



La participation au service de la mobilité

La participation au service de la mobilité

Introduction	3
1. Mobilité & Participation : un projet-pilote	4
2. La participation à toutes les sauces	5
3. Déroulement du projet	
a) Une méthode participative	8
b) Anderlecht	11
c) Evere	13
d) Jette	16
4. Quand participation rime avec imagination : boîte à outils	
a) L'information	17
b) La consultation	18
c) La concertation	20
d) La coproduction	21
5. Evaluation et enseignements	23
Conclusion	26

Brochure inspirée du projet « Mobilité & Participation » IEB-BRAL réalisé en collaboration avec les Communes de Jette, Evere et Anderlecht et imprimée avec le soutien de Pascal Smet, Ministre de la Mobilité et des Travaux Publics de la Région de Bruxelles-Capitale.

Coordination : Camille Thiry (IEB)

Rédaction : Camille Thiry et Philippe Mertens (IEB)

Traduction : Bart Vandenbroucke et Ben Bellekens (BRAL)

Graphisme : Philippe Meersseman (IEB)

Editeur responsable : Jacqueline Gilissen, rue des Patriotes, 3, 1000 Bruxelles

Edité par :

Inter-Environnement Bruxelles

165, rue du Midi
1000 Bruxelles

Brusselse Raad voor het Leefmilieu — Bral VZW

13, place du Samedi
1000 Bruxelles

D/2006/2523/1

Photo de couverture (maquette) : Commune d'Evere

Introduction



Cette brochure aurait pu s'intituler « *La participation en kit à l'usage du débutant* ». L'objectif ne sera pas de débattre des grandes définitions et théories de la participation citoyenne mais bien d'éclairer concrètement les questions suivantes : quel est l'intérêt d'une démarche participative ? Que recouvre, en pratique, la « *participation* » ? Quand l'entamer et quels outils utiliser ? Pour ce faire, nous partirons d'une expérience concrète : un projet pilote « *Mobilité & Participation* », mené autour des Plans Communaux de Mobilité bruxellois.



Aujourd'hui, à Bruxelles, l'intervention des habitants dans les projets publics, par exemple le réaménagement d'une place, se limite, légalement, aux enquêtes publiques et commission de concertation. Occasionnellement, l'autorité publique organise des réunions d'information et de débat avec les habitants intéressés par un projet, réunions où peu de citoyens ont l'occasion ou la poigne pour s'exprimer. Peu d'outils, de techniques ou de méthodes sont mis en place. L'originalité n'est que très rarement au rendez-vous. Il s'agit moins de « *participation* » que d'information ou, au mieux, de consultation des habitants.

Le projet est souvent présenté aux riverains quasi terminé, ce qui signifie peu ou pas de possibilités de modification. La consultation se fait en fin de course sur un projet déjà ficelé et il est bien difficile pour le riverain de faire bouger les choses.



Ces pratiques entraînent un certain formalisme, un manque de dynamisme dans la prise de décision et un découragement du public : « *Nos remarques ne sont pas prises en compte, on nous met devant le fait accompli* »... Personne ne lui a présenté l'opportunité ni même l'utilité de réaliser ce projet. Il n'a souvent été associé à aucune étude préliminaire. Comment s'étonner dès lors du manque de crédibilité et de confiance dont souffrent nombre de projets auprès de la population ?

Du côté des autorités règne le même découragement : « *Seuls les mécontents font entendre leur voix, les autres ne disent rien* »... car rien n'a été mis en œuvre pour susciter l'intérêt d'un public « *constructif* ».

Pourtant, de nombreuses techniques participatives existent et sont mises en œuvre, à l'étranger comme en Belgique. Un peu d'imagination et quelques outils appropriés permettent de concevoir les projets en relation avec les habitants intéressés. L'enjeu est, à l'avenir, d'intégrer systématiquement une participation efficace des citoyens dans les processus de planification et de décision !

L'intérêt d'initier la participation en amont d'un projet, en collaboration avec tous les acteurs, est d'améliorer qualitativement le projet au contact des demandes des habitants, tout en suscitant une adhésion au projet et en facilitant sa mise en œuvre.

Les plans de mobilité

Les Plans Communaux de Mobilité (PCM) sont élaborés dans le cadre d'une convention de mobilité entre Communes et Région.

Le PCM s'inspire du Plan Communal de Développement (PCD) et intègre les objectifs/obligations contenus dans les plans régionaux (PRD, plan IRIS).

Il approche de façon coordonnée les aspects très divers de la gestion de la mobilité et vise à créer les conditions d'une mobilité durable sur l'ensemble du territoire communal.

Il constitue une sorte de plan directeur, une ligne de conduite pour les années à venir.

L'élaboration d'un PCM comprend trois phases :

1. État des lieux et diagnostic.
2. Définition des grandes options à travers l'élaboration d'un scénario de mobilité durable.
3. Plan d'actions et concrétisation des options.

Seules les première et troisième phases sont aujourd'hui soumises à une enquête publique officielle.



1. Mobilité & Participation : un projet-pilote

« Mobilité & Participation » ? Il s'agit d'un projet pilote de participation citoyenne destiné à stimuler l'implication des habitants dans l'élaboration des Plans Communaux de Mobilité (PCM). Inter-Environnement Bruxelles (IEB) et le Brussels Raad voor het Leefmilieu (BRAL) ont conduit, pendant deux ans, ce projet (de fin 2003 à fin 2005) dans les communes d'Anderlecht, Evere et Jette.

La « participation » s'entend ici non seulement comme une information à la population et la récolte d'avis mais aussi comme un processus pédagogique qui permet de faciliter la compréhension et l'acceptation d'un projet. Pour être soutenu, un plan et/ou les aménagements qui en découlent gagnent à être compris et appropriés par les habitants ou même construits avec eux dès le départ.

Tout le processus d'élaboration doit être jalonné de moments d'information et d'écoute des citoyens, et ce à chaque phase de l'étude et de la réalisation du projet : la description du problème, le choix d'un scénario, la mise en œuvre de celui-ci et enfin le chantier.

L'objectif était de travailler, dans le cadre des plans de mobilité, en relation avec les services communaux et le bureau d'études en charge du PCM afin d'organiser une stratégie de diffusion de l'information et de consultation à chaque phase de l'élaboration du plan.

Mais avant de décrire plus en détails le déroulement du projet et ses résultats, nous vous proposons dans le chapitre suivant un exposé des différents niveaux potentiels d'implication des citoyens dans un projet.

2. La participation à toutes les sauces



Nous distinguons quatre niveaux de participation, en fonction de l'implication des citoyens dans la démarche.

