

Une voirie pour tous

Sécurité et cohabitation sur la voie publique au-delà des conflits d'usage

Chapitre 3.2 – Mettre en place le processus de décision

Deuxième phase de l'approche systémique de l'espace public, la mise en place du processus de décision nécessite de bien déterminer les acteurs à associer, les modalités de dialogue et de décision, avec la souplesse nécessaire pour s'adapter aux circonstances imprévisibles.

De nombreux travaux ont été menés sur le processus de décision depuis les années 60-70¹ à l'étranger, dans le monde², en Europe³, et de nombreux guides et ouvrages ont été publiés⁴, mais relativement peu en France à l'exception de ceux sur le thème de la participation du public⁵. Parmi tous ces travaux, nous retiendront essentiellement comme référence le Guide pour les Décideurs de la Commission Européenne (un des guides "Prospect" publiés en 2003).

Quatre recommandations semblent particulièrement pertinentes pour compléter les finalités sur le processus de décision abordées dans le chapitre "Approcher l'espace public comme un véritable système" : **s'appuyer sur le guide de la Commission Européenne pour les décideurs, définir le processus de décision à partir des enjeux, organiser le dialogue, identifier les clefs pour réussir.**

1 S'appuyer sur le guide européen pour les décideurs

La Commission Européenne publie depuis 2003 des guides intitulés "Guides Prospects" pour planifier le système urbain des localisations et des transports. Ces guides, très bien conçus et illustrés, donnent des conseils pour les décideurs et les praticiens pour aider à une meilleure prise de décision dans le domaine des transports urbains dans les pays de l'Union Européenne.

L'analyse de la prise de décision est basée principalement sur six villes⁶, servant de référence pour des études de cas illustrées, et s'enrichit de la contribution d'une soixantaine d'autres agglomérations européennes. Le guide pour les décideurs propose une approche structurée sur les enjeux pour la prise de décision par les élus. Le guide méthodologique s'intéresse aux méthodes techniques et s'adresse aux planificateurs.⁷ Un autre guide des politiques de transport et d'aménagement urbain⁸ complète les deux précédents.

Le guide pour les décideurs est structuré en différentes sections fournissant chacune des conseils sur un aspect du processus de prise de décision. Les trois premières concernent :

¹ Allemagne, Australie, Autriche, Canada, Etats-Unis, Pays-Bas, Royaume Uni, Scandinavie, Suisse, ...

² Notamment au sein d'organismes internationaux tel l'ONU (Agendas 21, etc.), l'OCDE, la Banque Mondiale, ...

³ Par exemple les Guides "Prospect" de la Commission Européenne (2003) ou la publication CEMT "Evaluation et prise de décision pour des transports durables" (2004).

⁴ On peut citer par exemple les guides américains téléchargeables sur Internet "Decision Process Guidebook" de l'US Department of the Interior, www.usbr.gov/guide ou "Public Involvement Techniques for Transportation Decision-making" de l'US Department of Transportation, www.fhwa.dot.gov/pitttd.

⁵ Par exemple "L'utilité publique aujourd'hui", Conseil d'Etat (1999), "Concertation / Débat public", CGPC (2002) et des publications (autour de l'an 2000) émanant de la DRAST, du CERTU, du réseau technique, etc.

⁶ Edimbourg, Helsinki, Madrid, Oslo, Stockholm, Vienne.

⁷ Edités par l'Office des publications officielles des Communautés Européennes, tous deux sont téléchargeables à partir du site <http://www-ivv.tuwien.ac.at/projects/prospects.html>.

⁸ Téléchargeable à partir du site <http://www.transportconnect.net/konsult/index.html>.

Une voirie pour tous

Sécurité et cohabitation sur la voie publique au-delà des conflits d'usage

- **Le contexte de la prise de décision** avec ses limites, ses contraintes, ses horizons temporels.
- **Les approches de la prise de décision** avec les forces et faiblesses des trois types d'approches les plus couramment identifiées, mais qui se combinent généralement dans les faits.
- **La participation**, en montrant comment tirer le meilleur parti de la participation à travers des choix adéquats de méthodes, de calendrier et de degré d'implication des groupes appropriés.

