communication et d'une consultation régulières.



À propos de CH4LLENGE

Le projet « CH4LLENGE - Relever les quatre défis significatifs en termes de planification de la mobilité urbaine durable » (2013-2016), cofinancé par l'UE, est axé sur quatre défis de taille pour le développement de plans de mobilité urbaine durable (PDU) en Europe.

 Participation	Impliquer de manière active les parties prenantes et les citoyens locaux dans les processus de planification de la mobilité
 Coopération	Améliorer la coopération géographique, politique, administrative et interservices
 Choix de mesures	Identifier les mesures les plus adéquates pour atteindre les objectifs politiques d'une ville
 Suivi et évaluation	Estimer l'impact des mesures et évaluer le processus de planification de la mobilité

Le projet CH4LLENGE a réuni neuf villes partenaires européennes ainsi que 30 villes à l'extérieur du consortium, toutes étant disposées à améliorer leur planification de mobilité et à représenter une variété de cultures et de contextes engagés dans le domaine de la planification de la mobilité urbaine durable. Les villes du projet CH4LLENGE ont été soutenues par un ensemble d'organismes forts d'une longue expérience en matière de planification et de gestion de PDU.

Pour chaque défi, les villes concernées par le projet ont analysé leur situation locale en termes de mobilité, développé de nouvelles stratégies ayant pour objectif de résoudre leurs problèmes de mobilité urbaine et testé des solutions dans le cadre de projets pilotes pour surmonter leurs obstacles grâce à la participation, la coopération, le choix de mesures et des activités de suivi et d'évaluation.

Les villes dotées d'une grande expérience en matière de planification des transports intégrée, ainsi que celles qui se sont engagées à mettre en place leur premier processus PDU devraient toutes bénéficier des résultats du projet CH4LLENGE.

Les kits CH4LLENGE

Quatre kits CH4LLENGE ont été élaborés à partir des résultats des activités de formation CH4LLENGE avec les autorités chargées de la planification locales et nationales, mais également à partir des retours d'autres initiatives PDU européennes au niveau national et européen et des connaissances acquises au sein des projets pilotes des villes participantes. Chaque kit aborde un défi et renferme un guide complet, une brochure ainsi qu'un module de formation en ligne. Les guides et les brochures sont disponibles en allemand, anglais, croate, français, hongrois, néerlandais, polonais, roumain et tchèque.