Il s'agit de choisir le niveau d'implication souhaité en fonction du projet et du souhait des différents acteurs (autorités politiques, bureau d'études, riverains).

Définissons ces niveaux ainsi que les outils qui y correspondent...

Implication minimale

1. Information
= une stratégie de communication sur un projet défini.
2. Consultation
= prendre l'avis des citoyens sur une situation existante ou un projet.
3. Concertation
= entendre l'avis des citoyens avant une prise de décision / vote citoyen.
4. Coproduction
= création dès l'origine d'un projet commun
« *autorités et citoyens* ».

Implication maximale

L'information

Le projet (à ses différentes phases d'élaboration) est porté à la connaissance d'un public à l'aide de mots, de sons ou d'images.

L'information et la communication sont des aspects majeurs non seulement pour la compréhension des enjeux de la mobilité de demain mais aussi pour faire émerger des valeurs communes. Il ne s'agit pas encore de participation à proprement parler mais bien d'un préalable et d'une condition nécessaire à celle-ci.

Les outils d'information peuvent être écrits (dépliant, revue), événementiels (réunions, exposition) ou virtuels (newsletter, site web). De nombreuses variantes interviennent comme le ciblage de l'information (large public, information personnalisée), le contenu, la flexibilité.

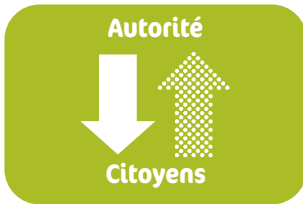
Autorité



Citoyens

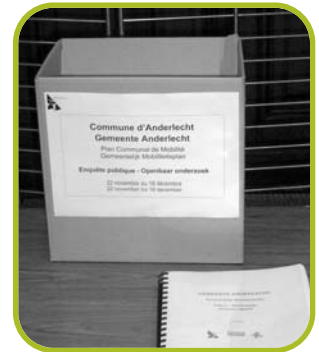


La consultation



La consultation vise à recueillir l'avis des citoyens sur une situation existante (diagnostic préalable au projet) ou sur un projet tout en laissant les autorités libres de prendre en compte les éléments jugés pertinents. Le politique garde donc l'initiative et le pouvoir de décision.

Quelques exemples de moyens à mettre en œuvre pour recueillir l'avis de la population : des questionnaires, qui permettent d'obtenir une « *photographie* » de l'opinion à un moment donné, des enquêtes qualitatives, des ateliers de diagnostic collectif, des reportages photos, des promenades sur le terrain, des dessins ou encore des jeux d'aménagement (maquettes).



La concertation



La différence fondamentale entre la consultation et la concertation réside dans le poids donné à l'avis du citoyen. Les décideurs tiennent davantage compte des points de vue exprimés par la base. Les citoyens peuvent par exemple voter entre différentes esquisses d'aménagement et leur choix sera retenu par l'autorité politique. La concertation rompt donc avec l'attitude unilatérale de pure souveraineté qui peut caractériser la consultation. Il existe une réelle négociation entre les parties, qui peut transformer plus ou moins profondément le projet initial.

La concertation se caractérise donc par le « *vote* » des citoyens parmi plusieurs propositions, par exemple pour l'une ou l'autre alternative d'un projet. Comment prendre celui-ci en compte ? Via une exposition avec affichage évolutif donnant la parole aux riverains, un catalogue de choix (sorte de variante visuelle d'un questionnaire), des groupes de discussion ou un site Internet interactif.

La coproduction



La coproduction s'inscrit dans un modèle de conception négociée. Les pouvoirs publics n'apportent pas une vision précise des buts à atteindre et des manières de les atteindre mais acceptent d'entrer dans une dynamique de réflexion portée par la « *base* ». Il s'agit d'une stratégie qui part de la base vers les autorités.

Les citoyens prennent ici une part intégrante à la réalisation du projet. Les outils sont multiples : conférences de consensus, ateliers de « *design* », jury de citoyens, « *planning for real* »...



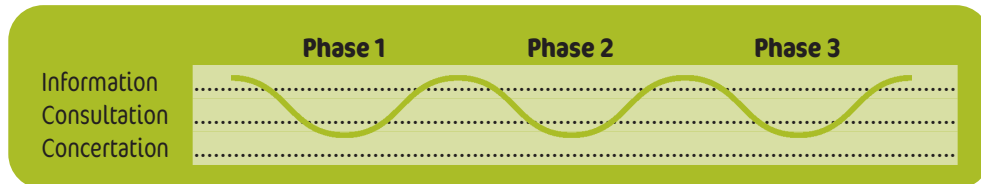
Mêler différents niveaux de participation dans un scénario participatif

Chaque démarche participative privilégie l'un des niveaux cités ci-dessus : l'autorité choisira par exemple de construire entièrement le projet avec les habitants et utilisera donc des outils de coproduction. Elle peut néanmoins faire appel à d'autres niveaux de participation en fonction de la phase d'élaboration du projet : l'information, par exemple, est un niveau qui sera absolument nécessaire et utilisé à plusieurs reprises, au début de la démarche, à la fin du projet ou encore entre chaque phase d'élaboration. Plusieurs outils, relevant de différents niveaux, seront donc utilisés en lien logique les uns avec les autres.

Dans le cadre de « *Mobilité & Participation* », nous avons principalement utilisé les niveaux d'information, de consultation et parfois de concertation.

Exemple

Pour un projet d'aménagement d'un espace public, les citoyens seront informés de la démarche (toutes-boîtes, site internet, journal communal) et invités à une balade sur le terrain afin de réaliser un diagnostic collectif (consultation). Le bureau d'études planchera sur un projet reprenant plusieurs alternatives. Ces dernières seront soumises au public via une exposition interactive (concertation), où les citoyens pourront obtenir des renseignements supplémentaires et voter. L'alternative choisie fera l'objet d'une information large via une réunion publique et une conférence de presse.



L'avis des citoyens est suscité et inclus à chaque étape de l'élaboration du PCM, du diagnostic à la mise en œuvre.

Il serait bien entendu intéressant d'aller plus loin et de mener avec les citoyens, dans le cadre de projets de mobilité, de véritables ateliers de coproduction. Ce type de démarche nécessite un renversement total de nos habitudes : au lieu d'exposer aux participants un projet déjà défini, il est construit dès le départ avec eux.

Rendez-vous dans les chapitres suivants pour trouver des idées d'outils disponibles afin de créer une démarche originale.