S'ensuivent dix autres sections concernant la mise en œuvre : **Une structure logique**, pour toutes les phases de planification et de suivi ; **Objectifs, indicateurs et cibles**, avec des conseils pour les élaborer autour de l'objectif principal de "durabilité" ; **Identification des problèmes**, point de départ pour la planification et la prise de décision ; **Les outils**, avec comparaison de l'intérêt des différents outils tels l'aménagement ou la tarification pour l'efficacité, l'environnement, la qualité de la vie, la sécurité, l'équité, l'économie et les générations futures dans différents contextes (centres ville, villes périphériques, périurbain, petites villes) ; **Les obstacles** légaux, politiques, institutionnels, financiers, pratiques, technologiques ou d'acceptabilité à la mise en œuvre, ainsi que les manières de les dépasser à court ou à long terme ; **L'élaboration de la stratégie**, avec l'agencement et la mise en cohérence pour atteindre plusieurs objectifs souvent conflictuels ; **Prévoir les impacts** avec les différents types de modèles et leurs limites ; **Estimation et évaluation**, avec des grilles d'estimation pour aider à la prise de décision même dans un contexte incertain ; **Optimisation** pour sélectionner la meilleure solution de manière appropriée selon les circonstances ; **Mise en œuvre et suivi**, avec l'ordre à respecter pour limiter les obstacles, relâcher les contraintes pour réussir. Suivent les études de cas d'Edimbourg, Madrid, Oslo et Vienne.

Il est recommandé aux élus de **s'appuyer sur le Guide de la Commission Européenne pour les décideurs dans la mise en place du processus de décision sur l'espace public.**

Le guide méthodologique ne sera pas présenté ici pour ne pas allonger inutilement ce texte, mais il faut bien constater que ces guides sont malheureusement encore peu connus et peu utilisés en France. Il est donc recommandé de **faciliter la diffusion des méthodes et outils des guides européens Prospect adaptés au partage de l'espace public auprès des élus et des techniciens**, avec l'aide des différents réseaux techniques, des réseaux professionnels et des réseaux formation (CERTU, AITF, CNFPT, CIFP, Ecoles, revues, etc.).

2 Définir le processus de décision à partir des enjeux

La collectivité se doit d'assurer l'accessibilité incontournable et de hiérarchiser les enjeux.⁹ **Le processus de décision doit se construire sur ces enjeux hiérarchisés, à partir des problèmes rencontrés localement et en intégrant les différentes logiques d'acteurs.** La prise en compte de ces logiques d'acteurs est fondamentale pour mettre en œuvre un "bon processus" de décision et "réussir un espace public" approprié par la population et les usagers.

Mais il est également important d'assurer la représentation des tiers absents : tiers non consultés, tiers non géographiquement présents, tiers à naître. Cela nécessite de **piloter le**

⁹ Premier principe énoncé au chapitre "Des principes et des enjeux".

Une voirie pour tous

Sécurité et cohabitation sur la voie publique au-delà des conflits d'usage

processus décisionnel avec l'aide de personnes impartiales et responsables qui aient une vision censée de l'avenir et qui ne fassent ni démagogie ni clientélisme.

Partir des problèmes et des enjeux nécessite aussi d'**organiser la participation au processus avant d'élaborer un projet**, habitude encore trop peu répandue en France. Les méthodes pour organiser le processus tournent donc généralement autour des quatre phases suivantes :

- Phase de **dialogue créatif mettant l'accent sur la libre expression** de tous les acteurs et du public sur les problèmes et les enjeux. Validation des enjeux et des buts.
- Phase de création **d'une structure de projet pilotée par une personnalité reconnue** et d'un processus de conduite de projet (comité de pilotage, chef de projet) autour des finalités recherchées. Détermination des objectifs et des contraintes.
- Phase de **développement des différentes solutions dans un dialogue social ouvert**. Validation des principes et des attentes à imposer aux concepteurs et aux techniciens.
- Phase de **conception permettant d'élaborer les projets** administratifs et techniques à partir des objectifs exprimés en termes de résultats attendus.

