



Octobre 2016

# LA CONCERTATION en urbanisme et aménagement

## 40 ans d'association du public aux projets

- Projet de réforme de la charte de la concertation de 1996 par le Ministère de l'Écologie - 2016
- Création des conseils citoyens dans les quartiers prioritaires *Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine - 2014*
- 2010 • Renforcement de l'accès du public à la participation, association des citoyens en amont des enquêtes publiques *Loi Grenelle 2 - 2010*
- Définition d'objectifs pour le débat public *«Construire une démocratie écologique : institutions et gouvernance» Rapport-synthèse du groupe 5 - Grenelle de l'environnement - 2007*
- Droit de chacun de participer *Charte de l'environnement - 2005*
- 2005 • Création des comités locaux d'information et de concertation *Loi relative à la prévention des risques technologiques et naturels - 2003*
- Renforcement de la participation *Commission européenne dans le livre blanc sur la gouvernance - 2001 - Ratification de la convention d'Aarhus de 1998 - Loi Vaillant relative à la démocratie de proximité - 2002*
- 2000 • Association des habitants, des acteurs locaux lors d'élaborations ou révisions de SCoT *Loi solidarité et renouvellement urbains - 2000*
- Création des conseils de développement *Loi Voynet - 1999*
- Charte de la concertation *Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement - 1996*
- 1995 • Dispositif de participation du public au processus décisionnel pour les opérations publiques d'aménagement d'intérêt national *Loi Barnier - 1995*
- Utilisation des termes «concertation» et «participation» *Loi sur l'eau et circulaire Bianco - Convention de Rio - 1992*
- Nécessité d'informer les habitants et autorisation des maires à tenir compte des remarques concernant la gestion de la commune *Loi relative à l'administration territoriale - 1992*
- 1990 • Tout projet d'aménagement susceptible de porter atteinte à l'environnement soumis à l'avis du public *Loi Bouchardeau - 1983*
- 1980 • Création des CAUE - Parmi leurs missions : développer l'information, la sensibilité et l'esprit de participation du public dans le domaine de l'architecture, de l'urbanisme et de l'environnement *Loi sur l'architecture (Article 7) - 1977*
- Prémices du débat public sur les questions environnementales *Création du ministère de l'environnement - 1970*

Issue d'une demande sociale née au cours des années 70, la pratique de la concertation prend aujourd'hui toute sa place dans les démarches d'aménagement et d'urbanisme. Au-delà des obligations réglementaires régies par les codes de l'urbanisme et de l'environnement, des démarches participatives sont mises en place à l'initiative des acteurs locaux sur des sujets variés comme, par exemple, le devenir d'un centre-bourg, la création d'un nouveau quartier, la reconquête d'espaces naturels dans un village, l'élaboration de documents d'urbanisme, le projet d'un territoire, ...

Ces expérimentations impliquant les habitants et les usagers se multiplient. Elles ont pour objectifs de préciser et enrichir des programmes d'aménagement ou de prévenir les conflits en prenant en compte les points de vue des usagers et leurs connaissances des contextes locaux.

