

Lutter contre l'étalement urbain Initiatives, pratiques et outils

Fiche n°9

Mettre en
place une concertation
adaptée à son projet

Fiche n°9

Mettre en place une concertation adaptée à son projet

La concertation est un outil de participation autorisant l'expression des citoyens et des acteurs du territoire sur les projets qui les concernent, depuis leur naissance jusqu'au suivi de leur réalisation. Bien construite, elle permet de légitimer et d'enrichir les projets d'aménagement au service de la lutte contre l'étalement urbain. Ses différentes étapes et les acteurs associés doivent être définis en amont du projet.

Un processus encadré par la loi

Sous le chapeau général de « concertation » se regroupent de multiples termes et des réalités fort différentes. Le Code de l'urbanisme lui-même utilise parallèlement « participation » et « concertation », qui n'ont pas toujours le même sens en fonction des différents acteurs. On n'en retient communément qu'une seule forme, la plus connue, celle désormais inscrite dans le préambule de la Constitution, à savoir la « **participation citoyenne** », avec les droits d'information et d'expression qui lui sont aujourd'hui attachés. Le Code de l'environnement n'use que du mot « participation ». On note que « la participation du public » va bien au-delà de la « participation des

habitants », expression très usitée politiquement, mais restrictive. Cette dernière, très pratiquée historiquement dans le logement social et véritable pivot de la politique de la « Ville » (issue de Banlieues 89 et de ses suites), a aussi trouvé une traduction légale avec l'institution des « comités de quartier » par la loi relative à la démocratie de proximité (Code général des collectivités territoriales, chapitre « Participation des habitants à la vie locale », 27 février 2002).

Peut-être en raison de son utilisation historique dans la sphère économique (en particulier celle qu'on doit au général de Gaulle, qui a instauré la « participation des travailleurs » du secteur privé aux résultats financiers de leur entreprise, aujourd'hui dénommée « intéressement »), le terme « participation » semble

légèrement plus impliquant pour les acteurs, et paraît se rapprocher davantage de la sphère de la décision que le mot « concertation » ; et ce d'autant plus qu'en matière d'aménagement, elle implique davantage l'accès à des droits. Mais mieux vaut s'assurer avec chaque interlocuteur du sens qu'il donne à ces vocables concurrents et peu stabilisés.

Le Code de l'urbanisme parle essentiellement de « concertation préalable » à des projets ou décisions relevant de l'autorité publique. Il en existe de nombreuses formes, et surtout de multiples degrés. Toutefois, une ordonnance du 23 septembre 2015 (art. L.103-1 CU) est venue renforcer considérablement un cadre juridique resté passablement permissif jusqu'à la loi ALUR de mars 2014.

À côté de la concertation organisée pour et avec le public, on trouve fréquemment des **concertations internes à la collectivité locale**, qui peuvent représenter un investissement important. L'initiative peut en revenir aux élus en charge, ou à un responsable des services, mais elle suppose un travail en commun des uns avec les autres. Elle peut faire appel à des contributions externes à certains moments, ou, sur certains sujets, en provenance de partenaires institutionnels le plus souvent (agences d'urbanisme, établissements fonciers, etc.). Ce n'est pas l'objet de cette fiche qui se concentre sur la participation citoyenne.

La concertation en urbanisme est encadrée par le Code de l'urbanisme. On peut notamment citer les articles L.103-1 à 6, R.103-1 et L.121-5 (audition à leur demande des associations) et 6 (commission de conciliation). Le cadre plus général de la participation du public en matière d'aménagement et d'équipement est posé dans le Code de l'environnement, article L.120-1 et 2.

Partager ses idées pour enrichir le projet

- Une concertation publique offre aux acteurs du territoire sollicités la possibilité d'échanger **leurs points de vue et propositions** sur un projet. Cela peut permettre à des acteurs qui ne se connaissent pas de nouer un dialogue, et d'aller vers une **reconnaissance réciproque**. En effet, participer à l'élaboration d'un projet commun est un excellent moyen de sortir de **conflicts antérieurs et des a priori réciproques**.
- Associer dès l'amont les acteurs intéressés, c'est **profiter de leurs connaissances et savoir-faire**, et améliorer les chances de parvenir à un projet le plus transversal possible, dans un processus

d'**«intelligence collective»** pouvant aller jusqu'au **partage d'une vision prospective du territoire**.

