



**HAL**  
open science

# La concertation lors de la révision d'un Plan Local d'Urbanisme : une procédure obligatoire aux multiples modalités possibles. Cas d'étude de la ville de Seyssins

Alicia Procacci

## ► To cite this version:

Alicia Procacci. La concertation lors de la révision d'un Plan Local d'Urbanisme : une procédure obligatoire aux multiples modalités possibles. Cas d'étude de la ville de Seyssins. Sciences de l'Homme et Société. 2015. dumas-01266693

**HAL Id: dumas-01266693**

**<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01266693>**

Submitted on 3 Feb 2016

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.









**Alicia PROCACCI**  
PROJET DE FIN D'ETUDE  
Septembre 2015

Université Pierre Mendès France  
Institut d'Urbanisme de Grenoble

**LA CONCERTATION LORS DE LA RÉVISION D'UN PLAN LOCAL  
D'URBANISME : UNE PROCÉDURE OBLIGATOIRE AUX  
MULTIPLES MODALITÉS POSSIBLES**

CAS D'ÉTUDE DE LA VILLE DE SEYSSINS

Master sciences du territoire, Spécialité « Urbanisme et Projet Urbain »  
Apprentissage au service urbanisme de la ville de Seyssins

Directeur de mémoire : Mme Paulette DUARTE  
Tuteur d'apprentissage : M. Thomas PIGEOLE



## NOTICE ANALYTIQUE

Nom et Prénom de l'auteur :	PROCACCI Alicia		
Titre du Projet de Fin d'Etude :	La concertation lors de la révision d'un plan local d'urbanisme : Une procédure obligatoire aux multiples modalités possibles <i>Cas d'étude de la ville de Seyssins</i>		
Date de soutenance :	Le 17 septembre 2015		
Organisme d'affiliation :	Institut d'Urbanisme de Grenoble - Université Pierre Mendès France		
Organisme dans lequel l'alternance a été effectuée :	Service urbanisme, ville de Seyssins		
Directeur du projet de fin d'études :	Mme Paulette DUARTE		
Collation :	Nombre de pages :  108	Nombre d'annexes :  6	Nombre de références bibliographiques : 45
Mots-clés analytiques :	Plan Local d'Urbanisme, Concertation, Acteurs, Projet d'Aménagement et de Développement Durable, Atelier, Habitants, Démocratie locale, Collectivité territoriale		
Mots-clés géographiques :	Ville de Seyssins, Métropole Grenobloise, Isère		
Résumé en français :	<p>A l'heure de la recherche d'une bonne gouvernance, la participation citoyenne est l'une des voies choisies par les collectivités territoriales. Dans le domaine de l'urbanisme, cette participation revêt souvent la forme d'une concertation. Or, cette notion interroge dans son utilisation lors de la révision d'un Plan Local d'Urbanisme. En effet, ce terme polysémique revêt à la fois la forme d'outils participatifs et de procédure réglementaire. Face à cette ambiguïté, ce mémoire se propose de se baser sur le cas de la ville de Seyssins, afin d'y étudier précisément la démarche de concertation mise en place fin 2014. Ainsi, comment qualifier la concertation mise en place à Seyssins ? Comment poursuivre la concertation à Seyssins tout au long de la révision du Plan Local d'Urbanisme ? La notion de concertation, son histoire et sa juridiction sont étudiées. Puis la démarche de concertation est analysée à l'aide d'entretiens et d'observations participantes. Enfin des propositions de concertations futures sont définies.</p>		
Résumé en anglais	<p>When searching for good governance, citizen participation is one of the ways chosen by the local authorities. In the subject of city urbanism, this participation often takes the form of a consultation. Yet, in its use during the revision of a «Local Urbanism Plan», this notion becomes questionable. Indeed this polysemic word describes participative tools as well as prescribed procedure. In the face of this ambiguity, this report will be based on the city of Seyssins, in order to study the exact approach of the consultation set up at the end of 2014. How should we qualify the consultation set up in Seyssins? How should we continue the consultation in Seyssins during the Local Urbanism Plan's revision ? We will study the notion of consultation, its history and its jurisdiction. Then we will analyze the approach of consultation through conversations and participating observations. Finally, we will define propositions.</p>		





## REMERCIEMENTS

Tout d'abord, je tiens à remercier mon tuteur d'apprentissage, M. Thomas Pigeolet, qui, par sa pédagogie et son écoute, a fait de cette année une réelle formation.

Merci également à Thérèse Beaud et à Jocelyne Icart de m'avoir fait une place dans le service urbanisme durant cette année d'apprentissage.

Je remercie toute l'équipe de la mairie de Seyssins, pour sa gentillesse et son accueil chaleureux.

Je remercie aussi ma directrice de mémoire, Mme Paulette Duarte, pour l'aide précieuse qu'elle m'a apporté tout au long de la rédaction de ce mémoire.

Enfin, je remercie le professeur Mme Kamilia Tabaka d'avoir accepté de faire partie de mon jury de soutenance.



# SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>13</b>
<b>1.LA CONCERTATION EN URBANISME PROSPECTIF : L'INEVITABLE</b>	
<b>DICHOTOMIE ENTRE USAGE ET NORME .....</b>	<b>17</b>
1.1    LA PLACE AMBIGÜE DE LA CONCERTATION AU SEIN DE LA SPHERE DE LA DEMOCRATIE LOCALE.....	17
1.2    UNE PROCEDURE INDUBITABLEMENT LIEE AUX JURIDICTIONS .....	29
<b>2.LA CONCERTATION A SEYSSINS : UNE DEMARCHE LIMITEE MAIS EFFICACE</b>	<b>41</b>
2.1    LA REVISION DU PLU DE SEYSSINS .....	41
2.2    ANALYSE DE LA CONCERTATION DANS LE CADRE DES ATELIERS .....	52
<b>3.LA CONCERTATION FUTURE A SEYSSINS : 3 PROPOSITIONS SPECIFIQUES..</b>	<b>67</b>
3.1    CONCERTE LE TEMPS.....	68
3.2    ÉLARGIR LA CONCERTATION .....	75
3.3    RECHERCHER UNE CONCERTATION A MOINDRE COUT .....	82
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>87</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>91</b>
<b>TABLE DES ILLUSTRATIONS.....</b>	<b>101</b>
<b>REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....</b>	<b>103</b>
<b>TABLE DES MATIERES .....</b>	<b>107</b>



## INTRODUCTION

Aujourd'hui, la participation citoyenne dans le domaine de l'urbanisme ne cesse de se développer. Loin d'être un phénomène de mode, cette démarche s'inscrit dans la recherche d'une gouvernance plus pertinente de la part des politiques et plus à l'écoute des aspirations citoyennes. La participation existe au sein de divers processus, mais la démarche de concertation interpelle particulièrement.

Selon une étude Harris Interactive/Respublica<sup>1</sup>, réalisée sur la base d'un échantillon de 1314 personnes, « représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus, résidant dans une commune d'au moins 3500 habitants », 38% des personnes interrogées ne sont pas en mesure de définir les termes de « concertation » et de « démocratie participative ». La concertation, bien que de plus en plus présente dans notre quotidien, continue à rester un concept flou pour un grand nombre de citoyens.

Cette difficulté de compréhension découle de la polysémie du terme concertation. En effet, elle se définit à la fois par une pratique de la démocratie participative et également une procédure réglementée par le code de l'urbanisme. C'est ainsi sur cette polysémie que se base la problématique de ce mémoire. Une procédure de concertation obligatoire fait-elle toujours l'objet de concertation au sens de la démocratie participative ?