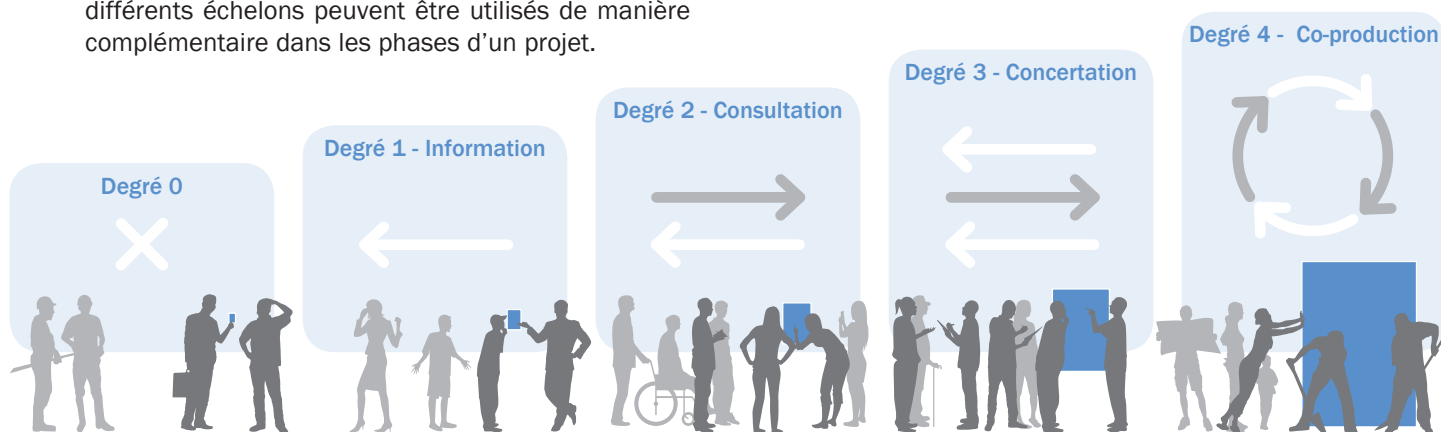
La concertation s'inscrit ainsi dans la recherche d'une action publique plus transparente et plus efficace. La démarche repose sur la prise en compte de la maîtrise d'usage qui reconnaît à l'habitant, et aux acteurs locaux, une expertise d'une autre nature que celle de l'élu ou du technicien, mais tout aussi nécessaire à la pertinence du projet.

Cependant, si la maîtrise d'usage prend une place de plus en plus grande aux côtés de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre, dans tous les cas, le maître d'ouvrage public du projet est le commanditaire des démarches de concertation et reste le décideur, responsable de leur bon déroulement.

# 1. DE L'INFORMATION À LA CO-PRODUCTION, S'ACCORDER SUR LA TERMINOLOGIE

Dans le langage courant, une confusion s'est installée entre les termes concertation, participation, consultation, qu'il convient de clarifier. En fonction des contextes et des objectifs recherchés, les méthodes employées et la prise en compte des attentes exprimées par les usagers sont ainsi plus ou moins développées. De la non-information à la co-production (ou co-construction) du projet, on distingue cinq degrés d'implication des publics. Ces différents échelons peuvent être utilisés de manière complémentaire dans les phases d'un projet.

Dans tous les cas, des actions de sensibilisation en amont sont nécessaires pour que les acteurs impliqués dans les démarches de concertation partagent une même culture. Elles sont destinées à permettre au plus grand nombre d'utilisateurs d'appréhender les enjeux liés au projet à différentes échelles territoriales et selon différents critères (fonctionnels, spatiaux, sociaux, économiques...).



\* Illustration : Exposition «Habiter sans s'étaler» - CAUE 34

## Les degrés de la concertation

### • Degré 0

La collectivité élabore un projet en interne et le met en œuvre sans en informer préalablement le public.

### • Degré 1 : L'information

Considérée comme le niveau élémentaire de participation, notamment en raison du caractère «à sens unique» et «descendant» de la relation, l'information est indissociable du processus de concertation. Elle est en réalité un préalable à tous les degrés de participation définis ci-après. Une information bien faite, soucieuse de son efficacité, s'adapte au public visé en fonction du message à faire passer.

### • Degré 2 : La consultation

Dans la plupart des cas, une consultation est réalisée ponctuellement sur un sujet précis. Ce n'est pas une démarche de participation à long terme. Elle a pour finalité d'obtenir l'avis du public sur une information établie. L'enquête publique est une forme reconnue de consultation.

### • Degré 3 : La concertation

La concertation se différencie de la consultation par une démarche élargie et un processus itératif. Les idées de dialogue et de démarche en amont, présentes dans la définition, introduisent une notion supplémentaire de durée.

