

FICHE THÉMATIQUE

INTRODUCTION À LA PARTICIPATION DANS LES PROJETS DE MOBILITÉS ACTIVES

L'envie de mener des projets de mobilités actives différemment, faire participer une diversité d'usagers, mettre en avant l'expertise d'usage sont des méthodes qui se développent de plus en plus. Une palette d'outils existent pour inclure la société civile dans les différentes étapes des projets et dans les politiques publiques de nos villes et territoires. Cette fiche est une introduction aux démarches de participation qui peuvent être mises en place en faveur des mobilités actives.

INTRODUCTION

Une démarche participative dans les projets de mobilités actives permet de développer ces projets de manière durable, grâce à une adhésion plus forte des citoyen.nes. Elle permet de mettre en adéquation les besoins et les attentes des différents usagers avec les propositions du projet. La représentation de tous les publics est souhaitable et peut se décliner en une diversité d'envies exprimées : avoir la possibilité de jouer pour les enfants sur leur trajet à l'école, des assises ombragées pour les personnes âgées, des itinéraires cyclables efficaces pour les vélotafteurs...

La prise en compte des avis et préoccupations des citoyen.nes tout au long du processus peut compléter les expertises des professionnel.les et créer des projets plus aboutis. Même si les avantages sont nombreux, aussi bien pour les habitant.es que les élu.es, les agents de collectivité, les aménageurs et concepteurs, la participation est aujourd'hui trop peu utilisée dans les projets de mobilités actives, souvent par manque de temps, de budget ou de compétences.

La collectivité joue un rôle prépondérant dans la mise en place d'un dispositif participatif. Cependant, ce n'est pas le seul acteur à pouvoir agir. Des projets peuvent par exemple naître d'une envie citoyenne dans un quartier, au sein d'une école ou sur l'ensemble de la ville. À titre d'exemple, un collectif de parents peut engager un projet d'apaisement aux abords d'une école pour améliorer la sécurité et le confort des enfants.

Pour réussir ces démarches, il faut avoir la connaissance des méthodes et des outils, couplée à l'envie de les tester. Il faut accepter d'y consacrer du temps pour les concevoir et trouver de nouvelles façons de travailler avec les différents acteurs, pour façonner les villes et les territoires de demain en interaction avec la société civile qui y vit et y circule.

Cette fiche a pour objectif de vous donner les arguments en faveur de la participation, mais également de vous accompagner dans votre démarche de construction d'un projet de mobilité active participatif.

Dans cette fiche, nous aborderons le rôle de la participation dans des projets spécifiques, même si une réflexion plus globale sur la place de la participation dans la politique publique est à recommander. Dans certaines collectivités, il existe en effet une politique générale dédiée à la participation citoyenne. Ainsi l'expertise et la responsabilité sur les sujets de participation sont attribuées à l'agent.e, voir au service, en charge du sujet (c'est par exemple le cas pour la ville de Gand).

✓ Cette fiche vous sera utile pour :

- Comprendre l'intérêt de la participation citoyenne aux projets de mobilités actives
- Connaître la réglementation et les différents degrés de participation, pour ensuite vous engager dans une démarche de participation citoyenne
- Avoir des éléments clef pour structurer une méthode de participation d'un projet de mobilité active

POURQUOI DÉVELOPPER UNE DÉMARCHE PARTICIPATIVE ?

La participation des citoyen.nes aux projets de mobilités actives peut rendre les projets plus :



QUALITATIFS ET UTILISÉS

Les usager.es ont une « expertise d'usage », c'est-à-dire qu'ils connaissent le fonctionnement du

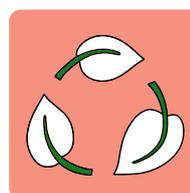
terrain sur lequel le projet se situe, mais aussi les envies et besoins des usager.es. Cette expertise peut être mise au profit du projet, aussi bien dans le diagnostic que l'élaboration de propositions. Ils peuvent également apporter une analyse critique positive des réalisations, qui va faire partie de la phase d'évaluation et permettre *in fine* au projet de s'améliorer.

Ces allers-retours d'expertises et d'analyses communes permettent à tous les acteurs de monter en compétence et d'apprendre pour les futurs projets. Associer les différentes parties prenantes aux étapes du projet permet l'explication des contraintes de la collectivité et de la complexité du projet. Ce processus participe à accroître le degré d'acceptabilité du projet et donc son appropriation. Celui-ci est mieux compris et accepté.