- Il semble important qu'à l'occasion du diagnostic, les **éléments de désaccord et les conflits puissent être mis à plat**, pour ne pas avoir à les «découvrir» à contretemps, lorsque le projet est lancé.
- Plus les acteurs seront **associés tôt** au projet, plus l'appropriation sera grande, et le risque de remise en cause après coup, réduit.
- L'implication d'acteurs de la société civile, extérieurs à la collectivité locale, est souvent d'un apport précieux. Elle contribue à ancrer les dynamiques dans le corps social et dans le temps et à surmonter d'éventuels hiatus imputables à la

durée des mandats et aux alternances, en contribuant à la **robustesse du projet**.

- Il ne faut pas non plus négliger le **rôle de diffuseurs** que vont jouer auprès de leurs pairs les acteurs qui participent au projet de territoire.

→ Enfin, la concertation joue un rôle pédagogique fondamental dans la connaissance des enjeux et problèmes à résoudre – chacun pouvant apprendre des autres, y compris les «experts»- et dans l'acculturation d'une pratique démocratique et citoyenne. Beaucoup de responsables politiques ou associatifs se sont révélés et ont fait leurs premières armes à l'occasion de concertations locales.

Associer le bon acteur au bon moment

Il paraît parfois difficile pour la collectivité d'identifier les acteurs qu'il importe de solliciter. **L'état des**

On peut identifier diverses catégories d'acteurs habituels, présents selon les circonstances, sans prétendre en établir la liste exhaustive :

Les acteurs institutionnels porteurs de projet

Les élus
Les services (collectivités locales)
Les services de l'État,
entreprises publiques et parapubliques

Les porteurs de projet opérationnels

Les Sociétés d'Économie Mixte Locales (SEML, instituées par la loi)
Les SemOp, SEM destinées à une seule réalisation
Les promoteurs, parapublics (SNCF, Offices publics de logement social...) et privés

Les réseaux d'élus (inter-collectivités)

Les réseaux de techniciens

Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement (CAUE), réseaux techniques professionnels, etc.

Les structures d'études et de conseils

Les experts (universités-recherche, associations, ...)

Les services instructeurs et de contrôle

Les acteurs de l'économie

Industrie	Commerce
Agriculture	Établissement public
Autres services	

Les acteurs et gestionnaires du foncier

Les instances et organismes financiers

Publics nationaux (l'ANAH, CDC, ADEME, conservatoire du littoral etc.)
Comités de programmation des fonds européens et services instructeurs
Publics territoriaux : agences de l'eau, collectivités territoriales accordant aides et subventions
Privés (établissements financiers divers, fondations...)

Les propriétaires fonciers publics-privés

Les organismes d'intervention foncière (SAFER, EPF, etc.)
Les associations et groupements fonciers
Les organismes gestionnaires (délégataires de service public, concessionnaires du domaine public, syndicats de rivière, associations, etc.)

La société civile

Les socio-professionnels

Les syndicats
Les organisations professionnelles (chambres consulaires : cci, chambres des métiers, d'agriculture,...)

Les associations :

d'intérêt général (humanitaire, environnement, culture, etc.)
d'usagers et de consommateurs (services publics, sportive, transports, etc.)
d'intérêt collectif local (associations de quartier, parents d'élèves, etc.)

lieux, moment essentiel de la mobilisation des connaissances, peut être l'occasion de construire une cartographie des acteurs et de les interroger pour préciser leur perception du territoire, leurs attentes et leurs compétences.