*«Ouvrir une concertation, (...) c'est faire plus que demander un avis ponctuel sur un élément précis. On pourrait dire que c'est une méthode de travail qui intègre, dans le processus de conception et de décision, des consultations aux étapes clefs. Le maître d'ouvrage s'engage à écouter, à éventuellement modifier son projet, voire à y renoncer intégralement» (Guide de la concertation en aménagement - CERTU, 2001).*

### • Degré 4 : La co-production ou co-construction

Encore peu développée en France dans les projets d'urbanisme, cette notion correspond à la forme la plus poussée de participation du public au processus d'élaboration du projet. Reconnu dans son rôle d'acteur, le citoyen participe activement au processus d'élaboration, et les échanges donnent lieu à des inflexions et validations itératives du projet. Cette démarche implique que le maître d'ouvrage partage l'élaboration du projet dans un cadre qu'il a préalablement établi. Les budgets participatifs relèvent de cette notion : élus, techniciens et habitants travaillent et décident ensemble des priorités d'affectation du budget d'investissement de la collectivité.

## 2. DE NOMBREUX AVANTAGES

Au-delà de la pertinence des réponses techniques, la réussite d'un projet d'aménagement dépend de l'organisation d'une gouvernance appropriée et de la participation des différents acteurs. Les avantages de la mise en œuvre d'une concertation, en amont et tout au long d'un projet, sont multiples :

*\* Source : SCOP DialTer - P.Y. Guihéneuf*

### • AMÉLIORER LES PROJETS

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

La pertinence du projet est renforcée par l'apport de l'ensemble des acteurs concernés (usagers, partenaires, techniciens des services, ...) du territoire. Par cette action, le projet répond mieux aux attentes directes dans une économie de projet. Mais surtout, il s'enrichit d'une vision et de nouvelles propositions.

### • FACILITER LEUR ACCEPTATION

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

Associer les usagers à un regard prospectif sur leur territoire facilite leur appropriation des réalisations futures.

### • DÉMOCRATISER LA DÉCISION

Encourager la participation  
Éduquer les acteurs du territoire  
Rendre la décision publique transparente

L'association des usagers à une réflexion, l'expression de leurs besoins et leur confrontation avec les enjeux techniques et économiques sont une opportunité, tant pour l'élu que pour la population, pour renforcer une prise de décision démocratique.

### • FAVORISER LE LIEN SOCIAL

Gérer les conflits  
Prévenir les conflits  
Créer des espaces de dialogue

Le climat d'échange et de confiance entre habitants, élus et techniciens se trouve renforcé par la mise en place d'un dispositif de concertation transparent tant sur ses objectifs que sur ses moyens. Au-delà du projet, la rencontre entre différents types d'acteurs entraîne la construction de partenariats qui peuvent perdurer.

## QUELQUES CRAINTES À DÉPASSER

La mise en place d'une démarche de concertation génère parfois un certain nombre de craintes.

[De la confrontation directe avec les opposants...](#)

Intégrées dans un dispositif d'échange interactif, les réticences de personnes opposées au projet sont entendues, replacées dans un travail participatif d'ensemble et mobilisées dans la recherche d'une solution. Ouvrir la parole au plus grand nombre, à travers des outils adaptés, réduit généralement la portée d'une voix unique.

[...au risque de la frustration](#)

L'objet, les marges de manœuvre et les modalités doivent impérativement être présentés dès le début de la démarche. Ces précisions évitent la frustration des usagers qui pourraient imaginer que leurs propositions seront forcément prises en compte.

Par ailleurs, l'instrumentalisation de la population, à travers un processus ayant pour unique finalité l'acceptation d'un projet, présente un risque important. En effet, quand le projet apparaît arrêté dans ses grandes lignes lors de la mise en œuvre de la concertation, la population arrive au constat que sa participation équivaut à une perte de temps, et qu'on feint de prendre en compte son avis.