La démarche de concertation est d'une part définie par le code de l'urbanisme :

*« Les modalités de la concertation permettent, pendant une durée suffisante et selon des moyens adaptés au regard de l'importance et des caractéristiques du projet, au public d'accéder aux informations relatives au projet et aux avis requis par les dispositions législatives ou réglementaires applicables et de formuler des observations et propositions qui sont enregistrées et conservées par l'autorité compétente. »<sup>2</sup>*

Cette définition juridique détaille la procédure de concertation à mettre en place. Néanmoins peu précise sur les modalités à appliquer, elle peut conduire aussi bien à la simple consultation de la population qu'à la co-construction d'un Plan Local d'Urbanisme (PLU). En effet, de par sa définition à minima, les politiques sont souvent tentés pour diverses raisons de mettre en place des démarches limitées lors de cette phase du PLU, pourtant primordiale.

---

<sup>1</sup> <http://www.harrisinteractive.fr/news/2013/25012013.asp>, en ligne, consulté le 09/05/2015

<sup>2</sup> Code de l'Urbanisme, art L300-2, alinéa II, Légifrance, en ligne, consulté le 22/05/2015

En revanche, la concertation au sens du latin « concertato » (bataille, lutte) est la recherche d'un accord en commun entre les différents acteurs. Echelon élevé de la participation des citoyens, elle qualifie une démarche de mise en débat d'un projet, en permettant une réelle implication de tous. Ces deux aspects de la concertation semblent à première vue s'opposer. Comment ces deux définitions s'imbriquent-elles lors de la révision d'un PLU ?

En effet, les élus sont souvent réservés quant à la pratique d'une concertation poussée dans le cas d'une procédure obligatoire. Ils ne semblent pas saisir tous les enjeux ni les bénéfices de cette participation. Nous pouvons nous demander quels sont les freins à une concertation approfondie ? En revanche, les techniciens et professionnels de l'urbanisme sont, de par leur pratique professionnelle, plus familiers avec cette nouvelle façon de penser la ville. Comment ces derniers perçoivent-ils la démarche de concertation obligatoire ? Comment se positionnent-ils concernant une démarche de concertation approfondie ?

Enfin, les citoyens représentent les principaux acteurs de la concertation. Quels sont leurs attentes en matière de participation ? Comment réussir à étendre la concertation à une plus large population ?

Ainsi comment aller au-delà de la phase de concertation obligatoire d'un PLU pour tendre vers une véritable concertation entre les acteurs ?

Ce mémoire se propose d'étudier la phase de concertation lors de la révision du Plan Local d'Urbanisme (PLU) de Seyssins. Lors d'une année d'apprentissage au service d'urbanisme de Seyssins, j'ai pu suivre différentes étapes de cette révision. Ainsi, l'étude de cette procédure de concertation à Seyssins est l'essence de ce mémoire.

La ville de Seyssins, compte 6887 habitants (INSEE 2011) et fait partie de Grenoble-Alpes Métropole. Le 1<sup>er</sup> Janvier 2015, le passage de la communauté d'agglomération en Métropole a conduit au transfert de la compétence PLU à cette dernière, détenue précédemment par les communes. A terme, l'élaboration d'un PLU intercommunal sera effectif pour l'ensemble du périmètre de la métropole.

Ainsi, afin de transférer à la Métropole un PLU reflétant au mieux les orientations et ambitions en matière d'urbanisme de la commune, la ville de Seyssins a fait le choix de réviser son PLU, approuvé en 2007. En effet lors du conseil municipal du 15 septembre 2014, la commune a délibéré sur la révision du PLU et les modalités de concertation mises en place. Puis les orientations du PADD ont été débattues lors du conseil

municipal du 15 décembre 2014, découlant du travail de la commission urbanisme mené depuis septembre.

En outre, le PLU est, pour beaucoup, l'illustration de la concertation dans le domaine de l'urbanisme. Lors de la révision du PLU de Seyssins, des ateliers ont été mis en places d'août à décembre 2014. Comment qualifier la participation lors de ces ateliers ?

De plus, cette organisation peu conventionnelle dans le déroulement de la révision du PLU, suppose que la commune réalisera les phases de diagnostic et de règlement après celle du PADD. La rédaction de ce mémoire intervient donc à un moment charnière de cette procédure, permettant d'envisager et proposer divers scénarii de concertation.

Cette étude a pour but de traiter de la problématique suivante : comment concerter à Seyssins lors de la révision de son Plan Local d'Urbanisme ? Comment la ville de Seyssins envisage-t-elle la démocratie participative sur sa commune ? Jusqu'à quel degré ?

Nous partirons du postulat que la ville de Seyssins a mis en place une phase de réelle concertation, au sens de participation. Cependant elle a peu élargie le champ des personnes concertées, limitant de fait la portée de cette concertation.

Dans un premier temps, le cadre administratif, législatif et social de la concertation sera étudié. Cette définition préalable servira de base à la suite de ce mémoire.

Puis cette procédure sera ramenée au contexte de la ville de Seyssins, avec ses acteurs et sa pratique de la concertation.

Enfin des propositions de démarches répondant aux problématiques précédemment soulevées seront exposées, de même que les moyens de leur évaluation.





# 1 La concertation en urbanisme prospectif : l'inévitable dichotomie entre usage et norme

A l'heure actuelle, la concertation fait partie intégrante du projet urbain et de l'urbanisme prospectif. Vocabulaire technique, peu de citoyens semblent néanmoins en mesure de définir ce terme. Or, cette forme de démocratie participative est bien souvent la procédure la plus connue des administrés des collectivités territoriales, notamment du fait de son caractère obligatoire.

Ce chapitre se propose donc de dresser un rapide historique et faire état des enjeux actuels de la concertation. Puis dans un second temps d'étudier la législation propre à cette procédure à caractère obligatoire, tant à l'échelle mondiale, européenne que nationale.

## 1.1 La place ambiguë de la concertation au sein de la sphère de la démocratie locale

La concertation est couramment citée dans les formes pratiques qu'épouse la démocratie locale. Or, quelle est sa place au sein des différentes formes de participation et comment ce processus s'est-il développé au fil du temps ?