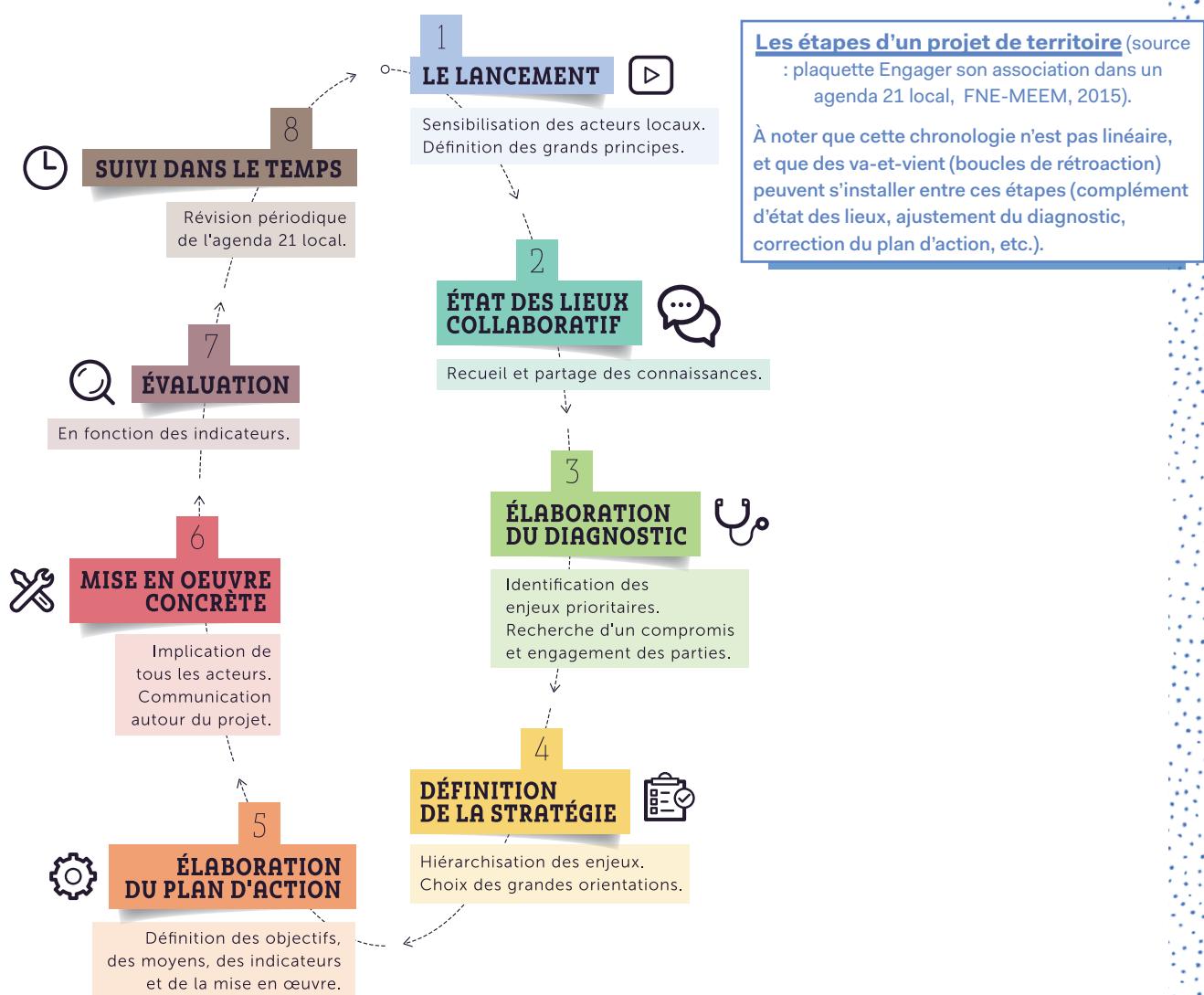
Il paraît pertinent de solliciter les acteurs les plus concernés par l'aménagement du point de vue de l'intérêt général pour venir partager leur expertise dès **l'état des lieux** du territoire, puis pour le **diagnostic**, dans un processus d'« intelligence collective ». Ce qui n'exclut pas d'y adjoindre, comme cela se pratique parfois dans de grandes collectivités, des citoyens tirés au sort.

Les acteurs peuvent être associés au **comité de pilotage**, à une commission dédiée, à des groupes de travail, etc. Le comité de pilotage conduit le projet et suit son évolution et son évaluation, sous l'autorité

du référent politique que se donne le territoire (maire, adjoint, président ou vice-président d'EPCI, secrétaire général, DGS, etc.).

Chaque cas est spécifique, car les pressions d'étalement urbain sont à la fois inégales, et de nature variable selon le lieu, la structure socio-économique et leur dynamique.