INCLUSIFS

La participation des différents publics et acteurs dans l'élaboration des projets, mais également dans la prise de décision, augmente les chances de créer un projet répondant à la diversité des attentes et des besoins de tous les usager.es.



EFFICACES ET DURABLES

La prise en compte des avis des citoyen.nes et des acteurs, dès le début du projet, permet d'anticiper les conflits et les points de tensions éventuels. La participation peut conforter et accélérer le processus de décision (1) mais aussi augmenter les chances qu'un projet dure dans le temps, grâce aux citoyen.nes et organismes locaux qui sont associé.es et engagé.es dans le projet (2).



Dit-on "participation" ou "concertation" ?

L'expérience de l'ADMA

L'ADMA, au travers de ses ateliers et formations, constate que ces deux termes sont employés sans en connaître précisément les différences.

La « **concertation** » est un terme générique souvent utilisé pour indiquer que l'on intègre les citoyen.nes, les acteurs publics et les partenaires dans la réflexion quel que soit le processus utilisé ou le moment du projet l'intégrant. On utilise souvent le terme « **participation** » pour spécifier un niveau d'implication plus important des citoyen.nes dans un projet.

L'ADEME, définit **la concertation** comme les « *processus et procédures qui passent par, ou visent à, une participation du public, d'acteurs de la société civile ou d'acteurs institutionnels au processus de décision sur le développement durable* » dans son ouvrage « La concertation en environnement », paru en juin 2011.

L'Observatoire européen de la Participation citoyenne, définit **la participation** comme le " processus d'engagement de citoyens lambda, agissant seuls ou collectivement, afin d'influer sur leur vie communautaire. Elle se manifeste au travers des tentatives d'influence sur les prises de décision et d'initiatives citoyennes visant à renforcer le « bien-vivre ensemble ». Elle peut s'inscrire dans une approche ascendante, ou s'intégrer dans un cadre institutionnalisé et, ainsi, être organisée à l'initiative des membres de la société civile organisée ou des décideurs politiques. (3) "

LE CADRE JURIDIQUE ET POURQUOI FAUT-IL ALLER PLUS LOIN ?

Le Code de l'urbanisme, dans ses articles L 103-2 et suivants, définit le cadre de la concertation obligatoire. Récemment, en 2014, le même Code introduit également une procédure de concertation facultative pour certains projets et types d'aménagements.

Sont concernés par la concertation **obligatoire** les documents de planification tels que le SCoT et le PLU(i) ainsi que les opérations d'aménagement et de construction. En parallèle, les projets ayant un impact sur l'environnement seront soumis à une procédure de concertation préalable inscrite au Code de l'environnement qui se traduit par une évaluation environnementale (dont l'enquête publique est le principal outil). Les modalités de mise en œuvre, du lancement jusqu'au bilan, sont également encadrées. Il est laissé, à l'autorité responsable, la définition des modalités et de délibérer en même temps que le lancement du projet.

La concertation **facultative** peut être mise en place pour d'autres plans et projets qui seront jugés nécessaires, à condition de garantir des conditions permettant au public d'accéder aux informations, d'avoir le temps de formuler des observations et des propositions ainsi que d'être informés de la manière dont seront traités les avis formulés (4).

La concertation appliquée aux documents de mobilité

Le Plan de Mobilité, PdM, obligatoire pour les agglomérations de plus de 100 000 habitant.es est un document de planification soumis à concertation obligatoire. Il respecte donc les étapes édictées par les Codes de l'urbanisme et de l'environnement en mettant en place une étude d'impact et une enquête publique.

La Loi d'Orientation des Mobilités (LOM) de 2019 offre aux collectivités, non soumises à la mise en place d'un plan de mobilité, la possibilité d'organiser les déplacements sur le territoire de l'EPCI, à travers le Plan de Mobilité Simplifié. L'élaboration d'un PdMS est souple : l'EPCI peut choisir les thèmes à traiter et leur niveau de détail. En revanche, sur la concertation, le PdMS devra proposer une méthode basée *a minima* sur les modalités inscrites à l'article L1214-36-1 du Code des transports. Le document-projet doit être soumis :

- pour avis, aux différents organismes publics ;
- à la consultation des acteurs associatifs, à leur demande ;
- à la consultation du public, sous forme de note de présentation.

Cette concertation traduit, pour le législateur, une volonté d'échanges et de cohérence d'action entre tous les acteurs de la mobilité (5).

