

Penser le projet d'aménagement,
entre planification et opérationnel

Quelle concertation avant de lancer un projet d'aménagement ?

Sabine GUITEL, urbaniste o.p.q.u.
Journée technique du Parc naturel régional Loire Anjou Touraine Mardi 15
septembre 2015
Allonnes



D'où viennent ces démarches participatives ?

Années 1960 > remise en question de la démocratie représentative
> remise en cause des sciences et de la technique
comme guide de l'action publique



**L'espace n'est plus uniquement considéré comme fonctionnel.
Il devient un espace vécu résultant de représentations et d'interactions entre
individuel et collectif**



**L'aménageur a besoin de l'individu et du collectif pour analyser et
concevoir l'espace**



**Apparition de nouvelles pratiques qui s'appuient, entre autres, sur
une définition « collective » des clefs de compréhension de l'espace
via la **concertation****

Années 60

Aux Etats Unis et en Europe, se développent des mouvements contestataires. Ils accusent les interventions urbanistiques qui se feraient contre l'intérêt de la majorité de la population concernée et souvent de la plus démunie

Cette nouvelle approche introduit une dimension systémique et interactionniste - notamment inspirée des sciences environnementales - en opposition à une approche linéaire et procédurale.

Ainsi, en admettant la multiplicité et la complexité d'un nouvel espace vécu, il paraît logique que l'aménageur ait besoin de l'individu et du collectif pour l'analyser et le concevoir.

CONCERTATION Finalement, l'idée n'est plus de contrôler l'espace mais d'essayer de le construire avec tous ceux qui le pensent et le pratiquent. C'est l'idéal d'un intérêt général négocié en atteignant un accord, une entente ou un consensus.

D'où viennent ces démarches participatives ?

En France, dans les années 1980, l'environnement est le moteur de la concertation

Le tissu associatif écologiste va contester certains « grands projets » comme des lignes TGV en dénonçant l'ignorance des enjeux environnementaux et sociaux en expropriant de manière abusive

Pour répondre aux inquiétudes sur les enjeux environnementaux et sociaux qu'expriment certains citoyens militants, le gouvernement va légiférer.

- Contraindre à la consultation
 - > **Loi Bourchardeau en 1983** qui va améliorer l'enquête publique notamment en contraignant le maître d'ouvrage à présenter son projet
- Intégrer la population au débat public
 - > **Loi sur l'administration territoriale de 1992** qui instaure « le droit des habitants de la commune à être informés et consultés

D'où viennent ces démarches participatives ?

- Concerter la population
 - > **Loi d'orientation sur la ville de 1991** qui cite la nécessité de concertation pour toute action et opération « qui modifierait substantiellement les conditions de vie des habitants du quartier
 - > **Loi Barnier de 1995** qui oblige à la concertation pour les grands projets d'aménagements ayant des incidences sur l'environnement
 - > **en 1995, mise en place la CNDP** (commission nationale du débat public), destinée à favoriser et organiser le débat avec des représentants de la société civile au cours de l'élaboration de grands projets d'aménagement (ligne à haute tension, déchets nucléaires, construction d'un aéroport, etc.) qui auraient un impact sur l'environnement

D'où viennent ces démarches participatives ?

Années 2000, l'avènement de « la participation » = de la consultation sur des projets de territoires

> **Loi sur la solidarité et le renouvellement urbain en 2000** qui impose la concertation pour l'élaboration du PLU

> **en 1999, la Loi Voynet pour l'administration et le développement durable** qui impose la formation de « conseil de développement » pour les agglomérations et dans le cadre de la mise en place des pays

> **en 2002, Loi Vaillant** qui impose les Conseils de quartiers aux villes de plus de 80 000 habitants

En 2007, le Grenelle de l'Environnement innove en créant un dispositif national de co-construction de lois sur l'environnement.

Législation et choix des mots : rétrospective à grands traits

En 1970, la création d'un ministère de l'Environnement ouvre la voie, pour les vingt années suivantes, à l'expression d'une revendication des acteurs sociaux à investir le débat public sur les questions environnementales.

A mi-chemin, la loi Bouchardeau du 12 juillet 1983 et ses décrets d'application «prévoient qu'un projet d'aménagement susceptible de porter atteinte à l'environnement doit être soumis à l'avis du public à partir d'un certain seuil» (1). A cette période, l'enquête publique était la seule méthode de participation et reste aujourd'hui l'une des procédures les plus encadrées. L'article 3 de la loi SRU y fait référence et la réalise dans les formes prévues par cette loi : information du public et recueil de ses observations.