### 3. COMMENT DÉFINIR UN PROCESSUS DE CONCERTATION ? LES BASES ET LES ÉTAPES

#### Préciser l'objet de la concertation

- **Les échelles spatiales et temporelles du projet de concertation**

L'objet de la concertation doit être défini avant le lancement de la démarche, ainsi que ses limites géographiques. Par exemple, dans le cadre d'un PLU, une concertation renforcée peut être menée sur le PADD à l'échelle de l'ensemble du territoire ou sur une OAP concernant un secteur particulier. Le temps et la durée de la concertation doivent être prévus par les élus en amont du lancement de la démarche.

- **Le type d'engagement et de prise en compte des résultats**

Le degré de participation doit être précisé, du degré 1 (l'information) au degré 4 (la co-construction). Les participants doivent connaître « les règles du jeu » et dans quelles limites leurs propositions pourraient être prises en compte. Les résultats de la concertation sont communiqués dans le cadre d'une restitution dont les modalités sont annoncées en début du processus.

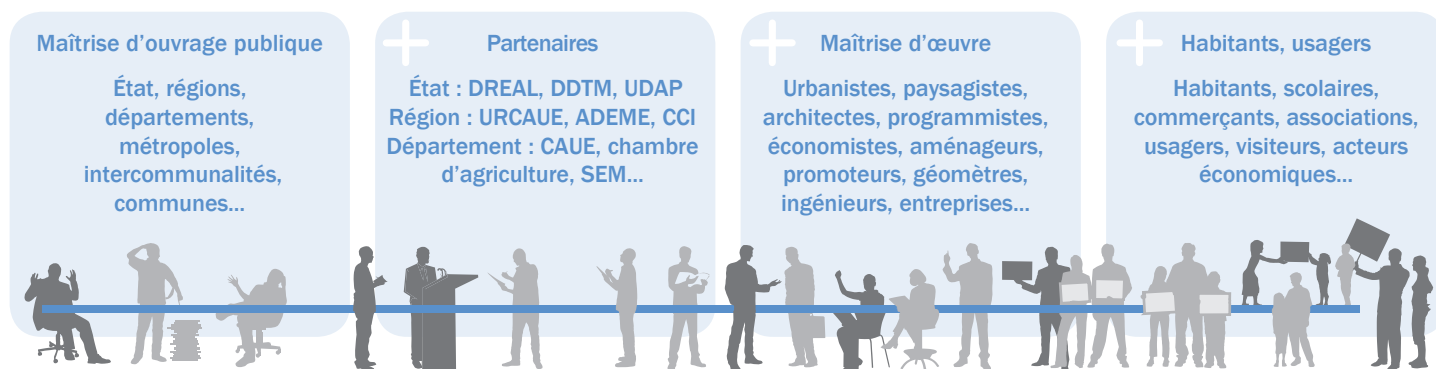
- **Les invariants et les marges de manœuvre**

Les élus définissent les décisions prises en amont de la démarche de concertation sur lesquelles ils ne reviendront pas. Ils présentent les contraintes techniques et/ou économiques du projet. Ils définissent ainsi les marges de manœuvre de la concertation. Ces éléments permettent de préciser les niveaux possibles d'adaptation et de discussion du projet.

#### Qui associer ? Avec qui concerter ?

- **Identifier l'ensemble des acteurs**

Institutionnels ou non, collectifs ou individuels concernés par le projet, une cartographie des acteurs est à établir : élus, usagers du territoire (habitants et usagers non habitants), associations et acteurs privés locaux, personnes publiques associées ou consultées, professionnels de la concertation et de l'aménagement. L'identification des acteurs impliqués dans un projet et le recours aux associations locales favorisent l'implication des différentes tranches d'âge et catégories sociales de la population.