Qu'en est-il de la concertation appliquée aux documents dédiés aux mobilités actives ?

Pour tous les projets concernant les mobilités actives, comme par exemple un Plan vélo, un Schéma Directeur Mobilités Actives ou bien des projets opérationnels (infrastructures et services), une concertation "volontaire" peut être mise en place. En définissant au préalable les objectifs, le cadre de participation, les publics ciblés et les besoins dans les étapes du projet, la concertation est un véritable outil de projet.

Pour connaître l'histoire de la concertation, consultez notre fiche thématique disponible en ligne (6).

LES DIFFÉRENTES DÉMARCHES DE PARTICIPATION

Dans la littérature, il existe de nombreuses ressources présentant les niveaux, ou degrés de participation, qui ne sont pas « normés ». L'ADMA propose cette illustration qui permet de définir et situer les différentes démarches de participation les unes par rapport aux autres.

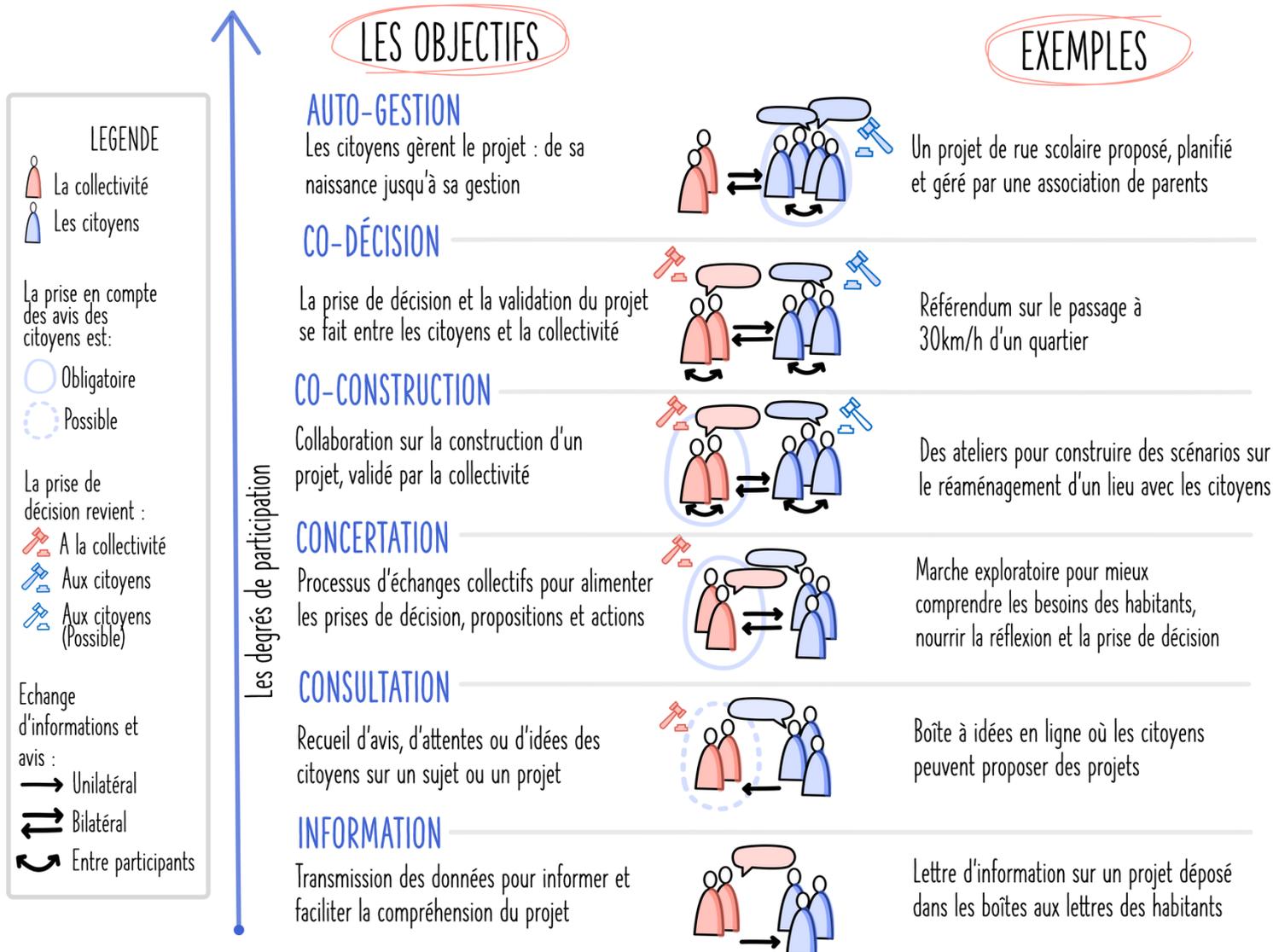
Les démarches d'information et de consultation ne sont généralement pas considérées comme participatives, car elles ne sont basées que sur la transmission d'informations (sans échanges). Ce sont pourtant des méthodes utiles selon les objectifs identifiées.