3. Déroutement du projet

a) Une méthode participative



IEB et BRAL ont proposé, aux trois Communes prenant part au projet, la mise en place et le suivi d'un processus participatif global. L'idée est d'accompagner du début à la fin l'élaboration du PCM : définition du nombre de « *moments de participation* », animation des réunions, réalisation des PV, suivi de l'information vers les citoyens, évaluation de la méthode, etc.

En fonction de la situation de la Commune et de la phase du PCM, différentes possibilités peuvent être envisagées : une exposition avec des permanences, des stands sur les marchés communaux, un système de « *livre d'or* » structuré où les personnes peuvent laisser leurs remarques et coordonnées, etc. En collaboration avec la Commune et le bureau d'études, de nouvelles pistes peuvent être explorées : formation à destination des comités de quartier, concours de dessin pour enfants, jeux de rôle ou sketches avec des acteurs, etc.

L'« avant » et « après » enquête publique

L'élaboration d'un PCM compte habituellement trois phases, et seules la phase 1 (recueil des données) et la phase 3 (concrétisation) impliquent officiellement les habitants via une enquête publique obligatoire. Nous avons insisté auprès de chaque commune pour qu'il en soit de même lors de la phase 2 (grandes options). Une « *enquête publique* » durant environ un mois a donc eu lieu à la fin de chaque phase.

Il s'agit, préalablement à l'enquête, d'attirer l'attention des habitants non seulement sur le contenu du plan, mais aussi sur les différents moyens de réaction mis à leur disposition. Différents outils d'information ont été mis en œuvre : rédaction d'articles dans le journal communal, toutes-boîtes, site Internet, distribution de flyers. Nous avons également aidé les Communes à mettre autant

que possible l'information à la portée de chaque citoyen (relecture des textes). Grâce à ces différentes mesures, l'affluence aux réunions organisées était relativement importante : pas moins de 40 à 50 personnes en moyenne.

Suite à l'enquête publique, il était aussi essentiel que les participants reçoivent un « retour » de la part de la Commune : compte-rendu des réunions, réponses aux questions les plus fréquemment posées et suivi (informations concernant la phase suivante). Nous avons donc effectué un PV détaillé de chaque réunion, qui fut chaque fois transmis à l'autorité et au bureau d'études. La Commune proposait ensuite aux citoyens un compte-rendu des réunions dans le journal communal, des documents téléchargeables sur le site Internet, un dossier complet « participation » (Anderlecht).

Des réunions pas comme les autres

Souhaitant casser le schéma peu dynamique de la réunion publique classique, nous avons privilégié l'approche par groupes de travail. Les atouts : un débat constructif en petit groupe, lors duquel chacun peut s'exprimer sans verser dans la cacophonie. Lors de chaque réunion de quartier, la soirée se décomposait donc en plusieurs moments : une introduction par l'Échevin en charge de la mobilité, l'exposé du bureau d'études, un espace pour les questions de compréhension, un travail en sous-groupes et enfin la mise en commun de ce travail.



Lors de ce genre de réunion publique, les gens restent le plus souvent « en retrait », tandis que l'Échevin parle, parle et parle. Mais cette fois, BRAL et IEB prennent les choses en main et brisent rapidement la glace. L'animateur suspend quelques papiers au mur et lance aux personnes présentes une série de questions. Le groupe s'éveille, chacun est inclus dans la discussion, les paperboards se remplissent et nous finissons par rester bavarder à bâtons rompus. Une bonne soirée donc... Une autre constatation : les « mécontents » s'échauffent moins rapidement. On travaille véritablement ensemble et une confrontation entre riverains et autorités est exclue. Je suis cependant un peu mal à l'aise par rapport à la « récupération » potentielle de tout ceci par l'autorité locale.

Stijn Callewaert, habitant de Jette, comité Jules Lahaye

Les moments de participation pour les différentes phases des trois PCM concernés

2003	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
Anderlecht						phase 1						

2004	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
Anderlecht			phase 2									phase 3
Jette									phase 1			
Evere				phase 1					phase 2			

2005	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
Jette		phase 2										
Evere										phase 3		



Lors de la division en groupes, nous scindions la salle en deux ou trois parties, en fonction de l'affluence et de la provenance géographique des personnes présentes. Dans chaque groupe, un animateur IEB ou BRAL gérait la discussion et une « *personne ressource* » mobilité (personnel communal, bureau d'études) répondait aux questions concernant le contenu du plan. En vue de rendre le débat constructif et objectif, plusieurs techniques ont été utilisées. Chaque participant notait sur des cartons de couleurs différentes (par exemple rouges pour le négatif, vert pour le positif) ses remarques par rapport à l'exposé du bureau d'études, ses suggestions, ses questions. Tous les cartons étaient ensuite ramassés, lus à haute voix puis collés sur les affiches correspondant à leur couleur.

Nous avons aussi utilisé la variante d'un débat en petits groupes autour de projets concrets d'aménagement ou de thèmes précis (carrefour, zone 30) avec une synthèse en temps réel des différentes opinions sur un paperboard.

Le rôle de l'animateur fut de synthétiser les éléments apportés par les habitants, reformuler les opinions émises, susciter le débat, diriger les questions vers la personne ressource.

Mobilité & Participation à Anderlecht

Philippe Debry : Échevin des Travaux publics, Environnement et Propreté

André Drouart : Échevin de la Participation et de la Vie associative

Muriel Jadoul : Conseillère en mobilité

Catherine Van Ranst : Chef cabinet de l'Échevin A. Drouart

Caroline Lambert : Maison de la participation

Alix Van Cauwenberghe : Bureau d'études Espaces-Mobilités

b) Anderlecht

Lors de la première phase du plan de mobilité, en juin 2003, la Commune a organisé sept réunions de quartier qui ont permis de collecter des informations et d'établir un diagnostic avec les habitants.

Pour la deuxième phase du plan, en janvier 2004, BRAL, IEB, le bureau d'études Espaces-Mobilités et la Commune se sont réunis à plusieurs reprises afin de déterminer l'organisation pratique de réunions et d'autres interventions. En parallèle, le service participation de la Commune a proposé d'axer les travaux de la Maison de la participation sur le thème de la mobilité.

Afin de rendre le plan accessible au public, un groupe « *mobilité et participation* » s'est également constitué au sein de la Maison de la participation. Ce groupe, composé d'habitants, IEB, BRAL et du personnel communal, a réfléchi aux meilleurs moyens de diffuser l'information relative au PCM et aux réunions de quartier (toutes-boîtes, journal communal).