### 1.1.1 La concertation : de quoi parle-t-on ?

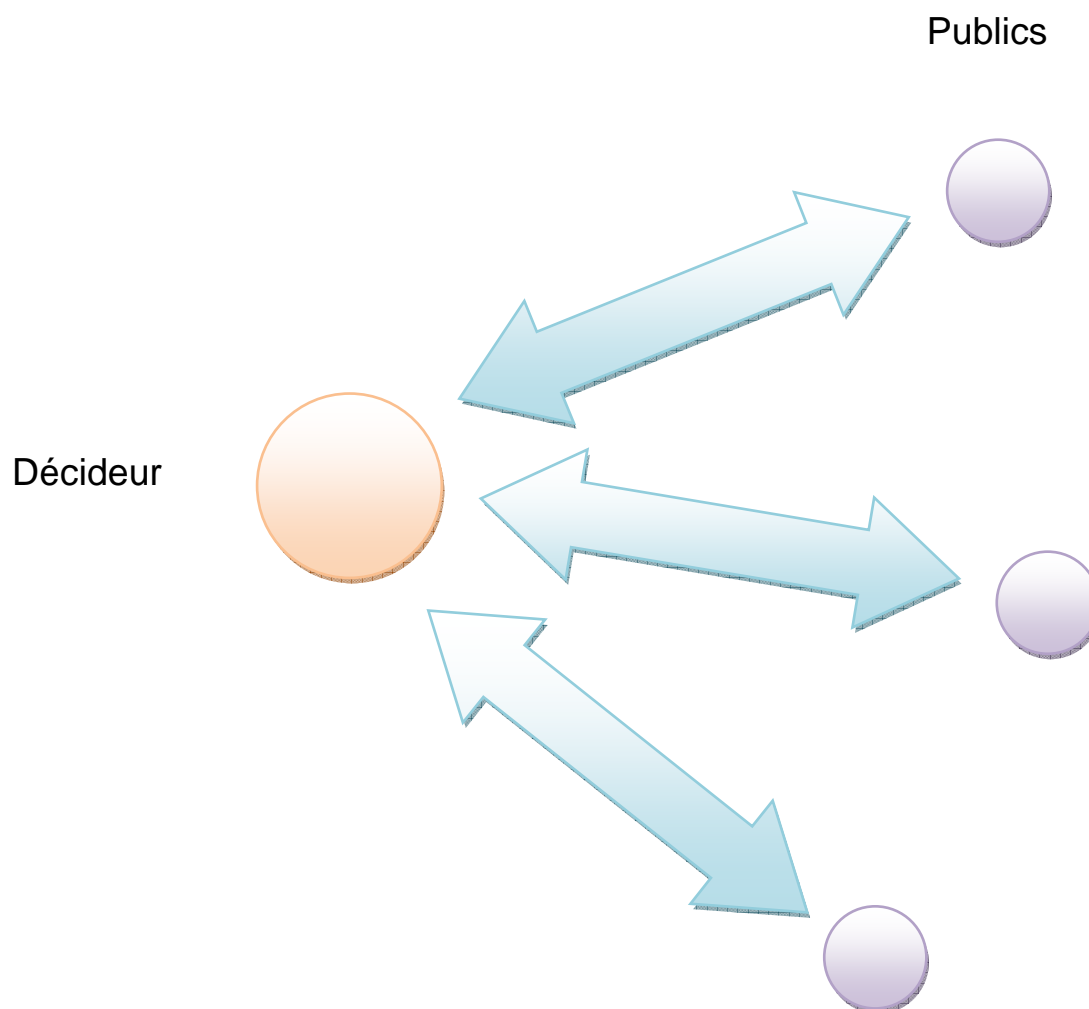
#### 1.1.1.1 Un vocable techniciste

En premier lieu, il apparaît essentiel de définir précisément le terme de concertation. Étymologiquement, ce mot est issu du latin « concertato » : la bataille, la lutte, le combat,<sup>3</sup> puis de l'ancien terme « concert », qui selon Le Robert, « est un accord de personnes

---

<sup>3</sup> PIPARD Dominique, MAILLARD Alain. *Urbanisme - aménagement : pratique de la concertation : acteurs, principes juridiques, modèles*. Edition du Moniteur, 2003, 346 p

qui poursuivent un même but ; « se concerter : s'entendre pour agir de concert »<sup>4</sup>. Le terme de concertation est ainsi, par essence, une action collective dans le but d'établir un accord commun entre plusieurs acteurs. Dans sa forme actuelle en France, les citoyens peuvent être concertés bien en amont d'un projet, cependant la décision appartient toujours à l'autorité délibérante.



**Figure 1** : Schéma de fonctionnement de la concertation, source : Formation du réseau rural et périurbain

---

<sup>4</sup> TOUZARD Hubert. « Consultation, concertation, négociation. Une courte note théorique ». Négociations, 2006, n 5, p. 71

Le processus de la concertation s'inscrit dans la recherche d'une bonne gouvernance, vocable initié dans les années 1990 par la conférence de Rio (1992) et par les pays anglo-saxons. L'ONU (Organisation des Nations Unies) en donne la définition suivante :

*« La gouvernance peut être considérée comme l'exercice des pouvoirs économiques, politiques, et administratifs pour gérer les affaires des pays à tous niveaux. Elle comprend les mécanismes, procédures et institutions. La bonne gouvernance est participative, transparente et responsable... La bonne gouvernance assure que les priorités politiques, sociales et économiques sont fondés sur un large consensus dans la société et que les voix des plus pauvres des plus vulnérables sont au cœur du processus de décision sur l'allocation des ressources pour le développement »<sup>5</sup>*

La concertation rentre donc pleinement dans le cadre d'une bonne gouvernance, de par le mode de participation de ce processus et le consensus recherché.

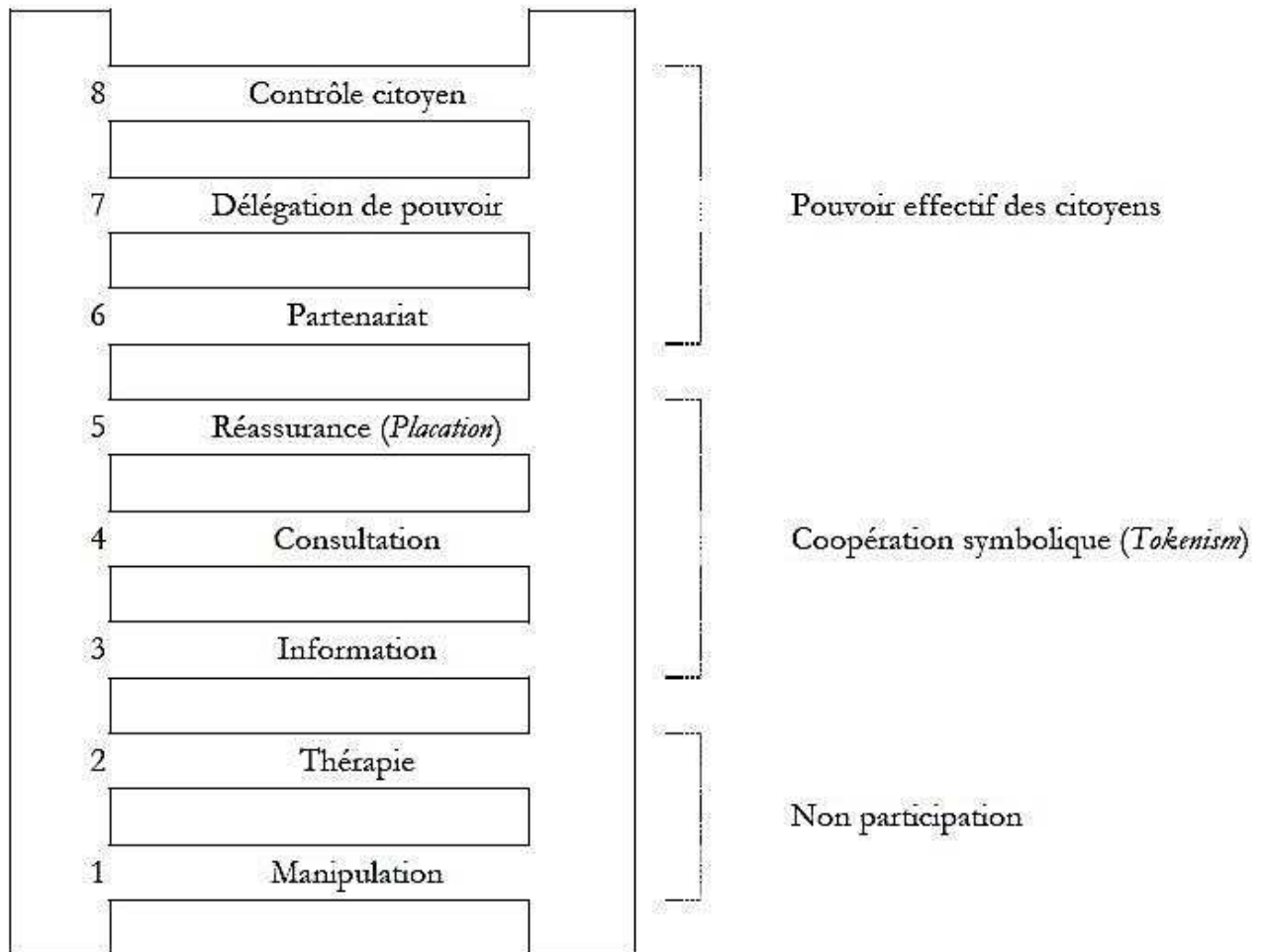
De plus, d'autres processus de participation citoyenne concourent également à l'amélioration de la gouvernance, dont les quatre degrés les plus courants sont :

<b>La co-construction</b>	Production collaborative entre les acteurs
<b>La concertation</b>	Echanges réciproques entre les acteurs
<b>La consultation</b>	Prise en compte des avis et remarques
<b>L'information</b>	Simple présentation d'un projet

Il peut être constaté que la concertation est un processus plus participatif que la consultation car il permet d'être consulté et de créer un dialogue entre les différents acteurs. En revanche, ce processus est plus limitatif que la co-construction, car ne garantit pas une prise en compte de l'opinion des citoyens.