Néanmoins, avec des variantes, le cheminement de la concertation suit généralement l'enchaînement reproduit ci-dessous.



Il est rare que tous les acteurs restent présents avec la même intensité à toutes les phases, surtout si les choses s'étirent dans le temps.

Adopter un cadre clair pour construire le projet sur des bases saines

→ **Favoriser la transparence :** La meilleure transparence possible est une condition essentielle pour établir une relation de confiance entre les acteurs locaux et réussir à les mobiliser. **Cartographies et indicateurs partagés** sont des outils indispensables du dialogue et de la compréhension mutuelle à tous les stades, et doivent être élaborés en fonction de l'avancement du projet.

→ **Définir un cadre :** Il est très souhaitable de définir dès l'amont, entre collectivité et acteurs représentatifs, des règles de participation, qui précisent à la fois les participants aux différentes instances, ainsi que les référents des secteurs sollicités, la façon

dont les remarques et propositions seront exploitées... Cela doit se traduire par un cadre, « cahier des charges », « charte », « engagement d'acteurs », etc. qui précise l'organisation du dispositif de travail, la répartition des rôles, les modalités d'animation et de restitution des travaux, le suivi des suggestions, ainsi que par un calendrier prévisionnel. Ce cadre « négocié » peut évoluer de façon concertée au fil du temps, en fonction des besoins.

→ **Recourir aux services de professionnels de la médiation en aménagement :** Surtout dans les cas où des conflits d'intérêts s'expriment de manière forte ou sont susceptibles de se manifester, l'expérience montre l'intérêt, tant pour éviter des débats stériles que pour aider à faire surgir des compromis équitables validés par le plus grand nombre. Ce recours s'avère également utile en situation plus apaisée, pour gagner à la fois temps et qualité sur le fond.

Associer les habitants pour un projet qui dure

Un travail particulier est à mener si l'on veut associer la population à la lutte contre l'étalement urbain, par exemple sur la question de la « densification heureuse ». Dans ce cas, mieux vaut s'en préoccuper le plus en amont possible, avant que des a priori hostiles ne s'ancrent dans les esprits. Cela vaut aussi si la collectivité veut déployer une stratégie spatiale ciblée de ses extensions, soutenue par les habitants, et ménager la qualité de ses limites urbaines. Les choses auront d'autant plus de chances de fonctionner de manière satisfaisante que la population se sentira réellement appelée à contribuer à la réflexion et en mesure de s'approprier les problématiques.

Il faut souligner l'importance du temps long, et notamment la difficulté qu'il y a à maintenir l'attention et l'investissement des citoyens. Pour ce faire, les modalités de concertation de la population doivent varier et relancer périodiquement l'intérêt : cahier d'observations, bulletin municipal/intercommunal, presse, réunions publiques, animations-expositions, ateliers thématiques ou de quartiers, jeux...

À ce titre, la création d'un conseil de développement * permet d'associer des membres bénévoles issus de la société civile et de les impliquer dans la construction des politiques publiques locales.

* Les conseils de développement peuvent être créés à l'initiative des métropoles, communautés urbaines, d'agglomération, de communes (à fiscalité propre de plus de 2 000 habitants), pays et PETR

La Communauté de Communes Sèves-Taute : une concertation originale et créative

La communauté de communes Sèves-Taute s'est engagée dans la revitalisation de son centre-bourg : **concertation** et **originalité** sont les maîtres mots de ce projet.



Carte d'identité

- Communauté de communes Sèves-Taute, située dans la Manche, compte 5 500 habitants ; la commune de Périers en est le bourg principal, avec 2 300 habitants.
- Contexte : La communauté de communes est lauréate du programme national de revitalisation des centres-bourgs et mène à ce titre une opération dans la commune de Périers. Elle est dotée d'un agenda 21 local – l'un des déclencheurs du projet de revitalisation – et prépare un PLUi. Des

éléments issus de cette opération pourront donc être intégrés au PLUi.

Le projet est issu d'une véritable volonté des élus, ce qui se traduit par la mise à disposition d'un employé à temps plein, qui bénéficie en outre de l'appui d'un salarié travaillant sur le PLUi et le PDU.

Que fait la ville ?