Résultat : l'organisation durant le mois de mars de quatre réunions de consultation dans différentes zones de la commune (Cureghem, Vaillance, La Roue et Peterbos) ainsi qu'une réunion





En 2002, plusieurs comités de quartier anderlechtois ont pris l'initiative de se rassembler autour du thème de la mobilité. Début 2003, avec le soutien d'IEB, BRAL et De Rinck, nous sommes devenus un réseau « Interquartiers ». Notre objectif était double : créer un groupe de pression défendant les intérêts des comités à Anderlecht et nous faire entendre lors de l'élaboration du PCM. 17 comités de quartier ont ainsi signé un texte plateforme « mobilité durable » et ont demandé à la Commune d'être impliqués lors de chacune des trois phases du plan de mobilité. La Commune a accédé à notre demande via différents moyens : une commission consultative de la mobilité, où les comités d'habitant étaient représentés, un sous-groupe « mobilité » au sein de la Maison de la participation et surtout l'organisation d'un grand nombre de réunions de quartier (...) Les habitants et comités de quartier ont donc eu l'opportunité de faire entendre leurs voix pendant l'élaboration du PCM (...) Quelques petits « moins » cependant : la multiplication de réunions, (commission et groupes de travail) était assez éprouvante, il manquait parfois de la cohérence entre ces différents lieux de participation et la commission consultative de mobilité était plus informative que consultative...

Bernadette Stallaert, « Interquartiers » Anderlecht



de synthèse à la Maison communale. Plus de 300 personnes ont participé à l'ensemble de ces réunions.

En collaboration avec les services communaux et Espaces-Mobilités, nous avons pris en charge l'animation des réunions (suivant une méthodologie en petits groupes, permettant de recueillir un maximum d'avis), la rédaction des PV et une synthèse de ceux-ci.

Parallèlement aux réunions, une exposition permettant aux citoyens de prendre connaissance des grandes options du plan s'est tenue pendant trois semaines dans le hall de la Maison communale.

La troisième phase du plan (actions envisagées) a constitué, fin 2004, une nouvelle occasion d'entendre les habitants. L'enjeu est très concret puisque qu'il s'agit, à ce stade, de la mise en œuvre des grands principes (mobilité durable, etc.) définis lors de la deuxième phase. Nous avons donc centré les réunions de quartier et les groupes de discussion autour de thématiques comme les réaménagements de carrefours, le plan de stationnement, etc.

Comme lors de la deuxième phase, quatre réunions de quartier et une réunion de synthèse ont eu lieu. Quelques nouveautés cependant lors de la troisième phase :

- l'implication accrue des commerçants et entreprises, via des invitations personnalisées ;
- une petite formation sur le contenu du dossier, donnée par le bureau d'études aux représentants des associations, commerçants et comités de quartier intéressés, afin que ceux-ci servent de relais vers la population ;
- une multiplication des lieux d'exposition, notamment dans les centres commerciaux (Westland Shopping Center) et lors du marché de Noël.

Suite à l'enquête publique et aux réunions de participation pour la troisième phase du plan en décembre 2004, nous avons assuré la prise en compte du produit de la participation (remarques, suggestions, plaintes) par le bureau d'études et la Commune ainsi que le retour d'information vers les habitants.

c) Evere

Mobilité & Participation à Evere

Christine Collin : Échevine de la Mobilité et de l'Environnement
Pierre Muylle : Échevin des Finances et de la Culture
Paul Defawe : Directeur des Travaux publics
Phillippe Lederer : Gestionnaire de la Voirie
Catherine Noël : Éco-conseillère
Paul Plack et Olivier Vandamme : Bureau d'études Agora

Lorsque nous avons commencé à travailler à Evere, le PCM en était déjà à sa deuxième phase. Le bureau d'études Agora avait en effet commencé à analyser les différents aspects de la mobilité dans la commune en automne 2003. Le bureau est ensuite passé à la phase d'analyse et grandes propositions, en élaborant deux scénarii : un scénario attentiste, avec le maintien de la situation actuelle et un scénario volontariste, proposant un ensemble de mesures de nature à établir un équilibre entre les différents modes de déplacement. Notre travail a donc consisté à trouver un moyen de permettre aux citoyens de se prononcer en faveur de l'un ou l'autre de ces scénarii, de recueillir leurs remarques et suggestions. Comment ? Via deux réunions organisées aux mois de septembre et octobre 2004 dans le « *haut* » et le « *bas* » Evere, un stand au marché communal, une exposition, des permanences à la Maison communale.

Nous avons reconduit l'expérience en octobre et novembre 2005 pour la troisième phase du plan. Lors de cette phase, nous avons mis l'accent sur l'aspect « *participation et sensibilisation des jeunes* ». Nous avons ainsi proposé à la Commune différentes





Le Collège et les services communaux se sont réjouis de l'initiative « Mobilité & Participation » et y ont apporté leur complet soutien. Et ce d'autant plus que l'enquête publique et les deux réunions que nous avons organisées en soirée lors de la première phase n'avaient pas rencontré le succès escompté dans une matière qui est pourtant sujette à de nombreuses demandes de la part des habitants.

L'élaboration d'un document aussi important que le PCM n'est pas un travail anodin. Le regard extérieur des associations sur la participation nous a permis d'enclencher des réflexions nouvelles au sein de la Commune : comment mieux toucher la population ? quelles modalités pratiques mettre en place ? notre message est-il clair ? etc. Et ne pas se contenter d'une enquête publique simple comme nous en avons l'habitude.

L'expérience nous a semblé à tous très concluante (services communaux et échevins y compris).

Quelques habitants, qui ont participé aux réunions dans le cadre de la phase 3, nous ont communiqué leur satisfaction sur la manière dont ces soirées s'étaient déroulées et sur le fait qu'ils ont pu y donner leur avis.

Faire réagir le citoyen reste une tâche difficile. Il ne faut pas se leurrer. Cependant, il nous semble qu'avec l'aide d'IEB/BRAL, l'objectif de toucher un maximum de citoyens dans la limite de nos moyens et grâce à des activités novatrices a été atteint. Nous pourrions certainement apprécier l'intérêt de cette expérience et reproduire les acquis dans le cadre d'autres dossiers. La promotion de la participation citoyenne rencontre d'ailleurs les aspirations du Collège.

Catherine Noël, Eco-conseillère à Evere



stratégies : animations dans les écoles, concours de dessin lors de l'enquête publique sur le thème du PCM.

Deux réunions de quartier, l'une pour le « haut », l'autre pour le « bas » Evere furent organisées en soirée. Juste avant ces deux réunions, les citoyens ont eu la possibilité de s'installer à bord du bus communal pour une « promenade de reconnaissance des aménagements projetés », avec commentaire in situ du bureau d'études. Ceci visait à sensibiliser le public à la traduction des grands principes « sur le terrain ».