A titre d'exemple, la méthode baptisée "Ordre et Chaos" utilisée aux Pays-Bas dans les années 90 pour l'élaboration d'un schéma régional à l'horizon 2010 - 2030 a utilisé un processus demandant à l'ensemble des parties prenantes de donner leur propre vision de l'avenir, puis en organisant les ateliers de "Chaos créatif" en mettant l'accent sur la libre pensée. Cette méthode a impliqué tous les décideurs, de niveau national, régional ou local avec les organisations de défense des intérêts, grâce à un déroulement du processus en quatre phases de ce type.

Un autre exemple de processus de décision global sur l'espace public en système complexe est celui qui a été mis en place par la ville Gloucester dans le cadre du forum "Safer City"¹⁰ en huit phases (5 jusqu'à la conception, 3 pour la réalisation), avec concertation à chaque phase du processus : Vision du futur partagée par l'ensemble des partenaires ; Analyse et recueil d'observations de terrain ; Stratégie permettant de prendre en compte tous les publics et les types de lieux concernés ; Planification des actions ; Conception des actions, mise en place des moyens et du suivi ; Mise en œuvre et gestion de la transition ; Actions et suivi des actions dans la durée ; Evaluation continue.

Pour terminer par un exemple français, le processus de décision mis en place à Lyon sur le thème plus spécifique du stationnement pour les livraisons pour expérimenter les "Points Rapido"¹¹ (nouveau système de régulation de l'accueil des livraisons et des courses des particuliers) est une démarche de concertation basée sur les phases et les principes suivants : Diagnostic et concertation menés avec l'ensemble des acteurs (de la logistique urbaine) ; Pistes d'actions et expérimentations envisagées ; Choix du dispositif mis en œuvre ; Protocole d'évaluation retenu ; Examen des principaux résultats et point clefs ; Repérage des éléments de méthodes susceptibles d'être reproduits en méthodologies et en modes opératoires.

Il convient que l'ensemble des élus, des techniciens et des professionnels adoptent ces processus de décision, certes contraires aux habitudes françaises, mais qui s'inscrivent dans les démarches durables des Agendas 21 et de la loi de 2002 sur la démocratie de proximité.

¹⁰ Cf. annexe 13 "Sécurité et sûreté de l'espace public" pour les aspects "sécurité" de "Safer City" à Gloucester.

¹¹ Publication du CERTU téléchargeable. Cf. bibliographie annexe 17 sous le titre "Approches locales"

Une voirie pour tous

Sécurité et cohabitation sur la voie publique au-delà des conflits d'usage

3 Organiser le dialogue

Pour compléter ce qui a déjà été évoqué sur l'organisation du dialogue à partir des problèmes, des enjeux et des buts poursuivis,¹² il est bon de rappeler que les projets d'aménagement de l'espace public doivent passer par des phases très approfondies de concertation, et la plupart des villes s'imposent aujourd'hui le lancement de cette concertation dès l'origine de la démarche. Pour autant, les frustrations restent encore nombreuses. Les oppositions entre techniciens et riverains sont toujours aussi brutales et le dialogue aussi difficile. Les cultures s'affrontent sans s'enrichir. L'affrontement produit des frustrations réciproques, une absence d'appropriation collective des enjeux du projet, jusqu'au rejet motivé en partie par le fossé qui perdure entre technicien et citoyens. Le technicien fait un apprentissage douloureux de ces nouvelles pratiques de concertation et le riverain attend des approches développées par les concepteurs des éclairages très différents des logiques techniques.

Le dialogue ne s'improvise pas, il s'organise. Les procédures françaises sont complexes et rigides, bien encadrées par la loi (Débat Public, Déclaration d'Utilité Publique), centrées sur la concertation et la négociation formalisées, plutôt que sur le dialogue. Ce qui ne facilite pas le dialogue souple et constructif, mais néanmoins organisé, tel que le pratiquent nos voisins.

Le dialogue ne peut se construire que sur des relations de confiance. Cela pose un véritable problème du fait que le public en France n'a plus aucune confiance envers les élus et représentants des classes politiques, à de rares exceptions près. **Cela nécessite d'organiser le dialogue en faisant appel à des personnalités impartiales dont l'autorité sera reconnue par l'ensemble des parties prenantes** dont le public.