\* Illustration : Exposition « Habiter sans s'étaler » - CAUE 34

#### SCoT du Montargois-en-Gâtinais (45)

Balades rurales et urbaines - Ateliers thématiques (2014/2016)  
Terres Neuves / N. Lebunetel / Pivadis / Impact environnement

Un important processus de concertation est mené dans le cadre de l'élaboration de ce SCoT. Des ateliers thématiques ainsi que des balades urbaines et rurales sont organisés afin de construire le projet au plus proche des réalités locales. Dès le diagnostic, l'équipe en charge du SCoT, en lien avec la chambre d'agriculture, a convié les membres des collectivités et les acteurs des 85 communes du territoire à s'exprimer sur les questions relatives à l'organisation territoriale, l'intensification urbaine, la mobilité, le développement économique, le commerce, l'agriculture et l'environnement tandis que des visites sur des sites emblématiques ont permis de nourrir la réflexion et de croiser les regards.



- **Mobiliser les parties prenantes et les personnes qui participeront au processus de concertation**

La réussite d'une concertation est liée à la participation d'un panel d'usagers et d'acteurs représentatif. Préalablement au lancement d'une démarche, l'information est une étape primordiale pour la mobilisation de la population. C'est une véritable phase qui se réalise au moyen de réunions publiques, d'une communication par les médias locaux et des courriers directs, voire par des tirages au sort de citoyens auxquels la démarche est proposée.

- **Déterminer le rôle de l'animateur**

Celui-ci est indépendant et neutre. Il n'est partie prenante du projet ni du point de vue décisionnel, ni du point de vue technique. Il est le garant de l'expression de tous les participants.

### Organiser la mise en œuvre du processus participatif

- **Adapter le calibre de la concertation au contexte local et en définir le cadre technique**

Il s'agit d'adapter le processus de concertation aux ressources humaines et financières du porteur de projet. Les moyens techniques et de communication existants, les populations à associer, le temps disponible et le calendrier du projet sont des éléments essentiels à prendre en compte dans l'élaboration d'une démarche de concertation.

- **Définir les compétences, lancer la consultation et faire appel à des professionnels de la concertation**

Les compétences nécessaires à la concertation seront intégrées ou non dans la consultation de l'équipe de maîtrise d'œuvre chargée de l'élaboration du projet d'aménagement ou du document d'urbanisme. Ce choix dépendra de l'importance du projet et des moyens alloués. Dans les deux cas, il est indispensable que le prestataire ait un positionnement neutre dans le processus de concertation. Le bureau d'études proposera une offre méthodologique détaillée précisant les outils adaptés à l'objet de la concertation en amont ou pendant l'élaboration du projet.

### Étude de définition urbaine - Valflaunès (34)

Ateliers thématiques (2015)

Pour une ville aimable / A.T.P.



*Préalablement à la révision générale du PLU, la municipalité, accompagnée par le CAUE de l'Hérault, en partenariat avec le Conseil départemental, la Communauté de communes du Grand Pic Saint-Loup et la DDTM, engage une réflexion sur le devenir de son territoire urbain, naturel et agricole. En phase de diagnostic, l'équipe en charge de l'étude invite la population à s'exprimer au travers de différents ateliers thématiques sur l'espace public, les déplacements, les modes d'habiter, le logement, l'environnement naturel, agricole et viticole.*

### Études de faisabilité - Les Mesnuls (78)

Réflexions sur trois sites de projets (2015)

La Fabrique participative / Nemo / SIAM / Ingetec



*Suite à l'approbation du PLU, la commune des Mesnuls a souhaité associer les habitants à l'étude de faisabilité dont l'objectif était de définir plus précisément programme et conditions d'aménagement des secteurs à enjeux de la commune. À la demande du CAUE, la Fabrique Participative a mené une journée de sensibilisation à la démarche de concertation auprès de la commission technique, composée des élus, des partenaires et du bureau d'études.*

Le cahier des charges doit formuler les attendus du maître d'ouvrage et préciser le contexte de la mission de concertation, le calendrier du projet, l'ambition de la démarche en terme de participation, les cibles (habitants, élus, techniciens,...), les moyens internes

à la commune et les instances existantes, le budget, les attentes et les compétences recherchées, l'articulation avec les autres prestataires. Une place à l'innovation doit être laissée dans la formulation des offres méthodologiques.