Concrètement, l'enquête publique a duré un mois et demi. Pendant tout ce temps, le hall de la Maison communale a accueilli une exposition spéciale « plan de mobilité », reprenant toutes les cartes d'intentions de la Commune (réaménagements, transport public...) ainsi que les dessins envoyés par les classes des différentes écoles. Ainsi, les visiteurs de l'exposition pouvaient à la fois réagir aux propositions du plan et voter pour leur dessin favori.

Impliquer un public « jeune »

Réaménagement d'un espace public, plan communal de mobilité... Des histoires de grandes personnes ? Pourquoi ne pas intégrer davantage nos chères têtes blondes aux processus de consultation autour de ces projets ? L'objectif : retrouver une certaine fraîcheur dans les idées, le regard et former les citoyens de demain.

Hélas, les réunions en soirée et les enquêtes publiques attirent souvent un public averti et assez âgé. Comment attirer les jeunes et les parents avec enfants à ces événements, comment les atteindre ?



Un concours de dessin autour des thématiques du plan de mobilité (covoiturage, transports en commun, vitesse aux abords d'école, vélo) peut constituer un moyen adéquat. A Evre, les classes de toutes les écoles primaires et maisons de quartier situées sur la commune ont été sollicitées. A la demande de certaines écoles, nous avons également réalisé des petites animations en classe sur le thème de la mobilité durable.

Les dessins d'enfants ont été exposés dans le hall de la Maison communale pendant toute la durée de l'enquête publique (les visiteurs pouvant voter pour leur dessin préféré). Ce qui a permis d'intéresser les parents de ces enfants. Les dessins ont aussi apporté une touche d'inventivité et de couleur au stand plus « technique » du PCM.

Mobilité & Participation à Jette

Jean-Louis Pirottin : Échevin des Espaces publics et de la Mobilité

Philippe Caudron : Conseiller en mobilité

Peter Pillen et Didier

Recollecte : Bureau d'études BRAT

d) Jette

Jette a entamé la réalisation de son PCM au printemps 2004. Le bureau d'études BRAT a alors commencé à inventorier les points noirs et atouts, à cartographier, à interviewer les différents acteurs. Une enquête à destination des habitants, parue dans le journal communal, a permis à BRAT de recueillir de nombreuses informations utiles de la bouche même des habitants et des commerçants.



Les travaux relatifs à la première phase du plan se sont terminés dans le courant de l'été. Afin de compléter le diagnostic, nous avons suggéré à la Commune de le soumettre aux citoyens lors de plusieurs moments de participation : un stand au marché annuel, des permanences à l'exposition « *mobilité* » de la Maison communale ainsi que quatre réunions en soirée dans différents quartiers. Autant d'occasions pour les citoyens d'examiner ce diagnostic, de donner leur avis et de le compléter au besoin. Une série de remarques pertinentes et de suggestions ont ainsi été recueillies et transmises au bureau d'études.



Nous avons reconduit l'expérience en février 2005 lors de la deuxième phase du plan. Deux réunions de quartier, une exposition et une permanence au marché communal ont permis de recueillir les avis des habitants sur les deux scénarii proposés par le bureau d'études.

En plus de l'exposition et des réunions de soirée « *interactives* » précédemment projetées, nous avons aussi proposé quelques idées pour la troisième phase à savoir des visites-guidées pour les écoles autour de la gare de Jette, un atelier avec les écoles et mouvements de jeunesse. Hélas, pour des raisons de timing, nous n'avons pu terminer l'accompagnement du PCM de Jette en 2005.

4. Quand participation rime avec imagination : boîte à outils

Pour aller plus loin, voici, pour chaque niveau de participation, des idées d'outils utilisés en Belgique ou à l'étranger. Loin d'être exhaustifs, nous vous proposons une série d'exemples types. Vous verrez ainsi qu'impliquer les habitants dans les projets publics peut se faire de multiples manières et ne nécessite pas toujours d'énormes moyens. En fonction de votre budget ou du nombre de personnes prêtes à s'investir dans le projet, toute une gamme de possibilités existe !

a) L'information

L'information écrite s'utilise tout au long du processus. Elle permet d'annoncer la consultation sur un projet, une réunion, les modalités de la participation, les enjeux ou les intentions des pouvoirs publics. Lorsqu'elle est « *interactive* », elle permet également au citoyen de transmettre un avis, une réflexion.

L'information peut se diffuser sous une forme simple à contenu succinct : toutes-boîtes, arrachable, dépliant, lettre ciblée. Elle peut aussi prendre la forme plus consistante d'une publication à contenu détaillé et fouillé.

Citons ici l'exemple de la **Ville de Namur** : à la fin de l'élaboration du plan de mobilité, une carte synthétisant de manière didactique les différentes mesures envisagées a été imprimée sur des sets de table et distribuée à de nombreux restaurants de la ville. L'objectif : toucher, de manière simple et originale, un public large et peu sensibilisé.



Pour son projet « *Agenda 21* » visant à améliorer la qualité de vie en ville, la **Ville de Lausanne** (Suisse) a encarté un journal spécial dans un quotidien local. En 16 pages, il décrivait les grandes lignes du projet, donnait la parole aux politiques, aux citoyens et aux différents acteurs. Il initiait également une vaste consultation de la population. Il comportait un formulaire d'inscription aux ateliers d'innovation où tout citoyen avait par la suite l'occasion d'émettre ses préoccupations, ses souhaits et ses propositions.

Les événements : l'information des habitants en matière de mobilité ou de réaménagement d'espace public peut revêtir un



caractère ludique: des acteurs peuvent présenter des sketches et interagir avec le public, lors de marchés ou expositions, afin d'illustrer les différents problèmes de mobilité qui se posent.

Une unité mobile, un bus, une camionnette ou un tram, se déplaçant dans les quartiers concernés, facilite l'accès à l'information dans des environnements dépourvus de lieux institutionnels. Un bus mobile a ainsi servi de lieu d'exposition dans différents endroits de **Strasbourg** afin de présenter les projets de lignes de tram.

Les nouvelles technologies: un site Internet modulable constitue un outil très intéressant en offrant des espaces de discussion, des forums questions-réponses, des actualités « *chantier* », des infos sur l'avancement du projet, etc. Le contenu du site doit être régulièrement alimenté, suivre l'évolution du projet et coller à l'actualité. Cet outil permet également d'offrir des informations détaillées et des plans sous diverses formes.