Le dialogue ne doit s'entreprendre que sur des problèmes, des enjeux et des finalités préalablement identifiés. La hiérarchisation porte sur les priorités à fixer pour affecter l'espace public, selon le cas, entre les modes doux, dont les piétons et les Personnes à Mobilité Réduite, les bus, les livraisons prioritaires, la distribution et les autres modes, et il importe de dialoguer et d'être à l'écoute dans l'organisation technique du processus décisionnel.

Il est important que le processus de décision intègre des groupes ressources des différents types d'usagers, de populations, de tranches d'âges et de professionnels, en tant que représentants d'associations ou en tant que simples citoyens, **pour valider et faire s'approprier**¹³ les aménagements, les règles ou les chartes de comportements, les moyens de faire respecter les règles et l'évaluation permanente dans le temps, permettant d'apporter les modifications nécessaires et d'effectuer des améliorations durables.

Il est donc nécessaire d'organiser le dialogue autour d'un certain nombre de principes :

- **Rapprocher les demandes des besoins**, croiser les enjeux, rapprocher les projets et les solutions des véritables problèmes, besoins et enjeux, rapprocher les cultures et les logiques différentes
- **Impliquer toutes les parties prenantes** par de la pédagogie active, en l'illustrant d'exemples venus d'ailleurs, impliquer les différents acteurs et les réseaux sociaux pour élaborer avec de véritables partenaires.

¹² "Une démarche itérative et évolutive", dans "Choix politiques, expertise technique, expertise citoyenne", chapitre "Approcher l'espace public comme un véritable système".

¹³ L'appropriation est abordée dans le chapitre suivant "Favoriser l'appropriation collective".

Une voirie pour tous

Sécurité et cohabitation sur la voie publique au-delà des conflits d'usage

- **Fédérer des groupes restreints** sur des finalités précises avant de lancer le dialogue avec le public, être à l'écoute des leaders d'opinion, des acteurs représentatifs et travailler avec eux.
- **Rechercher la légitimité** avant d'enclencher les procédures légales.
- **Vulgariser la complexité** par de la mise à niveau culturelle pour progresser sur des bases communes à partir d'exemples concrets.
- **Assurer une transparence absolue** permettant l'adhésion, en présentant les avantages de projets par rapport à d'autres, mais aussi leurs inconvénients, les contraintes, les astreintes et les frustrations qu'ils engendrent.

4 Identifier les clefs pour réussir

Il est tout d'abord recommandé aux élus et aux décideurs d'**utiliser les technologies de représentations virtuelles des espaces** pour organiser le dialogue, mais aussi d'**acquérir ce réflexe très simple et systématique d'expérimenter avec des moyens mobiles** (barrières plastiques, vieux pneus, sacs de sable, bottes de paille...) avant de construire en dur. Ce sont deux actes politiques civiques qui fondent la légitimité par la co-décision, l'appropriation par le public, l'économie d'argent public en évitant des gaspillages et qui s'inscrivent dans la logique du développement durable.

L'examen des raisons principales d'échecs montre qu'ils sont généralement dus à l'absence de communication ou à un manque d'appropriation par les parties prenantes. Parmi les raisons concrètes des échecs des projets d'espaces publics figurent notamment¹⁴ :

- Une communication inadaptée, une approche trop technique, des plans élaborés donnant l'impression que tout est décidé d'avance (et entraînant une attitude de rejet), une "propagande" effectuée au détriment d'une véritable communication, l'absence sur place d'interlocuteurs compétents représentant le Maître d'Ouvrage.
- Un manque de clarté dans les phases ou le déroulement du processus, un manque d'information sur les raisons des décisions, un manque de clarté sur leur avancement, une mauvaise identification des parties prenantes, une opacité des buts, un cadre de travail aux responsabilités non clairement définies, un processus conduit uniquement par des considérations professionnelles ou dominé par des techniciens.
- Des données manquantes ou erronées, de fausses informations données par les médias.
- L'absence ou le manque d'implication des décideurs, le peu de considération qu'ils ont pour le public, l'absence de prise en compte des améliorations proposées.
- L'absence de compromis réalisable entre des parties prenantes ayant des vues opposées, un conflit entre les parties prenantes, des conflits d'intérêts, le noyautage par des lobbies, des personnalités influentes, des groupes ou des associations minoritaires.
- Des délais importants dans le processus de mise en œuvre après consultation.