Le terme concertation est utilisé en 1992 dans la loi sur l'eau. La même année, la loi du 6 février relative à l'administration territoriale réitère la nécessité d'informer les habitants et autorise les maires à prendre en compte leur avis concernant la gestion de la commune. La circulaire Bianco (1992) sur les grands projets d'infrastructures utilise aussi le terme de concertation... tandis que sur le plan international, la Convention de Rio (1992) préfère celui de participation.

La loi Barnier (1995) instaure également «le dispositif de participation du public au processus décisionnel pour les grandes opérations publiques d'aménagement d'intérêt national».

En 1996 le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement publie la Charte de la Concertation dont l'article 5 énonce : «La concertation favorise la participation» et par participation, il paraît être question de débat, échange contradictoire, cohésion sociale, propositions... (voir p.9).

Le terme de concertation est également utilisé dans la loi Voynet (1999) qui crée les Conseils de développement, souvent associés dans ces processus.

Le 13 décembre 2000, la loi SRU emploie aussi le terme de «concertation». Elle suggère d'associer les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées, dont les représentants de la profession agricole, avant toute élaboration ou révision du SCOT, ce qui ne va pas de soi. (2)

La Commission européenne dans le livre blanc sur la gouvernance (2001) ainsi que la loi Vaillant relative à la démocratie de proximité (2002) parlent pour leur part de «participation».

Cette dernière loi transforme la Commission Nationale des Débats Publics en autorité administrative indépendante. Jouant un rôle d'arbitre, dès lors qu'elle juge un débat public important sur un projet, la CNDP dispose de diverses possibilités pour adapter les modalités de la concertation à la taille et aux enjeux du projet (débat public, concertation...).

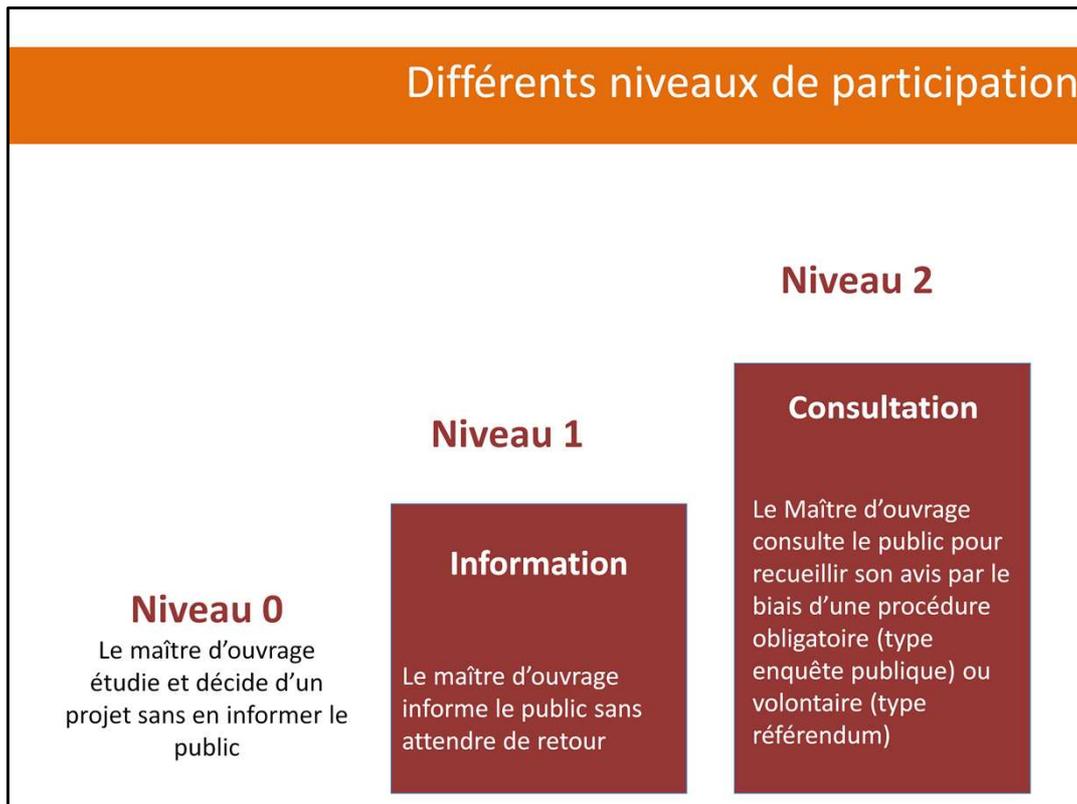
C'est en 2002 également que la France ratifiera la Convention d'Aarhus de 1998 qui énonce la participation du public comme un moyen «de faire valoir son droit de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être et de s'acquitter de son devoir de protéger l'environnement.»