<sup>5</sup> PIPARD Dominique, MAILLARD Alain. *Urbanisme - aménagement : pratique de la concertation : acteurs, principes juridiques, modèles*. Edition du Moniteur, 2003, 346 p

Ces différents degrés de la participation citoyenne peuvent être évalués, grâce l'échelle de Sherry Arnstein<sup>6</sup>, datant de 1969 :



**Figure 2** : Les 8 échelons de la participation selon Sherry Arnstein

Trois grandes catégories se distinguent au sein de cette échelle, d'un pouvoir réel des citoyens, en passant par un simulacre de coopération pour finir par la non-participation.

<sup>6</sup> « Echelle de participation citoyenne, Sherry Arnstein », <http://www.anru.fr/index.php/ces/Etudes/La-participation-des-habitants>, en ligne, consulté le 09/05/2015.

Chaque catégorie englobe plusieurs typologies de participation :

<b>catégorie</b>	<b>échelon</b>	<b>signification</b>
Pouvoir effectif des citoyens	Contrôle citoyen	Délégation totale dans la prise de décision et de l'action, les citoyens deviennent les décideurs
	Délégation de pouvoir	Délégation partielle des pouvoirs
	Partenariat	Négociation entre les citoyens et les décideurs, avec accord sur les rôles, les responsabilités et les niveaux de contrôle
Coopération symbolique	Réassurance	Influence de l'opinion des citoyens mais les décideurs prennent les décisions
	Consultation	Expression des citoyens mais pas de garantie sur la prise en compte ou non de leur opinion
	Information	Le public est informé sur les actions finies, en cours ou à venir
Non participation	Thérapie	Traitement des problématiques annexes sans résolution des enjeux principaux
	Manipulation	Implication des citoyens avec méconnaissance des tenants des processus et informations partielles

Cette échelle cherche à évaluer les processus de participation, « en proposant de les classer sur une échelle en fonction de leur degré plus ou moins fort d'effectivité et de conformité à un idéal de participation véritable des citoyens, posé une fois pour toutes comme désirable ».<sup>7</sup> Cette échelle est fortement utilisée actuellement lors d'évaluations

<sup>7</sup> BLONDIAUX, Loïc et FOURNIAU, Jean-Michel « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? », Participations, 2011, n°1, p. 11

de processus de participation. Dans le cas d'une procédure de concertation, elle peut également servir à qualifier les interactions entre les différents acteurs.

Or, malgré une définition compréhensible par tous, la concertation souffre d'une forte méconnaissance de la part des citoyens. Selon l'étude de Harris Interactive pour le bureau d'étude Respublica réalisée en 2014, 34% des personnes interrogées ne voient pas bien ce que signifie la concertation<sup>8</sup>. En effet, cette confusion quant à son utilisation est amplifiée par le mésusage qu'en font souvent les politiques, et parfois les chercheurs, comme le souligne Hubert Touzard. Ces acteurs utilisent, en effet, indifféremment les termes de concertation, consultation, et négociation. Pourtant chacun de ces termes, même s'ils rentrent dans le vocable commun de la démocratie participative, ont des processus et finalités différentes. Il s'agit donc de veiller à la bonne utilisation du terme concertation afin d'en faciliter à terme sa compréhension.

En revanche, la thèse de Touzard est réfutée par Laurent Mermet<sup>9</sup> qui voit en la concertation un terme « flottant ». En effet pour cet auteur, la concertation est un terme générique, laissant place à diverses pratiques. Ainsi selon Mermet, la notion de concertation ne doit être en aucun cas assimilée à une expérience spécifique de concertation.

De plus, une seconde difficulté de compréhension découle de l'opposition entre le sens usuel de la concertation et le processus réglementaire de concertation. Cette différence s'illustre souvent lors d'une phase de concertation où les citoyens ne peuvent en réalité qu'uniquement participer.

#### 1.1.1.2 Des enjeux et limites multiples

La concertation répond à de nombreux enjeux de sociétés. Premièrement, il s'agit de lutter contre l'arbitraire administratif et la prise de décisions non justifiées. Ainsi ce processus peut conduire à la légitimation de l'administration.

De plus, multiplier les expertises auprès de divers acteurs permet de développer des approches transversales. Partager et confronter les avis entre tous les acteurs du

---

<sup>8</sup> <http://www.respublica-conseil.fr/wp-content/uploads/2014/01/Barometre-concertation-2014.pdf>, en ligne, consulté le 09/05/2015

<sup>9</sup> MERMET, Laurent. « La « concertation » : un terme flottant pour un domaine mouvant ? ». Négociations, 2006, n°5, p. 75-79

territoire amène à mieux se connaître, se comprendre et d'impliquer chacun dans la dynamique du projet.<sup>10</sup>

Ainsi selon Anne Delauney<sup>11</sup>, il est possible de définir la concertation en fonction de deux critères : d'une part une notion objective (comme la proportion de la concertation mise en place vis-à-vis de l'ampleur du projet concerné) et d'autre part une notion subjective (comme la volonté des élus à mener de la concertation). Le rôle des élus est fondamental dans la mise en place d'une concertation approfondie.<sup>12</sup>

Le CAUE (Conseil Architecture Urbanisme Environnement) du Morbihan souligne, dans une plaquette à destination des collectivités, l'intérêt de la concertation. Cette dernière permet, par une meilleure compréhension des projets, une limitation des remises en causes des décisions prises. Elle accroît l'intérêt général sur les intérêts particuliers et permet d'asseoir les élus comme décideurs publics au service des citoyens.<sup>13</sup> Ainsi l'un des enjeux primordial de la concertation est d'accroître l'acceptabilité des documents d'urbanisme.

En revanche la concertation souffre de nombreuses limites minimisant la portée de ce processus. Tout d'abord la France fait face à une culture de la participation limitée, notamment du fait d'une méfiance importante envers les instances de participation.

Le rôle du citoyen est souvent problématique. En effet, non formé, il est souvent vu « au mieux comme le maillon faible, au pire comme un frein ou un handicap ». <sup>14</sup> Ainsi l'une des limites importantes lors de phases de concertation est de réussir à convaincre les citoyens de venir participer.

Les techniciens et élus ne sont pas également formés automatiquement à la concertation. Cette procédure implique la maîtrise de compétences spécifiques.

---

<sup>10</sup> PIPARD Dominique, MAILLARD Alain. Urbanisme - aménagement : pratique de la concertation: acteurs, principes juridiques, modèles. Edition du Moniteur, 2003, p.39

<sup>11</sup> DELAUNEY, Anne. « Y a-t-il un droit de la concertation en urbanisme ? » in : Etudes foncières, janv.-fév. 2006, n°119, p.

<sup>12</sup> CASILO, Ilaria « Concevoir et conduire une démarche de participation des habitants en aménagement et urbanisme: méthode et études de cas. » conférence du vendredi 27 mars 2015, Institut d'Urbanisme de Grenoble

<sup>13</sup> CAUE du Morbihan, plaquette d'information sur la concertation [http://www.mairieconseilspaysage.net/documents/concertation\\_CAUE56.pdf](http://www.mairieconseilspaysage.net/documents/concertation_CAUE56.pdf), en ligne, consulté le 22/06/2015

<sup>14</sup> FERREBOEUF, Georges. Participation citoyenne et ville. L'harmattan, 2011, p.103



Les élus ont également une position particulière : leur légitimité à agir, induite par leur élection, est remise en cause par la concertation. Ils voient aussi un risque dans la concertation, par exemple la remise en cause totale de leur projet.

D'autre part pour les techniciens, plusieurs difficultés se posent. Ils doivent tout d'abord gérer les participants mécontents et réussir dans le même temps à capter le reste des avis de la population.

En outre, divers facteurs alimentent des incompréhensions entre les élus, les techniciens et les administrés lors de procédures de concertation. Il s'agit bien souvent d'une divergence de référentiel commun. Cela concerne notamment la perception du temps, par exemple le citoyen se projette plus sur une durée d'un an alors que l' élu se projette sur dix ans.<sup>15</sup> Le référentiel temporel et les discours techniques doivent ainsi être explicités pour être acceptés.