Le niveau de participation augmente de la concertation jusqu'au niveau le plus intégré, l'auto-gestion. La participation des citoyen.nes peut s'exprimer sous de nombreuses formes, et le niveau de la participation peut varier entre les projets, mais également entre les différentes étapes d'un même projet.

Par exemple, on peut d'abord consulter les habitant.es pour recueillir leurs avis sur une problématique et ensuite co-construire des scénarios.

L'objectif de la participation va guider le choix des outils, ainsi que le ou les moments le plus pertinents pour les mettre en place. Selon les projets, la participation n'est pas toujours nécessaire et le niveau le plus intégré n'est pas toujours le plus efficace. Il est donc important d'informer les participants de la manière dont la participation va être utilisée et de leurs impacts sur le projet : établir un cadre de la participation est indispensable.

LES DEMARCHES DE LA PARTICIPATION



LES POINTS CLÉS POUR UNE MÉTHODE PARTICIPATIVE

Le recours à la participation demande souvent plus de temps pour les équipes projet (tant sur la conception, la mise en œuvre des différentes phases de travail que pour les phases de validation). Cela implique qu'elles développent une capacité à se remettre en question dans un processus itératif, pour répondre aux objectifs avec la participation dans le projet en question.

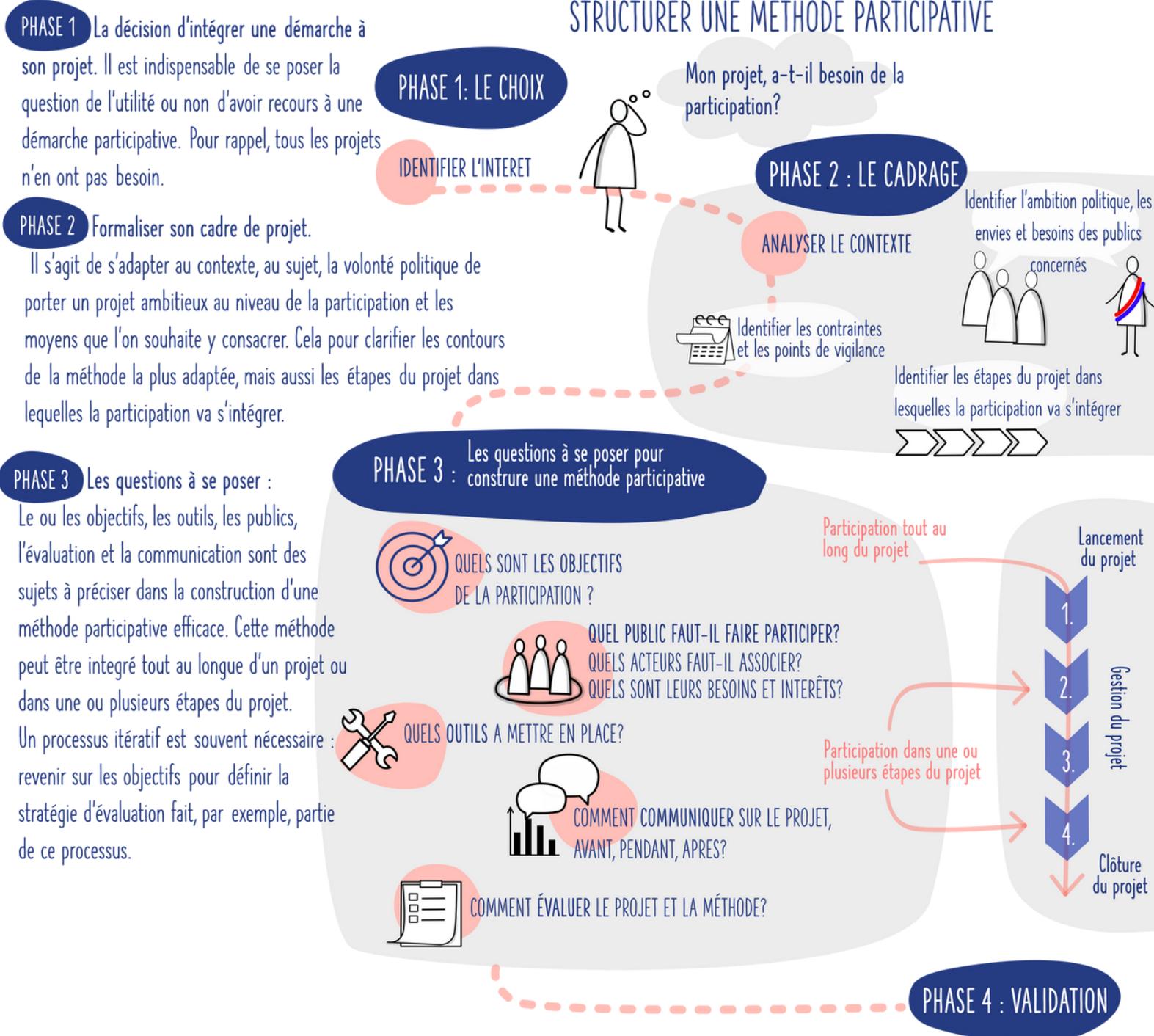
Il est ainsi conseillé, dès la genèse du projet, de se poser les questions suivantes pour identifier le ou les moments du projet pour lesquelles la participation apporte une réelle plus-value.