Pour la **Ville de Cambridge**, il est particulièrement important de permettre aux gens de visualiser les résultats des différentes options qu'on leur soumet en matière de mobilité. A cet égard, l'administration a développé un programme informatique de « *simulation* » de flux, mis à disposition des citoyens lors des expositions et réunions.

b) La consultation

Différentes techniques permettent de consulter les habitants au sujet:

- de la situation existante: collecter de l'information sur les problèmes et les points noirs d'un lieu, d'une place, d'un quartier ainsi que des idées d'améliorations;
- d'un projet.

L'atelier **diagnostic collectif** constitue une sorte d'enquête - entretien « *en groupe* » qui permet de dresser avec usagers et habitants une image de la situation (besoins, problèmes, ressources disponibles).



Une **promenade diagnostic / reportage photo** réalisé avec les habitants offre souvent un bon point de départ à ce type d'atelier. Pendant cette promenade (effectuée seul ou en groupe), les personnes utilisent une grille d'analyse systémique (utilisation de l'espace par les différents usagers, possibilités de conflits entre eux), le dessin ou la prise de photos. Un débriefing a lieu en fin de promenade. Par exemple, le « *Cycle Route Implementation Meeting* » à **Londres** est une balade réalisée à pied ou à vélo qui retrace un itinéraire cyclable potentiel. Elle rassemble des associations de cyclistes, des automobilistes, des riverains ainsi que les autorités responsables. Un rapport comportant les idées et les suggestions issues de cette reconnaissance est établi.

Demander à l'usager d'un espace de réaliser une **carte mentale** représentant cet espace constitue aussi un éclairage intéressant de la perception que développe cette personne de la situation. Chaque habitant ou usager crée, individuellement ou en groupe, une représentation mentale de la perception de son quartier, de la ligne de transports en commun avec ses points noirs, etc. Des « *experts* » peuvent aider les citoyens à projeter sur papier leurs perceptions. L'ensemble des dessins sera ensuite examiné par les planificateurs ou présenté par chaque « *dessinateur* » devant le groupe. Ils peuvent également faire l'objet d'une exposition par exemple lors de la phase diagnostic du projet.



N'oublions pas, bien sûr, les techniques classiques : « *livre d'or* », coupon-réponse, questionnaire, qui permettent de recueillir des avis sur un projet défini. Le **questionnaire** est particulièrement utilisé pour obtenir un « *sondage* » de la population concernant la situation existante, les attentes par rapport au projet ou le projet lui-même.

Une **installation vidéo** provisoire permet également de recueillir l'avis de la population. Les personnes expriment plus facilement leurs idées et leurs opinions devant une caméra, surtout les jeunes que l'on retrouve rarement dans les réunions publiques. C'est un instantané de l'opinion publique.

c) La concertation

Comme nous l'avons déjà indiqué, la différence fondamentale entre consultation et concertation est le poids donné par l'autorité à l'avis du citoyen. La concertation peut se caractériser par une véritable dimension de « vote » par exemple autour de différentes alternatives d'aménagement.

Les **groupes de discussion** permettent un véritable travail de concertation entre autorités et citoyens ainsi qu'entre citoyens eux-mêmes.

Les workshops ou groupes de travail se déclinent en de multiples variantes liées à la taille des groupes, au facteur temps (une matinée, un week-end, une série de réunions) au matériel (cartes, exposés, projections), aux méthodes (brainstorming, identification des priorités, post-it idées, visite sur terrain) et procédures utilisées (division en « équipes », prise de parole).

Par exemple: la technique Delphi 66. Chaque groupe désigne en son sein un rapporteur et un gardien de temps. Chacun dispose de 5 minutes pour répondre à une question (ou donner son avis sur une proposition). Le rapporteur en effectue ensuite la synthèse dans le cadre d'une restitution collective.

L'**affichage évolutif** présente le projet et autorise le vote ou la collecte de remarques. Le citoyen peut émettre des idées, des propositions sur un scénario général ou opérer des choix entre plusieurs propositions d'aménagement. Par exemple, les visiteurs d'une exposition peuvent punaiser ou aimanter sur un panneau intitulé « *Votre avis sur le plan communal de mobilité ?* », leurs remarques de différentes couleurs en fonction du thème abordé (vélo, piéton, voiture). Autre possibilité, un « *étalage de rue* »: de grands panneaux blancs que les usagers, habitants, passants remplissent progressivement de dessins et post-it, dans un lieu public important ou sur le lieu du projet.

Le vote sur différentes alternatives d'un projet est également possible lors d'une **exposition interactive**. C'est moins ici l'aspect informatif de l'exposition qui domine que l'échange et le débat qu'elle suscite. Vu en **Grande-Bretagne**: les personnes visitant l'exposition reçoivent un jeton de couleur en fonction de leur quartier ou du type d'usager qu'ils représentent (habitant, navetteur, commerçant) et insèrent ces jetons dans des tubes transparents. Chaque tube représente une alternative d'un projet. Compter les jetons dans les tubes et identifier leur couleur permet de voir quel projet est plébiscité et par quel type d'usager.



Le **catalogue de choix** constitue la variante visuelle du questionnaire. Il peut être utile pour un choix d'aménagement (dessin d'une place, mobilier urbain).

Une série d'experts définissent les options possibles de préférence avec des citoyens. Une présentation graphique permet ensuite d'opérer un choix dans le cadre d'un atelier ou d'un vote.

d) La coproduction

Les outils de coproduction constituent des outils de participation où le citoyen est au centre du processus.

L'**atelier d'art** permet aux habitants de concevoir et de réaliser avec des artistes locaux des éléments du décor urbain : fresque, éclairage public, fontaine, pavement, sculpture, banc, etc.

Le principe du « **Planning for real** » est le suivant : les habitants sont les mieux placés pour décrire les problèmes et proposer des solutions d'aménagement de leur quartier. Cet « *aménagement en temps réel* » se décline d'abord sous la forme d'un jeu interactif et comporte une maquette du quartier qui permet aux participants de décrire et de spatialiser leurs problèmes et attentes. Ils se servent de cartons « *suggestions* » à placer sur la maquette pour indiquer ce qu'ils veulent (parking, plaine de jeu, etc.) et où. Un plan d'action prioritaire est établi dans différents groupes thématiques de travail qui se rencontrent ensuite afin d'établir des priorités d'actions dans le temps. Ce processus nécessite l'apport de modérateurs, d'experts et de politiques. Le *planning for real* peut également se dérouler « *in situ* » sur l'espace à réaménager : blocs de frigolite, craies, plantes en pots permettront de matérialiser les différents éléments à combiner dans l'aménagement. Soulignons l'intérêt de cette démarche, particulièrement simple et accessible, par exemple pour travailler avec des personnes ayant des difficultés à lire les plans et autres documents techniques.