Son projet de revitalisation porte sur plusieurs dimensions (économiques, sociales, urbaines, relatives à l'habitat privé, etc.). Il intègre notamment :

- La réalisation d'un plan guide portant sur l'aménagement du bourg pour les 20 prochaines années, autour d'une problématique de vacance de logements dans l'hypercentre et un déficit d'équipements ;
- La réalisation d'un programme pour les années 2017-2020 avec des projets plus modestes, portant sur la qualité de vie dans le bourg et sur des aménagements du quotidien (comme des promenades avec des signalétiques, des éclairages, une végétalisation de certains espaces, etc.)

L'équipe projet sélectionnée a mis en place un cadre de concertation original. Delphine Fournier, chef de projet Opération de revitalisation du territoire à la communauté de communes Sèvre-Haute, raconte : « L'équipe sélectionnée pour le projet urbain (composée de différents corps de métier, architecte, plasticienne, paysagiste) a souhaité disposer d'un lieu de concertation pour y travailler. La collectivité a donc trouvé un lieu original dont la dernière activité était un pressing. Le lieu s'est ainsi appelé "la Laverie à

idées". L'équipe de la Laverie à idées y travaille tous les jeudis et accueille le public. Le lieu sert également à mener des ateliers avec les habitants et les élus. La résidence a débuté en mars 2016 et est prévue jusqu'en novembre 2016. En parallèle, des sociologues réalisant une étude sur l'attractivité du bourg ont mené des entretiens avec les habitants. Les conclusions de cette étude servent à alimenter le travail de l'équipe de la Laverie. Un projet artistique a également été mené avec des photographes, avec l'appui du PNR. Les photographes ont sillonné le territoire et ont ramené un corpus de photographies (250 clichés) ayant pour thème les habitants dans leurs lieux de vie. Leur travail a été présenté en tirage grand format sur des totems en bois installés pour l'occasion sur la place principale. »

Point de vigilance

- En parallèle, la commune poursuit un projet de lotissement en extension de bourg. La conduite d'une telle opération, sans que soit encore connu l'aboutissement de la démarche de concertation de revitalisation du centre-bourg, risque de poser un problème de mise en cohérence pour la commune, qui devra être vigilante.

Le pays de Rennes : la participation du public encouragée

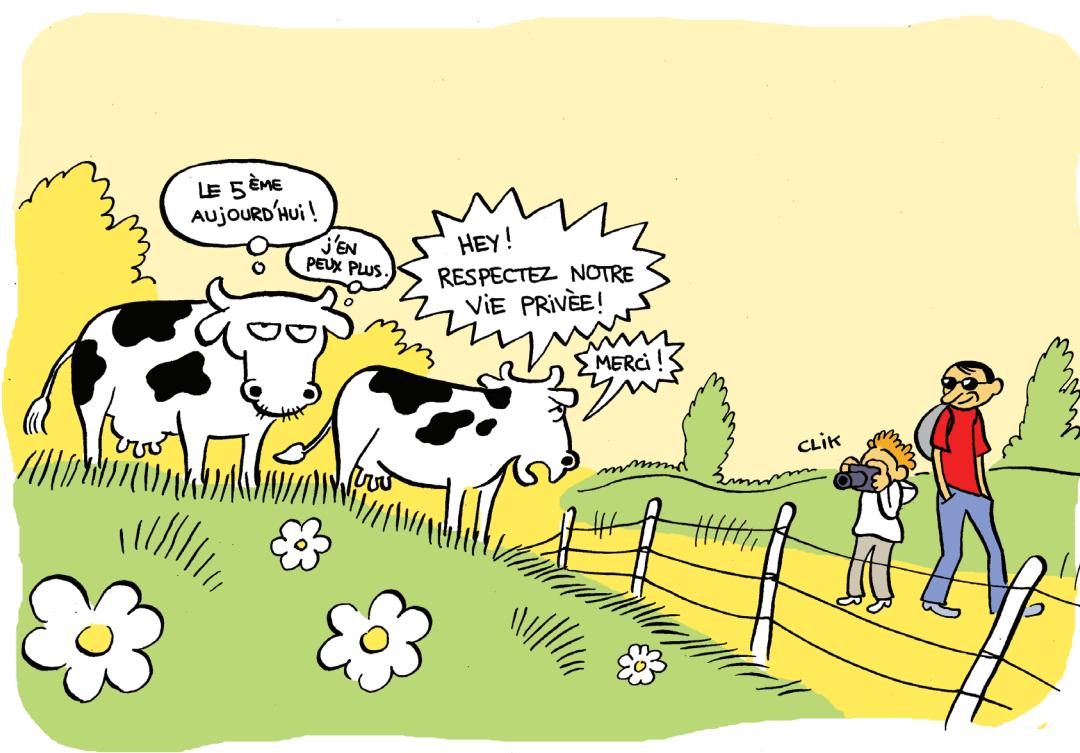
À l'occasion de la révision de son Schéma de cohérence territoriale (SCoT) (révision approuvée en mai 2015), le Pays de Rennes a mis en place une démarche de concertation classique : réunions publiques aux étapes clés de la révision ; publications sur le site internet du Pays de Rennes ; articles de presse. Une exposition évolutive a également été réalisée en 3 étapes : « Le SCoT en révision » ; « Le projet : le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) » ; « Les règles du jeu : le document d'orientation et d'objectifs (DOO) », et mise