### 1.1.2 Une procédure récente aux origines anciennes

La démocratie locale et donc la concertation, font « l'objet d'investissements cycliques » comme le souligne Rémi Lefebvre<sup>16</sup>. Elle est ainsi tour à tour oubliée puis remise au goût du jour. Il paraît donc essentiel de dresser un historique succinct afin de comprendre au mieux sa « redécouverte » actuelle.

#### 1.1.2.1 Les prémices de la concertation

Tout d'abord, il paraît nécessaire de dresser un rapide tableau de l'évolution de cette notion au fil du temps. En effet l'histoire apporte une meilleure compréhension des dilemmes actuels liés à la concertation.

La concertation a répondu au XIX<sup>e</sup> siècle au souci de protéger les propriétaires privés face à l'arbitraire de l'État. La loi de 1810 crée ainsi l'enquête publique préalable aux décisions d'expropriation. Cette procédure, menée par un commissaire enquêteur, vise à

---

<sup>15</sup> FERREBOEUF, Georges. *Participation citoyenne et ville*. L'harmattan, 2011, p.115

<sup>16</sup> LEFEBVRE, Rémi. « Retour sur les années 1970. Le parti socialiste et la démocratie locale », in BACQUE, Marie-Hélène et SINTOMER, Yves (dir.), *La démocratie participative, Histoire et généalogie*, La Découverte, 2011, p.65

recueillir des avis, prendre en compte l'intérêt des personnes concernées et informer le public.

Sous la second Empire, la loi adoptée le 6 juin 1868 autorise les réunions publiques sous certaines conditions. Puis sous la III<sup>ème</sup> République, la loi sur la liberté de réunion en date du 30 juin 1881, marque un tournant démocratique de régime. En effet, les réunions publiques deviennent libres et ne nécessitent plus d'autorisation préalable.

En 1946 est créé, par la Constitution de la IV<sup>ème</sup> république, le Conseil économique et social. Composé de représentants sociaux provenant du patronat, des syndicats, et des associations, il examine les projets et propositions de lois. Puis les organismes consultatifs se multiplient sous l'IV<sup>ème</sup> République.

Comme le rappelle Hélène Hatzfeld<sup>17</sup>, la participation citoyenne est par tradition très élitiste en France, réunissant autrefois fonctionnaires et personnalités avec leurs propres intérêts. Après la second Guerre Mondiale, dès 1958, le club Jean Moulin rédige une charte promouvant la participation des citoyens aux affaires de l'État. Puis le Général De Gaulle introduit en 1967 la participation des salariés aux résultats obtenus par les entreprises.

Parallèlement de 1965 à 1973 sont créés les GAM (Groupes d'Action Municipale) dans les communes de Hérouville-Saint-Clair, Grenoble, Saint-Cloud, Rueil et Saint-Priest. Ces groupements répondent alors aux revendications de militants ne trouvant pas de réponses adaptées au sein des partis politiques existants dans le domaine du social, de l'urbanisme et de la démocratie.

---

<sup>17</sup> HATZFELD, Hélène. « La participation, une histoire ancienne ». Urbanisme, printemps 2014, n°392 p. 32-35



**Figure 3** : Le Général de Gaulle et Hubert Dubedout lors des JO de Grenoble (le 6 février 1968), source : revue Urbanisme, printemps 2014, n°392 p. 32

Puis à partir de 1977, grâce au programme Habitat et Vie Sociale (HVS) créée par l'Etat, les prémices de la participation citoyenne se mettent en place à l'échelle communale. Elle apparaît comme la solution à la crise de mai 1968<sup>18</sup>.

Or les classes moyennes, dans les années 1970, ne semblent pas avoir des demandes exacerbées de participations qu'on leur attribue souvent. Du moins, ces revendications ne font pas consensus auprès de cette couche de la population<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> LEFEBVRE, Rémi. « Retour sur les années 1970. Le parti socialiste et la démocratie locale », in BACQUE, Marie-Hélène et SINTOMER, Yves (dir.), *La démocratie participative, Histoire et généalogie* », La Découverte, 2011, p. 65

<sup>19</sup> *Ibid.* p. 65

je participe  
tu participes  
il participe  
nous participons  
vous participerez  
ils profitent



Figure 4 : Affiche étudiante, mai 1968, source : gallica.bnf.fr

Un tournant s'opère lors de la publication du rapport d'Olivier Guichard, en 1976, sous le mandat de Valéry Giscard D'Estaing. Ce rapport propose de développer les formes de consultation expérimentées dans le domaine économique, d'intégrer la participation des associations en l'appliquant notamment au champ de l'urbanisme<sup>20</sup>. De la participation, s'en suit la définition d'un nouveau processus : la consultation. Or, les limites de cette dernière se font rapidement sentir notamment en raison du manque d'effet produits sur les décisions et de l'inégalité prégnante entre les différents acteurs consultés.

Ainsi, s'ensuit donc la recherche d'un processus de participation citoyenne plus poussé : la concertation.

En 1959, François De Bloch-Lainé donne comme définition de la concertation, un régime d'échange et de prise de décisions entre l'Etat et les entreprises. Cette vision de la concertation, avant tout économique, est reprise dans les années 1970 sous le terme de « partenariat ».

Puis dans les années 1980, sous la mandature de F. Mitterrand, la concertation s'inscrit dans les projets d'urbanisme. Après l'acte de décentralisation, la concertation joue le rôle de limitation du pouvoir des élus, récemment compétent en matière d'élaboration de document d'urbanisme par exemple.

Par la suite, le domaine de l'environnement et du développement durable va aider au développement de la concertation à partir des années 1990, sous la forme d'un mouvement descendant, appelé aussi top-down. Ce processus engendré par les institutions, s'appuie sur la législation française. Ainsi, sont introduits notamment les principes de concertation avec les habitants dans la politique de la ville<sup>21</sup> et les débats publics pour tout grand projet d'infrastructure ayant des incidences sur l'environnement<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> HATZFELD, Hélène. « De l'autogestion à la démocratie participative : des contributions pour renouveler la démocratie », in BACQUE, Marie-Hélène et SINTOMER, Yves (dir.), *La démocratie participative, Histoire et généalogie* », La Découverte, 2011, p.53

<sup>21</sup> Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville, [www.legifrance.fr](http://www.legifrance.fr), en ligne, consulté le 30 juin 2015

<sup>22</sup> Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, [www.legifrance.fr](http://www.legifrance.fr), en ligne, consulté le 30 juin 2015

En 2005, la charte de l'environnement inscrit la concertation dans le domaine environnemental comme un principe constitutionnel<sup>23</sup>.

La fin du XXème siècle et le début des années 2000 sont marqués par une prise en considération de la concertation principalement dans le domaine de l'environnement.

## 1.2 Une procédure indubitablement liée aux juridictions

Tout d'abord nous avons vu la forme de concertation au sens commun du terme. Cependant, il ne doit pas être oublié que ce processus de concertation est régi par des lois. En France, la nécessité d'une concertation en amont des décisions est apparue dans les années 1990, à la faveur de nombreux conflits autour de grands projets nationaux d'infrastructures de transport. Cette prise de conscience s'est opérée en parallèle aux niveaux européen et mondial. En particulier, par la signature de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. La Communauté européenne et 39 États membres du Conseil économique et social des Nations Unies signent ainsi cette convention en 1998.

### 1.2.1 Une législation éclectique

Tout d'abord, Jean-Claude Hélin, insiste sur le fait que le terme de « concertation » n'apparaît juridiquement qu'en 1967, au sein de la loi d'orientation foncière et urbaine.<sup>24</sup>

Or à cette époque, la participation citoyenne n'existait pas encore dans la procédure de concertation.