La Charte de l'Environnement en 2005 mentionne le droit de chacun de «participer» (art.7) après qu'en 2003, la loi relative à la prévention des risques technologiques et naturels institue des Comités Locaux d'Information et de Concertation (CLIC) pour les bassins industriels comprenant une ou plusieurs installations à risque afin de permettre la concertation et la participation des parties prenantes.

Diverses pratiques ou instances de consultation des citoyens sont ainsi promulguées par la législation. La procédure de concertation - réunions publiques, expositions - peut relever par ailleurs de l'article L.300-2 du Code de l'Urbanisme qui permet au public d'exercer une influence sur des décisions impliquant son cadre de vie, au regard des opérations d'aménagement et documents d'urbanisme.

Le contenu et les modalités de la concertation locale ne sont toutefois jamais stipulés dans ces différents textes. Ainsi, chaque collectivité est tenue de concevoir sa propre politique en ce domaine et peut proposer une concertation quel que soit le stade de l'opération.

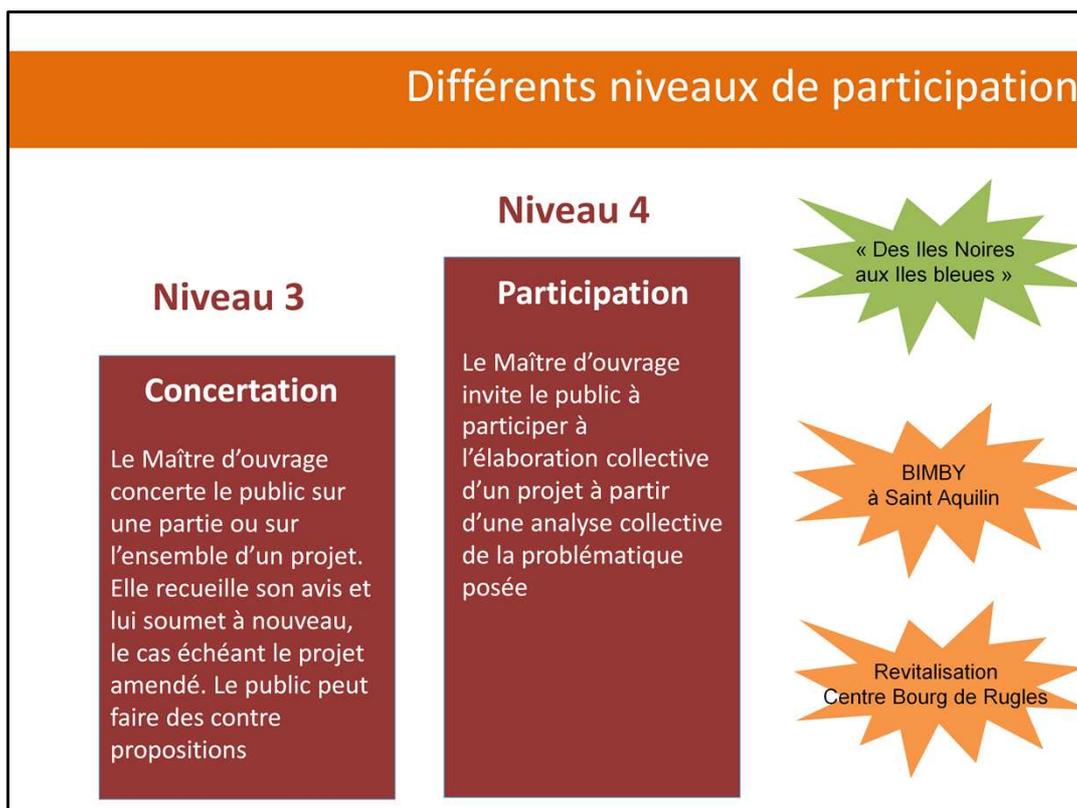
Source : journal des universités d'été des CAUE 2011