à disposition du public sur le site internet du Pays de Rennes, au siège du syndicat mixte du SCoT et dans les 5 Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dont est constitué le Pays.

Lors de l'approbation initiale du SCoT, en 2007, une démarche de consultation originale avait été mise en place, via une exposition intitulée « Horizon 2020 », la réalisation de films par des artistes et des temps conviviaux. À l'époque avait également été réalisé un film des élus en place, expliquant le SCoT, à l'attention des futurs élus, les équipes municipales étant amenées à être modifiées. Pour Samuel Mignard, chargé de mission urbanisme au Pays de Rennes, « Les enjeux n'étaient évidemment pas les mêmes lors de ces deux concertations, puisque le nouveau

SCoT s'inscrit dans la ligne du précédent. Cependant, on constate que la mise en place d'une démarche de concertation originale permet d'avoir une meilleure participation du public. »

Le Pays de Rennes avait notamment réalisé une plaquette, Le Pays de Rennes à l'horizon 2020, en mai 2007. Les dessins humoristiques permettaient d'illustrer l'impact du SCoT sur la vie des citoyens.



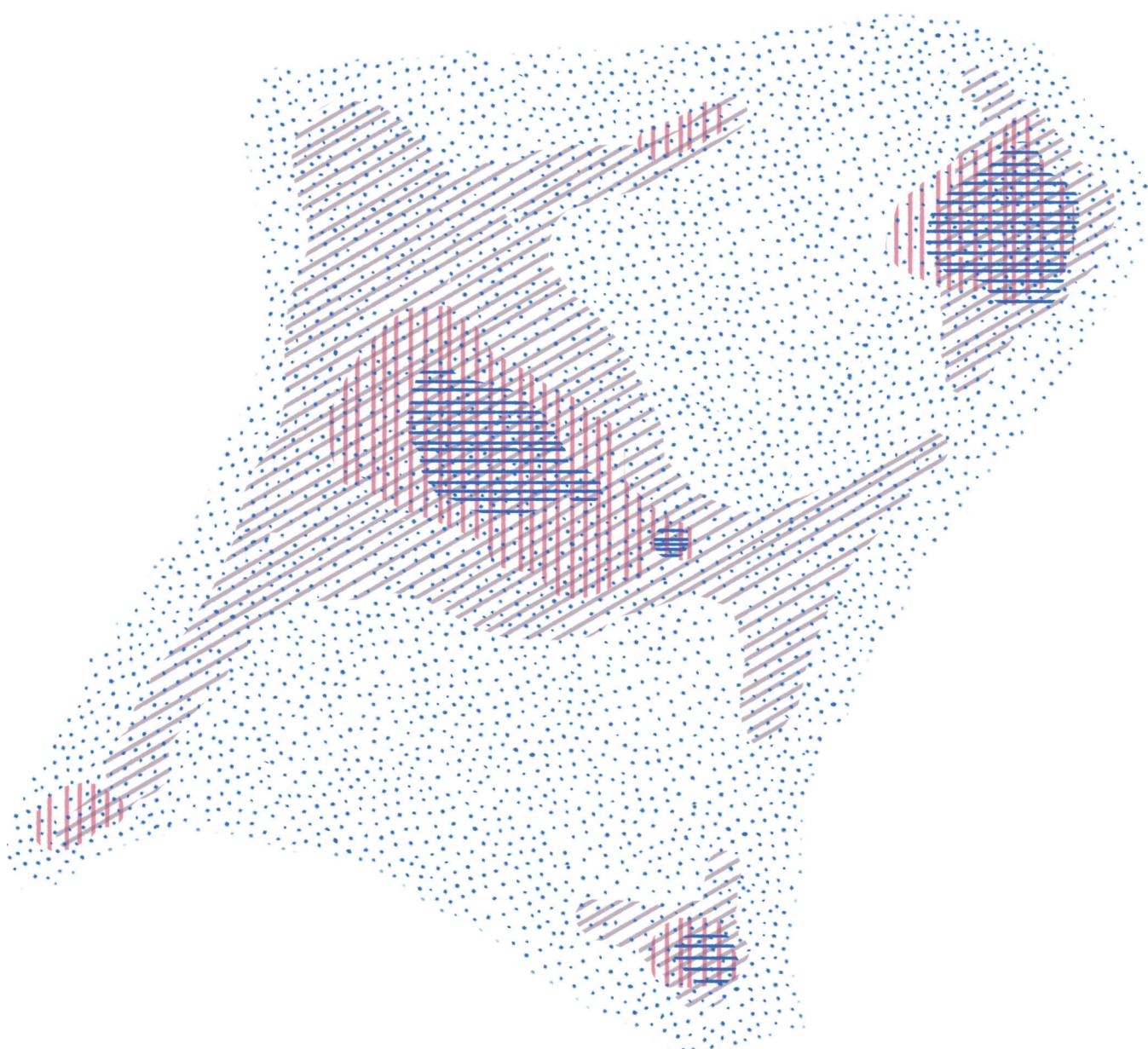
L'agriculture au contact des habitants

(source : plaquette « Le Pays de Rennes à l'horizon 2020 », dessin : Riad Sattouf).

Pour aller plus loin

- [**Le Pays de Rennes à l'horizon 2020**](#), Pays de Rennes, mai 2007;
- [**Engager son association dans un agenda 21 local**](#), FNE-MEEM, novembre 2015;
- [**La concertation dans les PDU : Pourquoi ? Avec qui ? Comment ?**](#) Béatrice VESSILLER et Catherine ATGER / CERTU, septembre 2003;
- [**Charte de la concertation**](#), Ministère de l'environnement, dirigé par Corinne LEPAGE, 1996;
- [**Cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux**](#), MEEM, août 2013.