Les **ateliers d'innovation**. Chaque atelier dure en moyenne 7 h. Dans une première phase, les participants sont invités à poser un diagnostic, à exprimer leurs doléances et critiques de la situation





existante. A cours de la phase suivante, ils laissent libre cours à leur créativité, exprimer leurs visions et idées. La troisième partie permet de concilier le diagnostic « *terre-à-terre* » de la première phase et les idées « *utopiques* » de la deuxième. L'objectif de ces ateliers est de produire un maximum de pistes et idées.

La **conférence de consensus** réunit pendant quelques jours un groupe de 10 à 15 citoyens chargés d'évaluer un sujet socialement sensible. A la suite d'une délibération extensive, ces profanes posent leurs questions à un panel d'experts, évaluent leurs réponses, puis délibèrent entre eux. Le résultat de cette délibération est rendu public sous la forme d'un rapport écrit. Le principe de la conférence de consensus se décline sous de multiples formes :

- le *panel de citoyen*, mécanisme participatif qui réunit un ou plusieurs groupes de citoyens non professionnels et « *désintéressés* » pour faire émerger des propositions consensuelles dans le cadre de toutes sortes de projets de développement.
- les *cellules de planification*, sorte de conférence de consensus tenues au niveau local. Leur objectif est d'améliorer les procédures de planification par l'intégration des personnes directement concernées, c'est-à-dire les habitants. Elles sont surtout utilisées au niveau des Communes, dans le domaine spécifique de la planification urbaine.

Exemple de coproduction: le projet de développement local (agenda 21) à **Bâle**. « *Werkstadt Basel* » a démarré en 1997, pour contrecarrer l'exode urbain. Les autorités ont invité tous les habitants de Bâle-Ville à participer à 38 ateliers d'innovation entre 1997 et 1998. Environ mille personnes y ont développé plus de 400 idées qui, débattues lors de 25 conférences de consensus, ont abouti à un programme d'action comprenant 200 projets. Une grande partie des mesures élaborées sont en voie de concrétisation ou ont déjà vu le jour. Dans le domaine « *urbanisme et transport* », il s'agit par exemple de la création de « *rues de rencontre* », zones piétonnes, réaménagement de rues, limitation de circulation dans les quartiers d'habitation, création de park&rides, etc.

5. Evaluation : les conditions de la réussite

Avant même de commencer

Vous envisagez d'impliquer les habitants du quartier dans un projet de réaménagement, de demander aux usagers leur avis sur la prolongation ou le détournement de telle ou telle ligne de transports en commun ? Posez-vous d'abord cette question : votre projet nécessite-t-il vraiment une démarche participative ?

Celle-ci constituera un plus pour l'autorité et le citoyen par exemple dans le cas de problèmes complexes ou sujets à controverses. Interrogez-vous dès maintenant sur les finalités de votre démarche. S'agit-il de se donner bonne conscience et calmer les agitations locales ou bien d'apporter quelque chose au projet ?

La démarche s'élabore en plusieurs étapes, du « *pourquoi* » de la participation à son évaluation complète, en passant par le choix de tel ou tel outil de communication et par les « *animations* » en tant que telles.



Autre élément à déterminer dès le départ : qui participe ? S'agit-il uniquement des habitants d'un quartier, de ses usagers, des commerçants ou d'un public plus large ? Quelle tranche d'âge souhaite-t-on attirer ? Lorsque l'on travaille avec un échantillon, le risque est de perdre le contact avec la « *base* ». Il faudra donc réaliser de constants « *retours* » vers celle-ci (information, expositions).

Motiver les gens à participer est un travail en soi, sous peine de ne toucher qu'une fourchette de quelques personnes « *engagées* » et déjà sensibilisées. Les



La participation citoyenne menée dans le cadre du PCM a tout d'abord permis d'explicitier aux citoyens les objectifs et le plan d'actions du PCM. Cela a également été l'occasion de contrer certaines idées reçues (comme par exemple la dangerosité des SUL) ainsi que de susciter une certaine réflexion sur nos modes de déplacement.

Les habitants nous ont fait part de nombreuses remarques et réactions, tant sur des points factuels que sur des grands enjeux de mobilité. Celles-ci portaient souvent sur des zones très limitées (leur rue ou quartier) pour lesquelles ils détenaient de précieuses informations. En effet, qui peut être mieux informé qu'une personne habitant en permanence dans le quartier ? Il est à noter que ces remarques dépassaient régulièrement le seul domaine du PCM. Ces réunions sont en effet l'occasion de faire part de divers problèmes aux autorités publiques (propreté, travaux publics...).

Il n'est donc pas toujours facile de canaliser et de rendre constructif le débat. Ce sont également souvent les avis négatifs qui ressortent le plus. Un bon animateur de réunion non impliqué dans le projet est donc une condition sine qua non à la réussite d'une réunion publique.

Nous avons par ailleurs été frappés par le grand frein au changement au sein de la population et ce même si celle-ci n'est pas satisfaite de la situation actuelle. Un projet de mobilité fort avec ses contraintes en termes de déplacement et de stationnement automobile recevra à coup sûr une salve de critiques alors qu'en fin de compte il apportera une meilleure qualité de vie à tous et pourra être reconnu comme tel.

Dans quelle mesure faut-il donc suivre les avis émis en réunion ? Dans quelle mesure ces avis sont-ils représentatifs du sentiment de l'ensemble de la population ?

Sans pouvoir répondre à ces questions, nous pouvons néanmoins conclure que ces différentes réunions auront permis aux citoyens de s'approprier le plan et d'en amender le contenu mais un autre grand bénéfice que nous en retirons est celui d'avoir fait connaître ce plan aux habitants. Nous pensons que cela renforce sa mise en œuvre et l'aidera à perdurer au-delà de cette législature.

Muriel Jadoul, Conseillère en mobilité à Anderlecht

moyens utilisés pour attirer le public doivent être aussi diversifiés qu'attractifs : petite restauration, fête de quartier, facilités de transport, créneaux horaires adaptés, information large et simple. Si l'on travaille dans un quartier composé essentiellement d'immigrés, on peut par exemple réaliser des invitations et des textes dans leur langue.

