



La lettre de l'Observatoire Territorial

Lettre d'information de l'Agence d'Urbanisme Catalane,
à destination des élus et des acteurs de territoire.

N°7 Janvier/Février 2014

La concertation dans la planification territoriale Quelles utilités, quelles modalités ?



De la prise en compte de la participation du public dans la législation

La loi dite « BARNIER » du 2 février 1995 a créé la Commission nationale du débat public et institutionnalisé les débats publics. Puis, la loi Démocratie de proximité de février 2002 a rendu cet organisme indépendant. Cependant, cette avancée majeure de la législation ne s'applique qu'à des projets de dimension importante ayant un impact particulièrement significatif sur l'environnement et l'activité économique. En ce qui concerne les projets de dimension plus modeste, plusieurs lois ont favorisé la prise en compte de la participation du public. Citons notamment la loi « Nature » du 10 juillet 1976 qui institue l'étude d'impact, la loi du 12 juillet 1983 (dite « BOUCHARDEAU ») sur la démocratisation des enquêtes publiques ou encore l'article L.300-2 du code de l'urbanisme qui prévoit la mise en place d'une concertation pour les projets urbains. Mais ces lois successives n'ont pas défini de procédures précises de concertation, elles ne représentent qu'un cadre réglementaire.

Mais qu'est-ce que la concertation ?

Il existe différents niveaux de participation du public à un projet :

- l'**information** : les participants sont informés du projet (ex : exposition en mairie);
- la **consultation** : le projet est préparé par la collectivité puis il est présenté aux participants pour que ceux-ci donnent leurs avis afin éventuellement d'en modifier certains aspects (ex : enquête publique);
- la **concertation** : les participants sont associés dès le début du projet pour construire, avec le porteur du projet, les contours et le contenu du projet sans que les éléments du projet soient déjà actés par ailleurs;
- la **co-décision** : les participants sont associés à la prise de décision sur les projets voire dans certains cas se voient déléguer la décision.

éditorial

Depuis une vingtaine d'années, la concertation s'invite dans les pratiques de nombreux porteurs de projet. L'essor de ces démarches s'explique non seulement par l'évolution des contraintes législatives et réglementaires instaurant un principe de participation du public, mais aussi par le volontarisme de nombreux porteurs de projet indépendamment du cadre obligatoire.

En effet, depuis le Sommet de la Terre de Rio de Janeiro en 1992, le développement durable et la concertation sont de plus en plus au cœur des politiques publiques. Plus récemment, la signature de la convention d'Aarhus par l'Union Européenne en 1998, qui stipule que « toutes les parties doivent garantir les droits à l'accès à l'information sur l'environnement et la participation du public au processus décisionnel », montre encore une fois la nécessité d'impliquer les populations dans la mise en place des politiques publiques. En France, la loi Grenelle 2 conduit les collectivités locales à organiser des démarches de participation et concertation en amont de la définition de leurs projets d'aménagement, notamment pour les projets d'installations classées et les projets d'infrastructures linéaires soumis à étude d'impact.

Pourtant, les maîtres d'ouvrages publics et privés mais aussi les administrations sont souvent démunis en termes d'outils et de méthodes de concertation.



Mélanie BONNEAU,
Directrice des études
Pôle Territoire Durable
AURCA



Que peut-on attendre d'un processus de concertation?

Pourquoi mener une concertation ?

Au-delà des dispositions réglementaires, associer les habitants à l'élaboration d'un projet d'aménagement ou d'un projet de territoire, c'est leur permettre d'exprimer leurs besoins, leurs attentes, leurs idées pour améliorer leur environnement quotidien. Il s'agit également de rechercher les expertises d'usages, qui viendront compléter les expertises techniques des bureaux d'études ou des spécialistes, de l'urbanisme, de l'environnement, du logement ou encore des activités économiques et commerciales. Cela favorise une appropriation, une compréhension citoyenne, des choix qui engagent une collectivité pour plusieurs années. Ainsi, la démocratie participative a deux finalités: améliorer les services publics (efficacité, pertinence...) et réconcilier les citoyens avec la politique (vie publique, choix collectifs...).