L'illustration ci-dessous, propose une méthode en 4 phases :

1. Identifier si le projet a besoin de la participation
2. Préciser le cadrage du projet
3. Construire la méthodologie participative
4. Valider la méthode

L'élaboration d'une méthode de participation peut se faire en interne à la collectivité, avec l'aide d'un prestataire ou bien, avec la société civile elle-même.

STRUCTURER UNE METHODE PARTICIPATIVE



PHASE 1 La décision d'intégrer une démarche à son projet. Il est indispensable de se poser la question de l'utilité ou non d'avoir recours à une démarche participative. Pour rappel, tous les projets n'en ont pas besoin.

PHASE 2 Formaliser son cadre de projet. Il s'agit de s'adapter au contexte, au sujet, la volonté politique de porter un projet ambitieux au niveau de la participation et les moyens que l'on souhaite y consacrer. Cela pour clarifier les contours de la méthode la plus adaptée, mais aussi les étapes du projet dans lesquelles la participation va s'intégrer.

PHASE 3 Les questions à se poser : Le ou les objectifs, les outils, les publics, l'évaluation et la communication sont des sujets à préciser dans la construction d'une méthode participative efficace. Cette méthode peut être intégrée tout au long d'un projet ou dans une ou plusieurs étapes du projet. Un processus itératif est souvent nécessaire : revenir sur les objectifs pour définir la stratégie d'évaluation fait, par exemple, partie de ce processus.

PHASE 4 : VALIDATION

La diversité des démarches participatives en 3 exemples

Les démarches participatives sont multiples et varient entre autres selon l'ancienneté et l'ambition de la collectivité à travailler en collaboration avec les citoyen.nes. Les démarches peuvent être ponctuelles et intégrées dans un projet précis, ou être intégrées en continu dans la politique de la ville avec une réflexion plus stratégique. Nous avons voulu montrer, à travers ces 3 exemples étrangers, la diversité des démarches.

Une participation à 2 échelles d'intervention

La ville de Gand, Belgique (7)

La participation des citoyen.nes s'exprime dans des projets ponctuels, mais également à l'échelle de la ville, en continu, dans une réflexion plus globale grâce à un service de 30 agents dédiés à cette thématique.

- **À l'échelle d'un quartier** : la ville est divisée en 25 quartiers. 14 agents de la ville ont pour mission d'établir un diagnostic par quartier, de connaître le contexte et les acteurs locaux en organisant entre autre des balades thématiques et des réunions de quartier. Leur rôle est de rechercher de nouvelles solutions aux défis urbains pour impulser des projets de quartier. Par exemple, l'implication d'habitant.es dans des projets d'apaisement de la ville.
- **À l'échelle de la ville** : Avec leur connaissance fine du territoire et leur présence en continu dans les quartiers, les agents identifient les acteurs clés à associer en fonction des projets. La ville mets également en place des conseils citoyens et des budgets participatifs.