Malgré une lente évolution, et selon Anne Delauney, le droit de la concertation n'existe pas car la loi ne comporte pas de procédés imposés lors d'une procédure de concertation. La concertation s'inscrit donc plus largement dans le droit de la participation, définie comme suit :

---

<sup>23</sup> ANIZON, Lucie. *La concertation en France : état des lieux et enjeux*. Communication au séminaire, communiqué de conférence « Civic Dialogue in Europe », 9/12/2015

<sup>24</sup> HELIN, Jean-Claude. « VI. La concertation en matière d'aménagement. Simple obligation procédurale ou changement de culture ? » in: *Annuaire des collectivités locales*, 2001, Tome 21, La démocratie locale. p. 95

*« La participation est une technique juridique relevant de la procédure administrative non contentieuse, selon laquelle l'explication de la décision administrative est donnée au cours de son élaboration et non postérieurement, et désormais où le public est associé à la prise de décision. »<sup>25</sup>*

#### 1.2.1.1 Des textes peu contraignants à l'échelle mondiale

La concertation s'inscrit à l'échelle mondiale dans la thématique de la recherche d'une « bonne » gouvernance. Ainsi se tiennent régulièrement des rassemblements mondiaux abordant la question de la concertation ou plus généralement de la participation citoyenne. Il est fort de constater la prédominance de la concertation dans le domaine de l'environnement et du développement durable.

Premier document officiel à portée internationale dans le champ de la concertation, la Charte Mondiale pour la Nature est adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 28 octobre 1982. Composée de 24 articles, elle ne possède pas en revanche de portée juridique mais préconise l'incorporation de ces principes dans la législation de chaque Etat. L'article 23 définit les bases de la concertation :

*« Article 23 : Toute personne aura la possibilité, en conformité avec la législation de son pays, de participer individuellement ou avec d'autres personnes, à l'élaboration des décisions qui concernent directement son environnement et, au cas où celui-ci subirait des dommages ou des dégradations, elle aura accès à des moyens de recours pour en obtenir réparation. »<sup>26</sup>*

Les documents d'urbanisme dont les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) rentrent dans cette préconisation car ils influent sur l'environnement immédiat de la population. Ainsi la Charte Mondiale pour la Nature incite tous les pays du monde à mettre en place des procédures de concertation, notamment dans le domaine de l'environnement et l'urbanisme.

---

<sup>25</sup> DELAUNEY, Anne. « Y a-t-il un droit de la concertation en urbanisme ? » in : Etudes foncières, nov.-déc. 2005, n°118, p.33

<sup>26</sup> ONU, Charte mondiale de la Nature <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/427/39/IMG/NR042739.pdf?OpenElement>, en ligne, consulté le 22/06/2015

Cette Charte est suivie par le Sommet de la Terre à Rio, au Brésil, en 1992. Cette conférence des Nations Unies, sur l'environnement et le développement durable, regroupe les dirigeants politiques, des scientifiques et des Organisations Non Gouvernementales (ONG) de 179 pays. Outre la création de divers instruments juridiques, d'un programme d'action et des trois conventions lancées sur la biodiversité, le changement climatique et la désertification, ce sommet de la terre a conduit à l'élaboration de vingt-sept principes dont le dixième encadre la concertation et l'information des citoyens :

*« Principe 10 : La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les Etats doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré. »<sup>27</sup>*

Ce principe corrobore l'article 23 de la Charte Mondiale pour la Nature, l'étoffant du droit à l'information pour les citoyens, du choix des échelles lors de la concertation et le rôle des Etats dans ces procédures. Cette déclaration n'est cependant pas juridiquement opposable. Elle repose donc sur l'obligation morale des gouvernements pour son application. Enfin la création du programme d'action Agenda 21 met en avant la concertation au sein de ses 2500 recommandations.<sup>28</sup>

Puis en 1998 a lieu la convention d'Aarhus, au Danemark, sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. Signée le 25 juin par trente-neuf états du monde dont la France, cet

---

<sup>27</sup> ONU, Sommet de la Terre à Rio, <http://www.un.org/french/events/rio92/rio-fp.htm>, en ligne, consulté le 22/06/2015

<sup>28</sup> Eduki Fondation, plaquette sur la découverte de la coopération internationale [http://www.eduki.ch/fr/doc/dossier\\_2\\_enviro.pdf](http://www.eduki.ch/fr/doc/dossier_2_enviro.pdf), en ligne, consulté le 22/06/2015



accord international fortifie le concept de concertation en reprenant le principe 10 de la déclaration de Rio :

*« Extrait de l'article 6 : Chaque partie prend des dispositions pour que la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence. »<sup>29</sup>*

Cette Convention détaille tout au long de l'article 6 la procédure de concertation, applicable par les états signataires. Selon Francis Haumont, le guide d'application de la convention précise le type de plan relatifs à l'environnement et mentionne les « stratégies d'occupation des sols ».<sup>30</sup> Les PLU rentrent donc dans les préconisations de la convention d'Arrhus, notamment pour les procédures de concertation.

Ainsi, depuis les années 1980, la notion de concertation est reconnue par les instances mondiales, d'abord par le biais de la Charte Mondiale pour la Nature puis par la convention d'Aarhus. Or, même si ces différents textes œuvrent au développement de la concertation à l'échelle mondiale, ils ne conduisent pas automatiquement à son application à l'échelle locale.

Nous pouvons donc nous demander, face à un droit mondial peu directif, comment s'applique le droit européen ?

#### 1.2.1.2 Un droit européen peu innovant

Au niveau de l'Union Européenne, la directive 85/337/CEE du 27 juin 1985, révisée par la directive 97/11/CE en date du 3 mars 1997, contraint à une évaluation des incidences de certains projets l'environnement. Les documents d'urbanisme en font partis.

Puis, la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001, définit dans son article 6, la procédure de concertation lors de la procédure d'adoption de certains plans d'urbanisme. Elle n'est toutefois pas aussi précise que la convention d'Arrhus.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43f.pdf>, en ligne, consulté le 22 juin 2015

<sup>30</sup> HAUMONT, Francis. *Droit européen de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, Bruylant, 2007, p 131

<sup>31</sup> *Ibid.*p136

Suite à la convention d'Arrhus de 1998, en vigueur dans la communauté européenne depuis le 30 octobre 2001, cette dernière adopte la directive 2003/35/CE du 26 mai 2003 afin de réglementer la participation lors de l'élaboration de certains plans et programmes. Cette directive, modifiant les directives 85/337/CEE et 96/61/CE, reprend également les préconisations de la convention d'Arrhus.<sup>32</sup>

Ainsi les règles communautaires doivent être respectées par les états membres autant sur le fond que sur la forme.

Le droit européen trouve donc son essence dans la convention d'Aarhus. Bien qu'ayant intégré les préconisations de cette dernière, la communauté européenne reste sur une position peu contraignante, à l'image du droit mondial. En effet, les directives ne sont pas impératives et permettent d'y déroger. Ainsi, le droit français applique-t-il le droit européen plus strictement ?

#### 1.2.1.3 Le droit français : une concertation résolument administrative et peu contraignante

La concertation est définie en France par le code de l'urbanisme. Une série de lois a contribué au fil du temps à étoffer la réglementation de la concertation lors de l'élaboration ou la révision des documents d'urbanisme.

Tout d'abord, la loi d'Orientation Foncière du 30 décembre 1967, crée le régime des POS, ancêtre des PLU, initialement approuvés par l'Etat. Elle est également la première loi à introduire la notion de concertation lors de l'élaboration des documents d'urbanisme. Elle modifie la relation Etat-communes, préparant à la décentralisation.<sup>33</sup> En effet la loi LOF instaure une « élaboration conjointe » entre les deux types de collectivités, basée sur la création de groupes de travail et d'une prise en compte des avis des conseils municipaux avant délibération finale par le préfet. En revanche cette concertation influait peu sur les prises de décision, l'Etat gardant tout de même la main et pouvant faire appliquer un POS contre l'avis de la commune concernée.