La concertation concourt à une action publique transparente et efficace, en visant à traduire les besoins de la population en projets et politiques publiques.

Comment éviter les écueils?

De manière caricaturale, on pourrait décrire la concertation comme un processus de négociation où s'affrontent d'un côté ceux qui savent, mais ne sont pas directement concernés par les décisions – les décideurs, élus et techniciens – et ceux qui sont directement concernés mais n'ont pas une vision globale et objective des questions : riverains, habitants, associations etc...

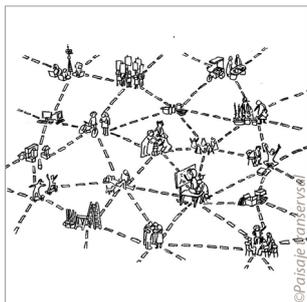
De fait, aussi primaire qu'il puisse apparaître, ce schéma éclaire peut-être le fait que la concertation, notamment dans le contexte des procédures d'urbanisme, soit si souvent vécue par les décideurs comme un « mal nécessaire », dont il n'y a jamais grand chose de positif à attendre mais qui, en revanche, présente de nombreux risques.

Pourquoi vous engagez-vous dans une concertation?

Dans un tel contexte, l'un des obstacles les plus importants à une concertation constructive réside peut-être dans l'illusion – plus largement répandue qu'on ne croit – que tout le monde partage le même système de valeurs et que tout le monde a un niveau d'information équivalent. Dans cette optique, reconnaître et accepter la diversité des systèmes de valeurs d'une part, travailler à tirer vers le haut le niveau d'information de tous d'autre part devraient logiquement devenir des éléments à part entière du processus de concertation.

Quels moyens comptez-vous allouer?

Un autre obstacle consiste à négliger le fait que la concertation est un métier – ou plutôt des métiers – en ce sens qu'elle fait intervenir des savoir-faire professionnels: l'animation de réunions, la réalisation de supports de communication efficaces, etc... Dans un environnement saturé de sollicitations publicitaires, capter l'attention du public afin de l'inciter à participer à des démarches de concertation est déjà un défi en soi, et semble souvent difficile à atteindre compte tenu des moyens effectivement mis en oeuvre.



Les élus ne sont-ils pas déjà les représentants du peuple ?

La démocratie participative ne doit pas se faire au détriment de la démocratie représentative. Nous votons pour des élus qui vont nous défendre et nous représenter. C'est aux responsables politiques, d'écouter, d'améliorer les projets mais aussi de décider.

La participation de la population complète la démocratie représentative en apportant des moyens d'échanges plus importants avec les citoyens. Ils permettent de faire rentrer dans les débats et le processus décisionnel des parties prenantes qui sont, en général, peu impliquées. Le processus participatif est là pour revivifier le débat, le lien avec la population, autant que pour fournir une aide décisionnelle, grâce à l'expertise d'usage notamment, ainsi qu'une nouvelle légitimité aux élus.

On est là au cœur de l'action politique.



La concertation est utile si :

- le projet, l'action ou la politique publique en question suscite des incompréhensions, des controverses, des résistances,
- le projet ou l'action peut être adapté ou modifié,
- elle favorise l'expression de tous les avis,
- elle permet d'anticiper ou de résoudre un blocage, un conflit,
- les porteurs sont prêts à accepter le changement.

Alors, le projet peut gagner en sens, précision, légitimité, efficacité, utilité, appropriation réciproque, qualité de service rendu, acceptabilité sociale ...

La concertation n'est pas utile si :

- rien ne semble négociable,
- les élus et les techniciens n'ont pas le temps, l'envie ni les moyens de questionner les publics,
- les besoins et les avis des publics concernés semblent suffisamment connus.

Quand et comment mettre en œuvre un processus de concertation ?

Chaque concertation est unique, et il y a autant de modalités que de processus. Certains incontournables doivent être respectés. Mais pour le reste, les méthodes peuvent être adaptées au territoire et aux moyens.