Les moyens alloués

Comme nous venons de l'indiquer, mettre en place un processus participatif ne s'improvise pas. Il s'agit de mener, dès le départ, une réflexion d'ensemble sur les lieux et moments de participation. Avoir une vision «réaliste» des moyens à allouer est aussi indispensable. A titre d'exemple, scinder une réunion de quartier en trois sous-groupes implique de prévoir trois animateurs et autant de personnes-ressources. Le recours à un animateur «neutre» par rapport au pouvoir politique est souvent indispensable.

Les choses sont plus faciles lorsque la Commune dispose structurellement d'une grande force de travail en matière de participation citoyenne (via un service de participation ou une Maison de la participation). Ceci permet d'assurer :

- le bon déroulement des réunions (renfort en termes de personnes présentes) ;
- un nombre de réunions plus important pour chaque quartier ;
- l'implication des habitants dans la préparation des réunions et du matériel de communication ;
- une grande qualité du matériel de communication (toutes-boîtes attractifs) ;
- un feedback personnalisé vers les participants (envoi d'un dossier complet).

Bien sûr, il n'est pas nécessaire que la Commune dispose, dans sa structure, d'un service «participation» pour mener une démarche intéressante ! Tout dépend de la motivation de l'autorité politique et des moyens alloués au volet participatif.



Investissement politique et respect du citoyen

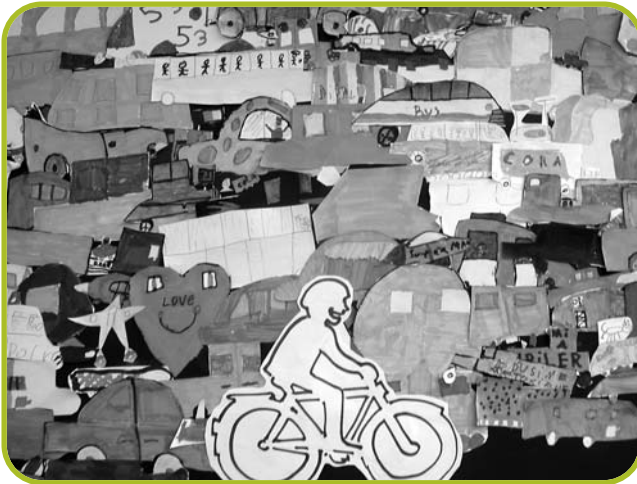
Notons l'importance de la prise en compte de la participation citoyenne dans le processus décisionnel. La Commune doit intégrer de manière pertinente les résultats des démarches participatives. Il s'agit de définir clairement le statut accordé à la parole des citoyens et d'informer la population de la place accordée à leur intervention. Construire un projet de plan en relation avec les habitants, en leur indiquant que leurs remarques seront incluses, puis modifier complètement le plan en interne n'est pas envisageable.

Suite à l'information et à la consultation, il est également essentiel que les participants reçoivent un « *feedback* » de la part de l'autorité. Point positif : dans le cadre du projet « *Mobilité & Participation* », les bureaux d'études ont réellement tenté d'intégrer les remarques faites lors des réunions publiques ou des permanences dans leurs rapports. Les Communes ont également fait un gros effort de « *réponse* » envers leurs citoyens via courriers, site Internet, publication communale, etc.

Si ces conditions (prise en compte des remarques et retour vers l'habitant) ne sont pas respectées, la participation devient un simple « *alibi politique* » permettant aux autorités de se donner bonne conscience.

Toujours dans le cadre de notre projet, les citoyens ont accueilli positivement la démarche. Ils sont venus en nombre aux réunions, ont montré un souci de s'informer, de donner un avis constructif et se sont déclarés satisfaits de l'attention apportée à leurs commentaires. Bien sûr, opter pour davantage de participation revient pour les autorités communales et le bureau d'études à s'exposer parfois aux réactions « *Nimby* » et à la vindicte de certaines personnes, assistant uniquement aux réunions pour critiquer sans avancer d'alternatives. Il faut à cet égard adopter certaines « *règles* » de courtoisie et de temps de parole. Les autorités doivent également avoir le courage d'être claires et précises concernant leurs options en matière de mobilité.

Cependant, le jeu en vaut la chandelle : la majorité des habitants respectent le dialogue et l'échange fut souvent très enrichissant, surtout au sein des sous-groupes, lorsque les habitants ont l'occasion de discuter entre eux des arguments pour ou contre tel ou tel scénario, tel ou tel aménagement. Ainsi, les questions, remarques et suggestions qui sont ressorties de ces groupes se sont parfois révélées précieuses et utiles pour le bureau d'études.



En guise de conclusion

Ce projet pilote de deux ans nous permet de souligner l'intérêt d'une démarche participative (information – sensibilisation – consultation – concertation) avec les habitants concernant les projets de mobilité et, plus particulièrement ici, l'élaboration des Plans Communaux de Mobilité. L'intérêt se situe à plusieurs niveaux :

1. Une meilleure relation entre l'autorité politique et ses citoyens. Ceux-ci sont entendus, se sentent concernés et voient leurs remarques/suggestions/questions prises en compte. Ils comprennent mieux les objectifs poursuivis par la Commune et les objectifs de mobilité durable.
2. Un échange structuré entre les riverains, commerçants, usagers. Ceci permet un débat d'idées, un échange d'expériences, une sensibilisation aux autres comportements de mobilité. Les citoyens intègrent la nécessité et la difficulté de mêler les différentes visions de la mobilité en présence.
3. Une amélioration qualitative du projet suite aux questions, remarques, avis et suggestions des citoyens.

L'intérêt de la démarche mise en œuvre dépend grandement de la motivation de l'autorité politique à mener un processus participatif avec ses citoyens, ainsi que des moyens qui y sont alloués.

Impliquer davantage les riverains dès l'élaboration d'un projet constitue selon nous la piste à suivre à Bruxelles. Cette implication peut revêtir différentes formes, du moment que les règles du « jeu » participatif sont respectées. Imagination et simplicité, outils adaptés, volonté politique... à vous de jouer !

Les règles du « jeu » participatif

- › choisir le niveau de participation adéquat ;
- › déterminer précisément les participants au processus, le cercle de personnes impliquées (habitants ou usagers directs, personnes intéressées plus largement, ensemble des citoyens) ;
- › définir ce qui est ou non négociable ;
- › partir d'un consensus sur la nécessité du projet ;
- › établir un contrat clair entre l'autorité et les participants au processus ;
- › utiliser les ressources existantes (associations, maisons de quartier) ;
- › faire porter le processus participatif par une autorité clairement identifiable (éviter les conflits d'intérêt entre autorités différentes) ;
- › une fois celle-ci terminée, « verrouiller » chaque étape de la participation, c'est-à-dire ne pas revenir sur un principe déjà approuvé lors d'une phase précédente.