Niveau 0 / le maitre d'ouvrage impose

Niveau 1 : l'information peut se faire à plusieurs stades d'avancement du projet, sous différentes formes. L'information ne circule que du maitre d'ouvrage vers les citoyens. Ex : site internet, archives, journal municipal ...L'information ne constitue pas en soi pas un processus participatif, mais elle est une composante stratégique dans le dialogue territorial, car la construction et le partage de connaissances constituent souvent des enjeux décisifs pour l'équilibre des rapports de force et la clarté des échanges.

Niveau 2 : : moment unique dans le processus qui peut même intervenir en amont et qui n'implique pas forcément de prise en compte ni même de retour de la part de la CL. La CL précise les interlocuteurs dont elle souhaite recueillir l'opinion et les points précis sur lesquels cette opinion est attendue. Pour que cela soit possible il faut que les interlocuteurs aient été avertis. Ex : enquêtes d'opinion publique



Niveau 3 / Pour qu'il y ait concertation, le travail des participants doit nécessairement avoir **un impact sur la décision**. La CL doit présenter en tout état de cause, les raisons de non prise en compte des proposition du public qui ont été rejetées. Ces dernières années la concertation s'est renforcée car elle renforce la légitimité de l'action publique, elle illustre la transparence et maîtrise les oppositions frontales tout en adaptant le projet aux attentes du public.

Niveau 4 : demande une méthode rigoureuse dans la durée > mettre au point des outils pédagogiques susceptibles de placer chacun des participants (élus, techniciens, habitants ...) en capacité de contribuer activement. Co-construction dans le cadre d'un partenariat. Ex : groupes de travail, processus de dialogue, ...

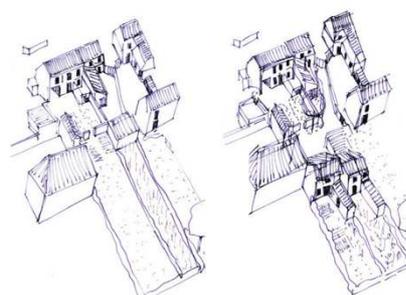


COMMANDITAIRE	CAUE 27 Contact : Mme Guitel - 02.32.33.15.78
DATE	2012
ÉQUIPE	Les ateliers d'Avre & d'Iron, architecte-urbaniste
MISSION	- Construire une culture commune avec les habitants sur la question de la densité - Expérimenter la mise en oeuvre de la densification
MONTANTS	Mission inscrite dans le projet BIMBY, programme de recherche financé par l'Agence Nationale de la Recherche Etude (HT) : 17 000 €

Dans le cadre d'une consultation d'urbanisme menée pour le programme de recherche BIMBY, l'équipe doit mettre en place les conditions d'une construction collective du devenir des zones pavillonnaires, basée sur l'initiative habitante. Il s'agit de réfléchir à la transformation des pratiques professionnelles des concepteurs (architectes, urbanistes) ainsi qu'à l'évolution des dispositifs d'encadrement et d'actions des collectivités et promoteurs. La démarche de projet s'approche au plus près des préoccupations réelles de terrains afin d'aboutir à des hypothèses vraisemblables, imaginées avec les habitants, le conseil municipal et forum de partenaires, initiant de nouvelles pratiques pour un urbanisme négocié.



Réflexion avec les habitants pour la densification d'un îlot pavillonnaire en préparation de la révision du PLU



-----> état existant -----> état projeté

Niveau 3 / Pour qu'il y ait concertation, le travail des participants doit nécessairement avoir **un impact sur la décision**. La CL doit présenter en tout état de cause, les raisons de non prise en compte des propositions du public qui ont été rejetées. Ces dernières années la concertation s'est renforcée car elle renforce la légitimité de l'action publique, elle illustre la transparence et maîtrise les oppositions frontales tout en adaptant le projet aux attentes du public.

Niveau 4 : demande une méthode rigoureuse dans la durée > mettre au point des outils pédagogiques susceptibles de placer chacun des participants (élus, techniciens, habitants ...) en capacité de contribuer activement. Co-construction dans le cadre d'un partenariat. Ex : groupes de travail, processus de dialogue, ...