La concertation comporte des risques

La concertation comporte des risques et, pour cette raison, fait souvent peur aux élus comme aux techniciens. Elle comporte le risque de faire échouer purement et simplement le projet. Elle peut aussi être perçue comme l'occasion d'évaluer (le plus souvent défavorablement) les personnes porteuses du projet.

Le succès de la concertation dépend de la prise en compte d'une série de facteurs tels que :

- l'échelle du territoire concerné, elle ne se met pas en œuvre de la même manière à l'échelle d'une commune et à celle d'un SCOT ou d'un Pays...

- l'inscription par rapport aux temps du projet : elle doit s'inscrire suffisamment en avance pour qu'elle soit vraiment l'occasion d'un débat sur des futurs possibles...

- le professionnalisme dans la mise en œuvre des outils : la concertation nécessite des compétences et une mentalité particulières, celles d'un médiateur ; le coût de son intervention doit être prévu...

- ... et naturellement l'implication des élus.

Les étapes clefs :

Tout d'abord, il s'agit de bien cadrer le sujet et les objectifs de participation, qui peuvent être techniques (pour l'amélioration du projet), sociaux (pour provoquer un changement social), démocratiques (pour renouveler les modalités démocratiques). La plupart du temps, l'accent est mis sur les objectifs techniques. Néanmoins, un processus de participation a nécessairement des impacts dans ces trois dimensions, qu'il vaut mieux anticiper et accompagner positivement plutôt que de les subir. Il convient alors de soulever des questions : plus générales, elles seront plus mobilisatrices ; plus précises, elles permettent de travailler dans le détail. Ces questions doivent être formulées de façon à ce qu'elles soient constructives.

Le plus tôt possible, le maître d'ouvrage doit identifier ce qui est négociable dans le projet, ce qui est techniquement et économi-

Etre très clair sur l'utilisation des contributions et l'annoncer publiquement

Définir ce qui est négociable dans le projet

quement contraint, ce qui relève des choix politiques, et quelle utilisation il fera des contributions issues du processus de concertation. Il doit l'annoncer publiquement au préalable. La transparence doit guider la démarche grâce à une formalisation des avis exprimés et de leur progression.

Alors, le porteur de projet peut réfléchir à des groupes de travail. Il convient de réfléchir à l'équilibre entre le nombre de personnes physiques réellement impliquées dans le processus et le contenu de la participation proposée.

Un panel de personnes représentatives d'une population donnée peut être constitué, soit par tirage au sort soit par volontariat. Il présente l'avantage du faible nombre, mais

le défaut de ne faire participer qu'une partie de la population. On peut également proposer à l'ensemble de la population de participer. Cette alternative présente comme avantages une meilleure appropriation des problématiques et des solutions qui seront apportées, et évite d'organiser une réunion supplémentaire destinée à l'ensemble de la population. En revanche, elles appellent des formats spécifiques de réunion à prévoir et un travail sur des questions moins précises ou moins nombreuses. Cette configuration présente également une plus forte volatilité du public, ce qui peut nuire à la cohérence d'un travail sur le long terme. Enfin, on peut s'appuyer sur un groupe de représentants de la population, à savoir les animateurs repérés de la vie locale ou les têtes de réseau. Cela peut permettre un bon enrichissement des projets faisant l'objet de la concertation, mais ne permet pas d'entendre les publics silencieux.

Dernier préalable au lancement d'un projet de concertation : prévoir sa planification dans le temps et réaliser un plan de financement et un plan de communication. Cela permettra de préciser la durée et le rythme du processus, la mobilisation des moyens humains et matériels (incluant notamment un arbitrage sur le recours ou non à un prestataire extérieur), ainsi que le budget afférent.

Pour aller plus loin...

- « Méthodes participatives, un guide pour l'utilisateur », Fondation Roi Baudouin, 2006
- « Plans Locaux d'Urbanisme Gard Durable, Construisons le Gard de demain », CG 30
- « Guide méthodologique pour la concertation des Val-de-Marnais », CG 94
- « Concertation citoyenne en urbanisme, La méthode du Community planning », É. Hauptmann et N. Wates, Adels/Yves Michel, mai 2010
- « Démocratie participative : guide des outils pour agir », C. Labuset-Diot, Fondation Nicolas Hulot, Collection État des lieux et analyses 2013
- « La concertation en environnement : éclairage des sciences humaines et repères pratiques », ADEME, 2011

La concertation : combien ça coûte ?