Les principales clés de la réussite ne tiennent pas à des méthodes, mais plutôt à la transparence, à l'écoute et à l'honnêteté des responsables et des techniciens. Savoir se

¹⁴ Cette analyse des causes d'échecs et des clefs pour réussir sur les questions de voiries et d'espaces publics a été effectuée à partir des deux publications de l'Association Mondiale de la Route (AIPCR) "Processus de décision pour un transport durable tenant compte du développement économique et social, de l'environnement et de l'aménagement du territoire" (1999) et "Processus de décision dans la mise en œuvre de politiques de transports durables" (2003).

Une voirie pour tous

Sécurité et cohabitation sur la voie publique au-delà des conflits d'usage

mettre à la place des autres, s'adapter à un auditoire, travailler avec des représentants de réseaux sociaux dans un climat de confiance mutuelle, savoir écouter d'autres cultures, d'autres éducations, d'autres valeurs, éviter de considérer le public avec condescendance, éviter la "langue de bois" ou l'approche technocratique, telles sont les qualités fondamentales qu'ils doivent posséder pour réussir les projets complexes tels ceux de l'espace public.

Se donner les clefs du succès, c'est donc avant tout :

- **Définir clairement le processus** de décision, en identifiant bien les décideurs.
- **Associer le public suffisamment tôt**, avant que les décisions ne soient prises.
- **Ne pas vouloir "vendre" un projet**, et surtout ne pas abuser d'une présentation de projet pour en faire inconsidérément l'éloge : les gens détestent qu'on essaye de les forcer à adhérer à des projets ou à des idées dont on leur présente que les avantages.
- **Mettre en place un processus souple et efficace permettant d'identifier les aspirations et les attentes du public**, combinant des étapes d'information, de consultation et de décision, et permettant d'intégrer de nouvelles idées et des alternatives non considérées initialement.
- **Travailler en interaction, en réseau, en interface, avec des échanges de vue clairs, transparents et fréquents permettant un dialogue continu.**
- **Etre à l'écoute des problèmes**, des points de vue des minorités, des personnes dont la culture, l'éducation, les langages sont différents. A défaut d'un primordial climat de confiance et de coopération, cela nécessite de passer par des médiateurs reconnus par l'ensemble des parties prenantes et des réseaux sociaux.¹⁸
- **Rendre les discours compréhensibles, transparents, proche du vécu** quotidien des gens, adapter les présentations aux auditoires, connaître le terrain avec son contexte et ses problèmes, et être capable de s'y assimiler ; les plans et graphiques doivent être réalisés pour des personnes n'ayant pas la connaissance technique.
- **Communiquer avec l'aide de facilitateurs**, de professionnels capables de chercher des solutions, d'animateurs choisis en fonction de leur personnalité et de leur compétence sociale, capables de réagir aux craintes du public sans les ignorer ni les nier.
- **Qualifier par de l'andragogie active**, c'est-à-dire par une véritable pédagogie pour adultes fondée sur des formulations concrètes liées à l'expérience vécue, et non sur des schémas scolaires théoriques, surtout vis-à-vis de personnes qui ont gardé un souvenir détestable de leur scolarité.¹⁹

Puissent ces quelques recommandations aider les responsables à organiser la difficile mise en place de processus de décision permettant l'appropriation collective de mesures s'inscrivant dans la durée. Travailler de cette façon nécessite des modifications de comportement et d'attitudes de la part des décideurs, des techniciens, des professionnels, mais aussi du public, et l'on sait que de telles modifications de comportement du temps d'apprentissage mutuel avant de pouvoir sortir de la confrontation.

¹⁸ "Dynamique de la médiation", Jean-François SIX, 1995.

¹⁹ "Dialogue et territoire", Bernard TOZZI, Claude BOUTTERIN, Jean-Charles POUTCHY-TIXIER, 1993.