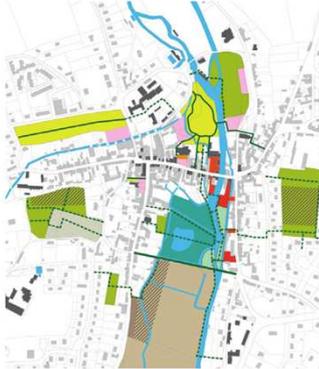
Réflexion avec les habitants sur les possibilités de reprise et de restructuration du bâti

COMMANDITAIRE	Commune de Rugles Contact : Mme Barbier - 02.32.24.70.42
DATE	en cours
ÉQUIPE	Les ateliers d'Avre & d'Iton, architecte-urbaniste (mandataire) / Eco-Partica, montage opérationnel / Omnibus, paysagiste / Lucitano Ingénierie, BET VRD et infrastructures
MISSION	<ul style="list-style-type: none"> - élaboration d'une stratégie de renouvellement global du centre-ville en concertation avec les habitants - requalification et réaffectation de trois sites vacants - accompagnement dans la mise en œuvre opérationnelle des aménagements : étude des capacités financières communales, des subventions mobilisables, étude des marchés foncier et immobilier locaux - opérations ciblées de maîtrise d'œuvre
MONTANTS	Appel à projets suivi d'un accord-cadre Étude (HT) : 75 000 € Mission Les ateliers d'A. & d'I. (HT) : 42 500 € Mission Omnibus (HT) : 13 500 €

Le projet urbain se déploie selon un plan d'actions en 5 temps :

1. État des lieux et acquisition avec les habitants d'une culture commune
2. Scénarios programmatiques abordant la réhabilitation du patrimoine bâti du centre-ville vacant et vétuste, la restructuration des espaces publics, la valorisation des espaces naturels remarquables, l'élaboration de la stratégie immobilière et foncière.
3. Plan d'orientations et montage pré-opérationnel
4. Mise en œuvre des outils d'interventions adaptés et des procédures avec les partenaires, coordination des interventions et lancement des études d'avant-projets sur certains sites-clés
5. Lancement des projets : assistance auprès des propriétaires pour la rénovation de leurs logements, création d'une offre nouvelle de logements dans le cœur de ville, création d'une halle garderie et d'une maison des associations, mise en place de chantiers participatifs pour une réappropriation des espaces délaissés, ...

L'ensemble de la démarche se veut co-élaborative. Le projet urbain se construit, à chaque étape, grâce et avec les élus, habitants, partenaires institutionnels et financiers du territoire.



Diagnostic bâti, analyse morphologique

Phénomène de vacance entre le 44 et 58 rue Antoine Bréjonc

- 1. Habitat individuel - 1930-1940
- 2. Habitat individuel - 1940-1960
- 3. Habitat individuel - 1960-1980
- 4. Habitat individuel - 1980-2000
- 5. Habitat individuel - 2000-2010
- 6. Habitat individuel - 2010-2020
- 7. Habitat individuel - 2020-2030
- 8. Habitat individuel - 2030-2040
- 9. Habitat individuel - 2040-2050
- 10. Habitat individuel - 2050-2060
- 11. Habitat individuel - 2060-2070
- 12. Habitat individuel - 2070-2080
- 13. Habitat individuel - 2080-2090
- 14. Habitat individuel - 2090-2010
- 15. Habitat individuel - 2010-2020
- 16. Habitat individuel - 2020-2030
- 17. Habitat individuel - 2030-2040
- 18. Habitat individuel - 2040-2050
- 19. Habitat individuel - 2050-2060
- 20. Habitat individuel - 2060-2070
- 21. Habitat individuel - 2070-2080
- 22. Habitat individuel - 2080-2090
- 23. Habitat individuel - 2090-2010
- 24. Habitat individuel - 2010-2020
- 25. Habitat individuel - 2020-2030
- 26. Habitat individuel - 2030-2040
- 27. Habitat individuel - 2040-2050
- 28. Habitat individuel - 2050-2060
- 29. Habitat individuel - 2060-2070
- 30. Habitat individuel - 2070-2080
- 31. Habitat individuel - 2080-2090
- 32. Habitat individuel - 2090-2010
- 33. Habitat individuel - 2010-2020
- 34. Habitat individuel - 2020-2030
- 35. Habitat individuel - 2030-2040
- 36. Habitat individuel - 2040-2050
- 37. Habitat individuel - 2050-2060
- 38. Habitat individuel - 2060-2070
- 39. Habitat individuel - 2070-2080
- 40. Habitat individuel - 2080-2090
- 41. Habitat individuel - 2090-2010
- 42. Habitat individuel - 2010-2020
- 43. Habitat individuel - 2020-2030
- 44. Habitat individuel - 2030-2040
- 45. Habitat individuel - 2040-2050
- 46. Habitat individuel - 2050-2060
- 47. Habitat individuel - 2060-2070
- 48. Habitat individuel - 2070-2080
- 49. Habitat individuel - 2080-2090
- 50. Habitat individuel - 2090-2010