Il peut également être intéressant d'observer les expériences réussies à proximité ou dans des territoires placés dans des situations relativement comparables et confrontés aux mêmes enjeux.



France Nature Environnement est la fédération française des associations de protection de la nature et de l'environnement, reconnue d'utilité publique depuis 1976. Forte de ses 70 organisations adhérentes, présentes sur tout le territoire français, en métropole et outre-mer, elle est le porte-parole d'un mouvement de plus de 3500 associations. Au sein de France Nature Environnement, le réseau Villes et Territoires Soutenables est engagé dans la mise en œuvre d'un urbanisme et d'un aménagement du territoire réellement soucieux de l'environnement et des hommes.



Le groupe Veolia est la référence mondiale de la gestion optimisée des ressources. Présent sur les cinq continents avec plus de 163 000 salariés, le Groupe conçoit et déploie des solutions pour la gestion de l'eau, des déchets et de l'énergie, qui participent au développement durable des villes et des industries. Au travers de ses trois activités complémentaires, Veolia contribue à développer l'accès aux ressources, à préserver les ressources disponibles et à les renouveler.

2EI Veolia a pour mission d'accompagner les acteurs locaux, publics et privés, en proposant des solutions innovantes et concrètes, pour un développement harmonieux et durable des villes et territoires. Son Pôle Conseil accompagne les porteurs de projets urbains et territoriaux pour la définition et la mise en œuvre de leurs stratégies de Développement Durable. Son Pôle Innovation a pour objectif de concevoir et d'expérimenter de nouvelles offres de service à travers des démonstrateurs et incubateurs, pour les clients municipaux et industriels du Groupe.