L'évaluation du prix d'une concertation ambitieuse est délicate. Bien souvent, le budget est fondu dans l'enveloppe globale. Si le recours à une équipe de professionnels spécialisés peut atteindre, pour un PLU d'une ville moyenne, une enveloppe de 20 à 30 k€ HT, la mise en place d'espaces et de temps d'échanges peut aussi être très bon marché.

D'autant qu'il est fort à parier que l'investissement fait dans la participation et l'écoute du public sera largement compensé par une réduction forte des risques de contentieux, lourds et onéreux, en fin de procédure.

De la nécessité de la formation préalable

Quel que soient les modalités de concertation retenues, il ne faut en aucun cas négliger l'utilité d'une formation préalable du public participant. Ce n'est qu'une fois sensibilisé à la problématique du projet que ce dernier sera en capacité de se projeter, d'échanger et de proposer.

Cette formation peut revêtir différentes formes. Elle peut se dérouler sous forme de présentations ou discours magistraux, elle peut se faire grâce à un échange avec des experts en début de procédure, elle peut également être dispensée grâce à des lectures adéquates ou à la découverte d'une exposition, d'une balade urbaine, d'une sortie nature, etc...

Des exemples locaux de concertation réussie et de participation constructive

La démarche PLU Gard durable

Le Conseil Général du Gard a initié fin 2009 une démarche d'accompagnement des communes lors de l'élaboration de leur PLU.

Le label «PLU durable», doté d'indicateurs précis, est le cadre de référence de cette démarche. La **concertation** avec les habitants est l'un des critères d'attribution de ce label.

Le Conseil général fournit aux communes une «boîte à outils» (conseils, préconisations, aides, assistance) et finance la mise en place de la participation citoyenne. Objectif : résoudre les difficultés que nombre de maires et d'élus locaux peuvent rencontrer face aux exigences de plus en plus fortes et aux critères de plus en plus complexes des Plans Locaux d'Urbanisme, notamment sur la prise en compte de l'environnement sur le long terme, la qualité architecturale et la mixité sociale, ou encore les procédures indispensables de consultation des citoyens.

La charte éolienne du PNR de la Narbonnaise

Le PNR de la Narbonnaise a sollicité les différents acteurs du territoire pour élaborer des zones éoliennes à partir de supports cartographiques au cours d'ateliers de concertation. Les participants ont ainsi défini des zones qui, de leur point de vue, ne pouvaient pas accueillir d'éoliennes, ainsi que des zones qui le pouvaient sous certaines conditions.

Cette planification souple a permis à ces acteurs de discuter et de réguler les impacts visuels de l'éolien, mais aussi de prendre en compte des aspects non visuels tels que l'attachement des populations locales à certains sites ou micropaysages, qui ne faisaient pas partie des référentiels patrimoniaux, et n'auraient bénéficié d'aucun statut dans des processus de planification par contrainte. Elle a aussi favorisé des collaborations entre associations et développeurs éoliens qui ont permis d'envisager un développement éolien dans des couloirs migratoires, selon des conditions précises d'implantation.

(Source : Nadaï et Labussière, 2010)

A différentes échelles, les collectivités locales du département ou de la région ont entrepris des démarches intéressantes, dont certaines sont présentées succinctement ci-dessous. Les méthodes retenues ne pourraient être reprises sans adaptation au contexte.