S'adapter aux nouveaux besoins et usages

REMEMBREMENT / CURETAGE

Reprendre

La réhabilitation de l'habitat individuel est un enjeu majeur de la politique de la ville. Elle permet de répondre aux besoins de logements abordables et de qualité, tout en préservant le patrimoine architectural et urbain.



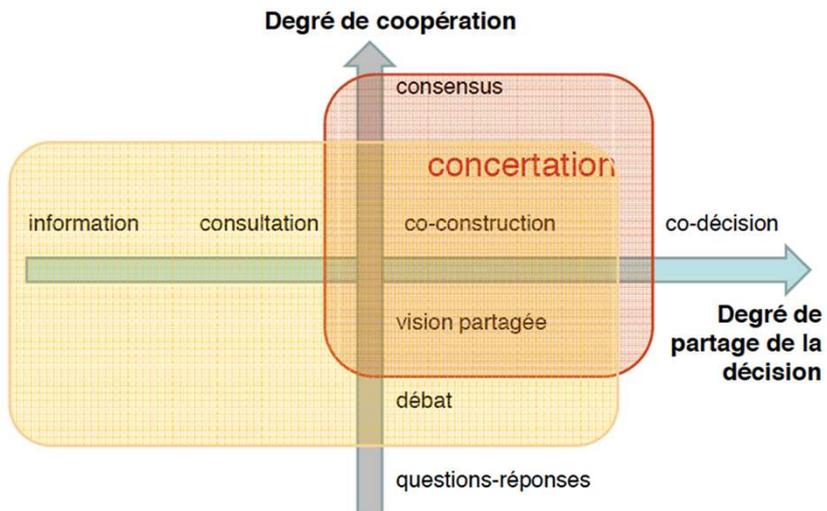
Niveau 3 / Pour qu'il y ait concertation, le travail des participants doit nécessairement avoir **un impact sur la décision**. La CL doit présenter en tout état de cause, les raisons de non prise en compte des proposition du public qui ont été rejetées. Ces dernières années la concertation s'est renforcée car elle renforce la légitimité de l'action publique, elle illustre la transparence et maîtrise les oppositions frontales tout en adaptant le projet aux attentes du public.

Niveau 4 : demande une méthode rigoureuse dans la durée > mettre au point des outils pédagogiques susceptibles de placer chacun des participants (élus, techniciens, habitants ...) en capacité de contribuer activement. Co-construction dans le cadre d'un partenariat. Ex : groupes de travail, processus de dialogue, ...