---

<sup>32</sup> *Ibid*, p136

<sup>33</sup> GOZE, Maurice. « 8 - La loi d'orientation foncière : de la croissance urbaine à la métropolisation ». In: Annuaire des collectivités locales. Tome 19, 1999. pp. 111.  
url :/web/revues/home/prescript/article/coloc\_0291-4700\_1999\_num\_19\_1\_1331 Consulté le 17 juin 2015

Cette loi symbolise donc les prémices de la concertation entre acteurs publics, les personnes aux intérêts privés n'y étant pas encore intégrés.

Par la suite, l'acte I de la décentralisation à partir de 1982 marque un tournant important pour les procédures de concertation.

Tout d'abord la loi Defferre du 7 janvier 1983 autorise les maires à approuver eux-mêmes leur POS. Puis la loi du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement, généralise la concertation préalable aux projets d'aménagement et à la révision ou la modification des POS, s'ils ouvrent à l'urbanisation une zone d'urbanisation future.

Cette loi a ainsi pour but d'éviter un recul de la participation qui aurait pu être entraîné par la décentralisation<sup>34</sup>. L'article L 300-2 du code de l'urbanisme régit cette procédure avec une prise en compte de l'avis des citoyens dès la phase préparatoire du document de planification. Le choix de la modalité de concertation est également laissé aux communes.<sup>35</sup> Or dans l'écriture du droit, le législateur met avant les obligations des collectivités, à l'inverse d'affirmer un droit reconnu aux citoyens<sup>36</sup>. Cette loi marque toutefois un tournant fort en créant une nouvelle procédure très nettement différente de l'enquête publique, qui intervient à la fin d'un projet ou d'une procédure. Au contraire, la concertation prend effet en amont de l'élaboration des documents d'urbanisme. Selon Jean Claude Hélin, le résultat de la concertation importait peu initialement. Il s'agissait avant tout de se démarquer de l'enquête publique pour créer une « culture du dialogue »<sup>37</sup>

Ensuite, la définition du « public » lors des procédures de concertation est étendue par le biais de la loi du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction. Cette dernière impose la consultation des associations agréées lors de

---

<sup>34</sup> HELIN, Jean-Claude. « VI. La concertation en matière d'aménagement. Simple obligation procédurale ou changement de culture ? » in: Annuaire des collectivités locales, 2001, Tome 21, La démocratie locale. p. 97

<sup>35</sup> Légifrance, loi n°85-729 du 18 juillet 1985, [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), en ligne, consulté le 23 juin 2015

<sup>36</sup> *Op. cit.* HELIN, p.97

<sup>37</sup> *Ibid.* pp. 95-108.

l'élaboration des documents d'urbanisme prospectifs dont les POS <sup>38</sup> et met ainsi en évidence le droit et le rôle des associations dans la vie démocratique.

Puis la loi Solidarité et Renouvellement Urbain du 13 décembre 2000 marque un tournant dans les documents d'urbanisme en créant un nouveau document remplaçant les POS : le PLU. Ces documents qui se substituent au fil des ans aux POS sont plus ambitieux que ces derniers et proposent un véritable projet de ville. En outre, l'article pose les bases de la participation lors de l'élaboration des documents d'urbanisme par l'article L300-2<sup>39</sup> du code de l'urbanisme actuellement en vigueur. La concertation préalable est ainsi obligatoire lors de l'élaboration des documents d'urbanisme et non plus uniquement lors de leur révision et modification.

Afin de sécuriser la procédure de concertation ainsi créée, la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 « urbanisme et habitat », ajoute à l'article L300-2 un cinquième alinéa. Ainsi un PLU n'est plus illégal « du seul fait des vices susceptibles d'entacher la concertation dès lors que les modalités définies par la délibération prévue au premier alinéa ont été respectées. » <sup>40</sup> Cependant l'effet pervers de cette loi est de limiter les initiatives des collectivités en matière de concertation notamment de peur de ne pouvoir tenir les engagements arrêtés. Les démarches de concertation sont donc souvent diminuées car définies à minima, et ne sont pas augmentées par la suite.

Toutes ces lois plus ou moins populaires témoignent de l'intérêt croissant pour la participation citoyenne et la concertation de la part du législateur. En revanche, il est fort de constater que la concertation tel que définie par la loi reste avant tout une procédure administrative, basée sur la confiance des acteurs publics concernant l'application de cette concertation.

---

<sup>38</sup> Légifrance, Loi du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction, [www.légifrance.gouv.fr](http://www.légifrance.gouv.fr), en ligne, consulté le 23 juin 2015

<sup>39</sup> Voir annexe 2, page 92

<sup>40</sup> COUTON, Xavier et SANTONI, Laetitia. « Quelles nouvelles obligations de concertation préalablement aux projets ? Quels risques ? » in : l'urbanisme post-Alur toutes les réponses à vos enjeux opérationnels, Conférence d'actualité, mardi 3 et 4 février 2015, Paris, EFE, p.23

## 1.2.2 Une procédure réglementée

Actuellement la phase de concertation lors de l'élaboration ou la révision d'un PLU est régie par l'article L 300-2 <sup>41</sup> du Code de l'Urbanisme. Cet article a été modifié au fil du temps par les différentes lois qui se sont succédées, comme développé précédemment. Il définit une procédure codifiée, pouvant toutefois être commentée.

### 1.2.2.1 Le déroulement de la procédure

L'élaboration ou la révision d'un PLU comporte différentes phases. La concertation s'échelonne sur différentes phases comme figuré sur le schéma d'élaboration d'un PLU<sup>42</sup>. La procédure de concertation commence ainsi dès le début de l'élaboration ou la mise en révision du PLU. Elle se divise en trois étapes clés, réglementées par l'article L300-2 du code de l'urbanisme.

#### 1) La délibération de révision ou d'élaboration du PLU

La délibération a pour rôle de définir les modalités de concertation mise en place tout au long de l'élaboration ou la révision du PLU. L'alinéa II de l'article L300-2 détaille les données devant figurer sur l'acte officiel.

*« Les modalités de la concertation permettent, pendant une durée suffisante et selon des moyens adaptés au regard de l'importance et des caractéristiques du projet, au public d'accéder aux informations relatives au projet et aux avis requis par les dispositions législatives ou réglementaires applicables et de formuler des observations et propositions qui sont enregistrées et conservées par l'autorité compétente » <sup>43</sup>*

Les modalités précédemment définies doivent être respectées tout au long de la procédure, au risque de rendre illégal le nouveau PLU.

---

<sup>41</sup> Voir annexe 2, page 92

<sup>42</sup> Voir page 37

<sup>43</sup> Code de l'Urbanisme, art L300-2, alinéa II, Légifrance, en ligne, consulté le 22 juin 2015

## Schéma d'élaboration d'un PLU

**PADD** : Projet d'Aménagement et de Développement Durable  
**OAP** : Orientations d'Aménagement et de Programmation  
**PPA** : Personnes Publiques Associées