Dès 2007, **la commune de Cabestany** s'est lancée dans une démarche d'Agenda 21 parallèlement à la révision de son PLU. Cette démarche, retenue pour sa transversalité et la forte implication de la population qu'elle entraîne, a permis d'élaborer le Projet de Ville et de fédérer les services techniques et administratifs de la municipalité. L'implication citoyenne s'est organisée autour de 3 forums et de 32 ateliers participatifs sous forme de tables rondes, depuis le diagnostic de territoire jusqu'à l'élaboration du programme d'actions. La participation d'environ 500 habitants a permis d'établir un

recueil de perceptions, participant ainsi par l'«expertise d'usage» à l'état des lieux. Ce diagnostic a permis d'identifier les enjeux puis de formuler pas moins de 385 propositions. Aujourd'hui reconnu nationalement par le MEDDE, l'Agenda 21 est entré en application et le comité de suivi citoyen continue de se réunir pour évaluer la bonne mise en oeuvre et l'amélioration continue de cet outil.

A l'exception de l'ouverture d'un poste de chargé de mission, cette démarche n'aura suscité aucun coût spécifique pour la municipalité. En revanche, elle aura permis une efficacité certaine dans l'élaboration du PLU.

Le **Parc Naturel Régional des Pyrénées Catalanes** propose à ses communes volontaires la mise en place d'ateliers locaux d'urbanisme et de paysage afin de les accompagner dans leur démarche de planification ou d'aménagement. Il s'agit d'un dispositif innovant alliant ingénierie et concertation entre élus, habitants et partenaires. «L'Equipe de l'Atelier» rassemble les chargés de mission du PNR et les partenaires de l'urbanisme ou de l'aménagement qui jouent un rôle réglementaire, de conseil, de sensibilisation ou d'aide technique.

«Le public des Ateliers» rassemble les acteurs économiques, culturels (...) du territoire, les élus et décisionnaires, les

habitants. Ils sont consultés aux différentes phases de travail. Les élus restent responsables des étapes de validation des éléments soulevés par l'Atelier tout au long de la démarche. Ces ateliers visent à faire émerger un diagnostic partagé, à apporter des contenus techniques, à aider les communes à la reformulation des enjeux et objectifs, à permettre la construction collective du projet, à amorcer des pistes ou intentions de projet, à sensibiliser à court et long terme sur les questions d'aménagement du territoire, et ce dans le souci du respect des orientations de la Charte. En 2013, Catllar a bénéficié de ces ateliers. En 2014, un atelier intercommunal se déploiera sur la vallée de la Têt.

Au **Pays Pyrénées Méditerranée**, la participation citoyenne s'invite à tous les niveaux de la réflexion. La gouvernance même du Pays, assise sur l'union de 3 collèges regroupant les élus, les socio-professionnels et un collège associatif, scientifique et culturel, et associant les partenaires sociaux, donne le ton. Quels que soient les projets, la mobilisation de l'ensemble des acteurs, à la fois des partenaires techniques et du grand public, est recherchée et facilitée par le recours à des outils et techniques spécifiques. Ainsi, des comédiens ou crieurs publics peuvent être sollicités pour instaurer une atmosphère conviviale, propice à la participation de la population. Le personnel du Pays est également formé aux pratiques d'animation. Les communes et EPCI de ce territoire bénéficient des apports de la concertation pour bâtir leurs projets et peuvent également être accompagnés par le Pays pour l'impulsion de certaines démarches, comme la mise en place d'Agendas 21.

Plus particulièrement, l'élaboration du Schéma Territorial de l'Habitat et des Paysages s'est appuyée sur la mise en place d'enquête à la population (avec plus de 300 questionnaires retournés) pour enrichir le diagnostic, de 4 ateliers citoyens (rassemblant 87 personnes) pour la définition d'orientations stratégiques, et de 3 réunions publiques complétées d'expositions et d'affichage en mairies pour rendre compte de la déclinaison opérationnelle du schéma. Formé, informé et entendu, espérons alors que le public récidive !



Comité de rédaction :

Directeur de la publication : Pascal Fourcade, Directeur de l'AURCA - Tél. : 04.68.87.75.52 - Mail : agence.catalane@aurca.org

Rédacteur en chef : Mélanie Bonneau

Conception et réalisation graphique : AURCA

Credits photo : ©Pays Pyrénées-Méditerranée, ©Paysage Transversal, ©Mélanie Bonneau

Copyright©AURCA, Février 2014. Tous droits réservés.