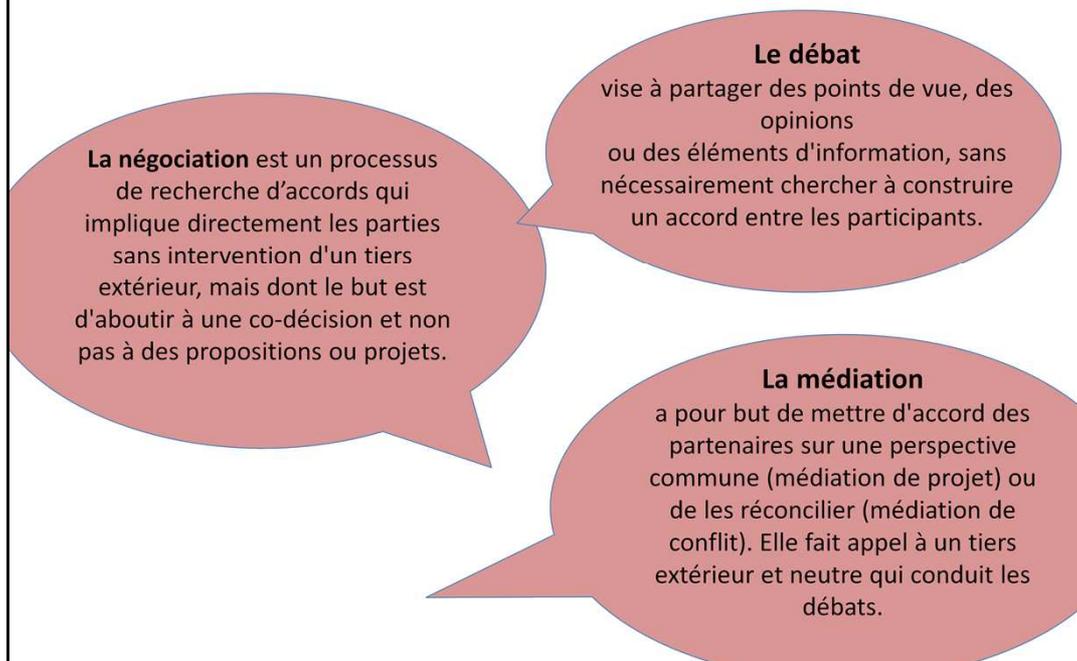
10

Différents niveaux de participation

La concertation est un processus de dialogue et de recherche d'accord, dont le but est de parvenir à des propositions acceptées par toutes les parties impliquées.



Différents niveaux de participation



Débat / Par exemple, les participants à un débat public cherchent à convaincre leurs interlocuteurs ou leur auditoire, ou encore à enrichir leur point de vue, mais pas à trouver avec eux un compromis ou un consensus. Un débat peut cependant constituer un élément utile dans un processus de dialogue territorial et il peut être mobilisé comme outil d'information ou de consultation, voire comme une étape préliminaire à un processus de concertation. Il peut également contribuer à la formation des opinions individuelles.

Pourquoi une démarche participative ?

Qu'attend-on d'une démarche participative ?
Fixer ses attentes permet d'adapter le processus

Améliorer les projets

Intégrer les savoirs d'usage
Anticiper les difficultés
Stimuler la créativité

Faciliter leur acceptation

Miser sur la légitimité procédurale
Responsabiliser les acteurs du territoire
Trouver des relais à l'action publique

approches managériales

Démocratiser la décision

Encourager la participation
Eduquer les acteurs du territoire
Rendre la décision publique plus transparente