## À RETENIR...

- 1 | Dans tous les cas, le maître d'ouvrage du projet est le maître d'ouvrage de la concertation. Il reste décideur du projet.
- 2 | Annoncer l'objet de la démarche, ses modalités, le périmètre de la réflexion, les marges de manœuvre et de restitution de la prise en compte des propositions dans la décision.
- 3 | Adapter les outils et méthodes de concertation en fonction du contexte et du projet, en définir le cadre technique en laissant la place à l'innovation dans le processus.
- 4 | Construire et animer les démarches de concertation avec l'appui de professionnels de la participation.

## Les CAUE vous accompagnent dans la mise en œuvre de votre concertation.

### en savoir plus...

- La concertation dans les documents d'urbanisme, Cahier PLU+ n°2 CAUE 78

[http://caue78.archi.fr/IMG/pdf/cahier\\_plu\\_no2leger.pdf](http://caue78.archi.fr/IMG/pdf/cahier_plu_no2leger.pdf)

- CAUE & Concertation, pour une vraie participation. UR-CAUE-LR

<http://www.caue-lr.fr/caue-concertation-pour-une-vraie-participation>

- La concertation, dossier thématique CAUE45

[http://caue45.fr/rubrique/dossiers\\_thematiques.php?dossier=La\\_concertation](http://caue45.fr/rubrique/dossiers_thematiques.php?dossier=La_concertation)

- L'institut de la concertation

<http://institutdelaconcertation.org>

#### Atelier URBA

CAUE des côtes d'Armor, Emilie Le Jallé - CAUE de la Drôme, Perrine Juvin, Laurence Patois-Bedel, Robert Pleyne - CAUE de l'Eure, Stéphan Caumet, Sandra Huppe - CAUE d'Eure-et-Loir, Marie-Laure Gaillard - CAUE de l'Hérault, Sylvaine Glaizol, Xavier Mestre - CAUE du Loir-et-Cher, Jennilaure Jacaud - CAUE du Loiret, Hervé Cividino - CAUE de la Manche, Laurent Calmesnil, Mike Brounais - CAUE de l'Oise, Gérald Réman - CAUE du Puy-de-Dôme, Thibault Racault - CAUE de Saône et Loire, Teddy Loyer - CAUE de la Savoie, Florence Fombonne - CAUE de Seine-Maritime, Clément Delaître - CAUE de Seine-et-Marne, Dominique Bonini, Philippe Grandjean - CAUE des Yvelines, Pascale d'Anfray-Legendre, Élisabeth Rojat-Lefebvre - CAUE du Val-d'Oise, Odile Drouilly, Chantal Dolléans.

#### Comité de rédaction

Pascale d'Anfray-Legendre, Hervé Cividino, Marie-Laure Gaillard, Teddy Loyer, Xavier Mestre

Avec l'aimable collaboration de Pierre-Yves Guihéneuf, spécialiste de la concertation, associé de la SCOP DialTer et coordinateur de l'Institut de la Concertation.

Dans la même collection :

- Les orientations d'aménagement, un outil de projet pour les PLU en faveur du développement durable
- La taxe d'aménagement, un outil de financement pour le projet de territoire
- Le projet urbain partenarial, un outil de financement des équipements publics
- Le PLU intercommunal, un outil de projet en faveur du développement durable

Les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) ont un rôle de conseil sur les documents d'urbanisme auprès des communes et des établissements publics. Ce rôle a été affirmé par la loi SRU (article L. 121.7 du code de l'urbanisme).

CAUE  
atelier  
URBA