La ville a développé une méthode en 7 étapes pour mener un processus participatif au sein des projets :

1. Informer les habitant.es sur les moyens de participation
2. Recueillir les avis des habitant.es
3. La possibilité de réagir sur les projets
4. Jouer le rôle d'intermédiaire entre différents acteurs
5. Expérimenter et évaluer
6. Documenter
7. Apprendre et communiquer
8. Ancrer et pérenniser les résultats dans la politique de la ville.

La participation dans le développement d'une stratégie et son application locale

La ville de Bruxelles, Belgique (8)

La ville de Bruxelles a associé les habitant.es, commerçants, agents de la ville ainsi que d'autres acteurs et usager.es, lors de la réalisation de son plan régional de la mobilité « *Good Move* ». Une méthode participative est également développée pour appliquer le plan à l'échelle locale, avec un processus participatif en 3 étapes :

- **Le diagnostic (la consultation)** : les citoyen.nes expriment leurs souhaits sur une carte traduite ensuite par les technicien.nes en défis à relever. L'expression des besoins est complétée par une plateforme internet et des réunions de quartier en ligne.
- **La conception et la mise en œuvre des mesures (information et concertation)** : dans cette étape la ville présente le projet construit par le groupe de travail technique via par exemple des réunions de quartier ou le site internet de la ville. Une phase « test » est mise en œuvre, permettant aux habitant.es de s'exprimer sur le fonctionnement des interventions, avant leur pérennisation.
- **L'évaluation des effets sur le terrain** : le choix des indicateurs pour évaluer la réussite du projet est fait en consultation avec les usager.es. Une évaluation « avant / après » la mise en œuvre du projet est nécessaire pour identifier les effets réels du projet. Les citoyen.nes sont, eux-mêmes, impliqués dans le recueil de données en procédant par exemple à des mesures de flux.

La diversité des démarches participatives en 3 exemples

Construire son processus de participation avec les acteurs du projet

La ville de Umeå, Suède (9)

Au-delà de la participation au projet, le processus lui-même de participation peut être élaboré en collaboration avec les différentes parties prenantes. Cela est le cas à la ville Umeå dans un projet avec l'ambition d'augmenter l'usage de la mobilité active des enfants. En co-construction avec l'université d'Umeå, la ville de Umeå a associé les parents, les enfants et les enseignant.es dans l'élaboration de méthode de la participation ainsi qu'à la méthode d'évaluation de ce programme.

- **Définir les enjeux du projet** : les enfants, enseignant.es et parents participent à des ateliers et temps d'échanges autour de l'usage actuel, des craintes et des pistes concernant la construction du programme de participation. L'enjeu de cette étape, très en amont du projet, est également d'accroître la motivation des participant.es. Ces temps d'échanges sont couplés à des ateliers d'acculturation aux impacts de la mobilité active sur la santé, l'environnement, le cadre de vie, prérequis à toute poursuite de démarche participative.

- **Évaluer le processus** : pour mieux comprendre comment les enfants, enseignant.es et parents vivent le processus participatif, et comment améliorer le processus pour des projet futurs, des entretiens et "focus groups" sont réalisés. Des propositions sont formulées pour améliorer les démarches participatives ultérieures.



Photo : ADMA

Pour citer cette fiche

Académie des experts en mobilités actives. (2023). Introduction à la participation dans les projets de mobilités actives. ADMA.

Références

- (1) ADEME. 2016. « La participation citoyenne - Réussir la planification et l'aménagement durables »
- (2) Centre d'Ecologie Urbaine de Montréal. 2015. « L'urbanisme participatif: Aménager la ville avec et pour ses citoyens ». 2015.
- (3) <https://www.participation-citoyenne.eu/fr/page/observatoire-de-la-participation-citoyenne>
- (4) Code de l'urbanisme, dans ses articles L 103-2 (à compléter)
- (5) Le plan de mobilité simplifié, guide du CEREMA Un outil souple et stratégique pour organiser les mobilités dans les villes moyennes et les territoires ruraux
- (6) Fiche thématique, ADMA,
- (7) Gent_AV_presentatie_beleidsparticipatie_FR def.pdf
- (8) Étapes du processus - GOOD MOVE Pentagone - faireBXLsamen (belgium.be)
- (9) <https://www.researchprotocols.org/2018/5/e123/PDF>

Pour aller plus loin

www.mobilites-actives.fr

 @ADMA_fr

 [Académie des Mobilités Actives](https://www.academie-mobilites-actives.fr/)