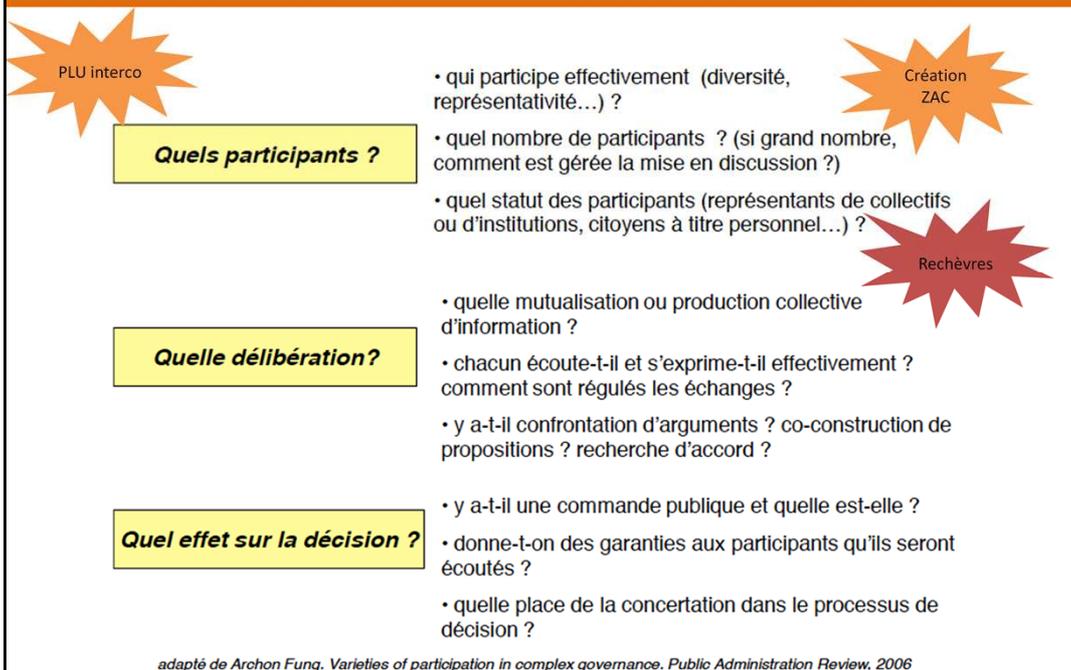
Créer du lien social

Gérer les conflits
Prévenir les conflits
Créer des espaces de dialogue

approche politique

approche sociale

Pourquoi une démarche participative ?



PLU interco

Avec les habitants on prépare l'enquête publique on informe

En revanche concertation avec élus

ZAC

Idem on prépare l'enquête publique. Ex Mainvilliers En dent creuse 3 ha à aménager. Le Maire achat depuis 20 ans des terrains. La concertation avec les riverains a permis d'éviter l'expropriation.

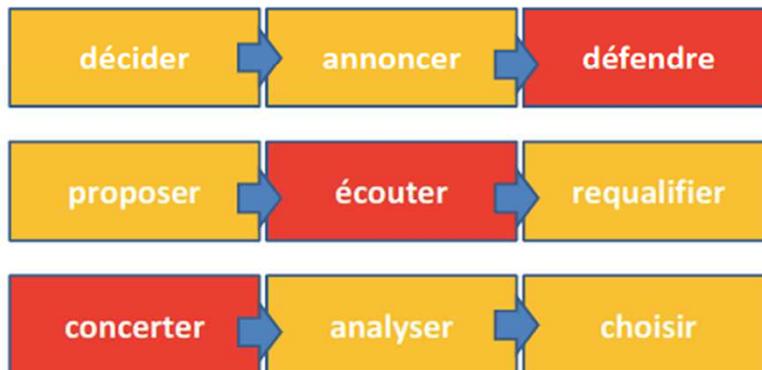
Rechèvres

Projet d'aménagement du plateau nord ouest de Chartres 70 ha. Dans ces 70 ha agricoles, 10 ha déjà bâtis. 1 quartier d'habitat social construits juste après guerre. Une centaine de pavillons occupés par une pop âgée.

La municipalité lance une consultation. Réponse en proposant de travailler en concertation avec OPHLM et habitants. Retenus. 1^{ère} réunion publique. En fait le maire avait idée de démolir pour vendre le foncier. La concertation était dévoyée. Fin du contrat quand nous avons proposé une stratégie d'aménagement qui prennent en compte l'état du bâti (ne pas tout démolir) pour proposer au cas par cas des relogements.

Pourquoi une démarche participative ?

Quelle place accorde-t-on à cette démarche dans la décision ?



Les 8 valeurs de la concertation

1. La concertation a un impact sur la décision

> Pour qu'il y ait concertation, le travail des participants doit avoir un impact sur le processus de décision. Les modalités exactes (par exemple, prise en compte des propositions avec explication de ce qui a été retenu et de ce qui ne l'a pas été et pour quelles raisons ...) doivent être précisées en amont du processus

2. La concertation a des objectifs précis mais doit rester ouverte à des propositions diverses

Si l'on souhaite un impact de la concertation, il faut définir sur quoi

> Les objectifs de la concertation doivent être précisés en amont.

Un processus de concertation porte sur un problème qui **n'a pas de solution prédéfinie**. Les décideurs doivent donc être prêts et ouverts à considérer toutes propositions des parties prenantes en réponse à ce problème.

3. Toutes les parties prenantes sont représentées dans la concertation

Les 8 valeurs de la concertation

4. Le processus de concertation doit être transparent

- . vis à vis de la décision finale,
- . vis à vis de la conduite du processus
- . Vis à vis de la place des participants dans le processus

5. La neutralité et la qualité de l'animation

- . L'animation est une fonction à part entière qui appelle une posture de neutralité. Elle conditionne la réussite de la concertation

6. La concertation est un processus itératif et adaptable

- . La démarche se construit pas à pas.

7. La concertation passe par un accès des parties prenantes aux ressources

afin qu'elles puissent participer en connaissance de cause

8. Les moyens mobilisés doivent être cohérents avec les objectifs de la concertation