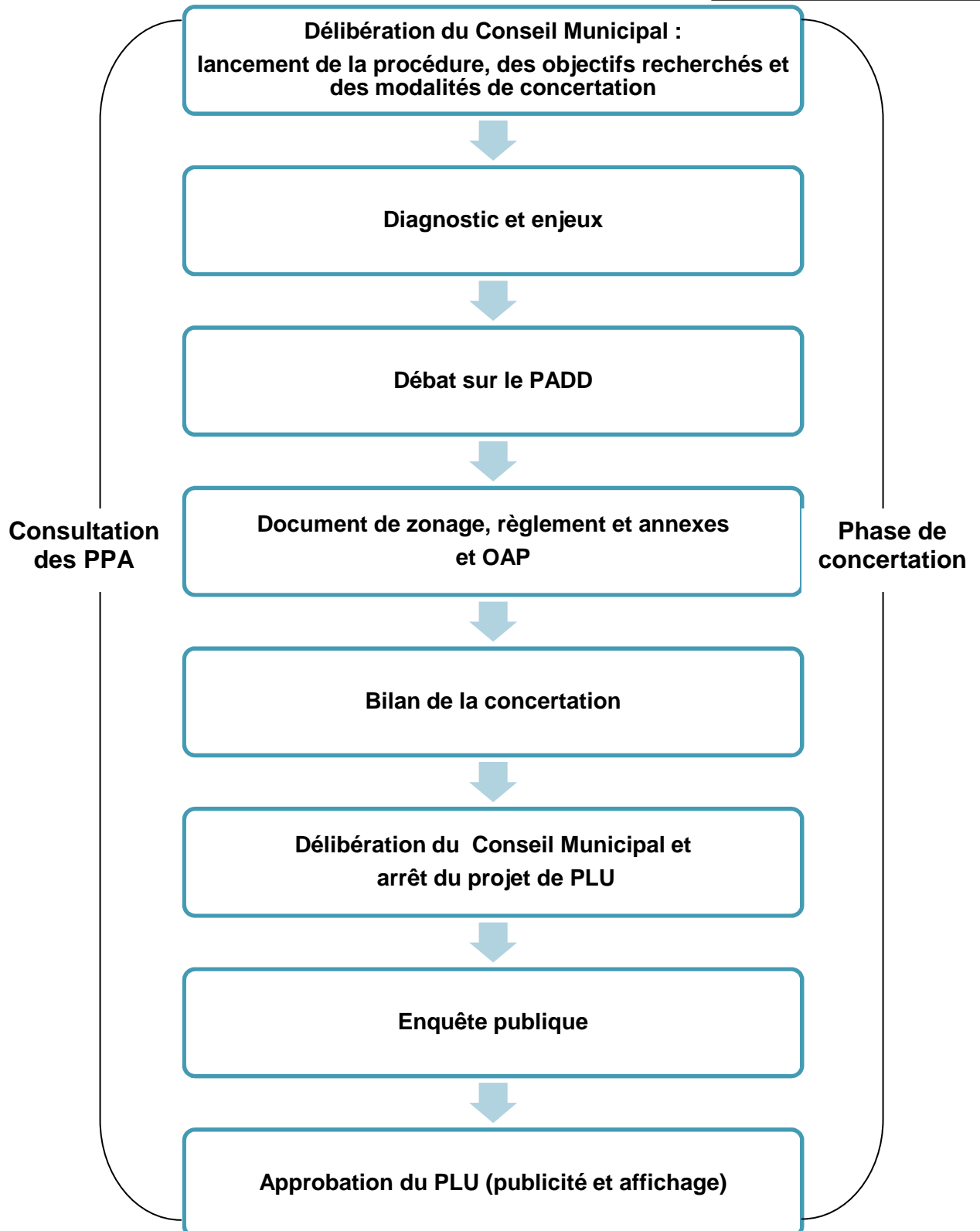


Figure 5 : Schéma de l'élaboration d'un PLU, source A.PROCACCI

*« Les documents d'urbanisme et les opérations mentionnées aux I, II et III bis ne sont pas illégaux du seul fait des vices susceptibles d'entacher la concertation, dès lors que les modalités définies au présent article et par la décision ou la délibération prévue au II ont été respectées. »<sup>44</sup>*

## 2) La phase de concertation

La phase de concertation s'adresse aux « habitants, les associations locales et les autres personnes concernées »<sup>45</sup> notamment les personnes publiques associées (PPA)<sup>46</sup>, en collaboration avec les élus et les techniciens. Elle s'organise selon les modalités définies dans la délibération, durant les phases de diagnostic, de débat sur le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) et les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP), et enfin lors de l'élaboration du règlement, du zonage et des annexes. Elle doit permettre une expression en continu du public.

La collectivité a le choix de la forme sous laquelle elle souhaite concerter. Les procédures les plus courantes sont les suivantes.

Tout d'abord les réunions publiques permettent de réunir un nombre important de personnes. Cependant l'expression peut y être peu aisée pour des personnes non entraînées à s'exprimer en public.

Les ateliers en revanche facilitent la concertation mais restreignent le nombre de participants.

La mise à disposition du public d'un registre ne permet pas une interaction entre les différents acteurs.

## 3) Le bilan de la concertation

A la fin de la phase de concertation, le maire ou le président de la collectivité territoriale est tenu de présenter un bilan de la concertation devant le conseil municipal ou

---

<sup>44</sup> Code de l'Urbanisme, art L300-2, alinéa IV, Légifrance, en ligne, consulté le 22 juin 2015

<sup>45</sup> Code de l'Urbanisme, art L300-2, alinéa I, Légifrance, en ligne, consulté le 22 juin 2015

<sup>46</sup> Définies à l'article L.121-4 du code de l'urbanisme

communautaire<sup>47</sup>. Ce dernier doit délibérer au plus tard au moment de l'arrêt du projet. Le bilan de la concertation doit être accessible au public et faire l'objet d'une publicité.

#### 1.2.2.2 [Les limites de cette procédure](#)

La procédure de concertation, telle que précédemment détaillée, comporte de nombreux points faibles. Il s'agit donc de dresser un tableau critique de cette procédure afin d'en définir les améliorations possibles.

Tout d'abord, l'un des éléments frappant est la rédaction très succincte du Législateur quant à la procédure de concertation à suivre. Selon le code de l'urbanisme, les modalités et les objectifs de la concertation sont laissés au libre arbitre du maire ou du président de la collectivité. La loi ne définit donc pas de concertation *a minima*, ni d'objectifs minimum à suivre lors de la procédure. Cette définition se fait donc par le biais de la jurisprudence, très peu contraignante et qualifiée de « degré zéro de la concertation »<sup>48</sup>. Cette rédaction du Droit conduit bien souvent à une procédure de concertation peu poussée et très administrative. Ainsi, cette phase de concertation ne garantit pas un réel débat démocratique, contrairement à ce qu'il pourrait être attendu d'une telle procédure. Enfin il n'existe de garant indépendant pouvant vérifier la réalité de la procédure mise en place lors des phases de concertation, contrairement aux processus de débat public, comme le souligne JF Struillou<sup>49</sup>.

Ainsi le code de l'urbanisme conduit plus à une obligation de moyens que de résultat, en matière de concertation.

De plus, cette procédure à un pouvoir limité sur l'approbation finale du PLU. En effet, le maire ou le président de l'intercommunalité n'est pas contraint de suivre les observations émises tout au long de la concertation<sup>50</sup>. Cela peut ainsi donner le sentiment d'inutilité de la concertation auprès du public et discréditer la procédure mise en place.

---

<sup>47</sup> Code de l'Urbanisme, art L300-2, alinéa III, Légifrance, en ligne, consulté le 22 juin 2015

<sup>48</sup> HELIN, Jean-Claude. « VI. La concertation en matière d'aménagement. Simple obligation procédurale ou changement de culture ? » in: Annuaire des collectivités locales, 2001, Tome 21, La démocratie locale. p.101

<sup>49</sup> STRUILLLOU, Jean-François. « La participation des habitants : la concertation de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme », Cahier du Gridauh n°10, 2004, p.78

<sup>50</sup> Jurisprudence CE sect.3 décembre 1993, ville de Paris c/Paents et autres



En outre, le champ d'application de cette procédure est restreint. En effet elle ne s'applique que selon la volonté de l'exécutif local lors des révisions simplifiées, modifications, mises à jour, révisions à l'initiative du préfet du PLU. L'étendue du débat démocratique sur les questions d'urbanisme est là encore limitée. Des dérives sont également à craindre, comme l'utilisation du prétexte de la concertation (volontairement très limitée) pour boucler un projet et refuser tout ajustement qui pourrait être demandé. La concertation pourrait ainsi être utilisée comme un « alibi » par les collectivités qui n'auraient pas envie de mettre leurs projets au débat public.

Enfin, cette procédure gagnerait à être améliorée par un perfectionnement de la loi, de même que son contrôle juridique.

Pour conclure ce premier chapitre, il peut être souligné l'ambivalence et la complexité de la concertation. Notion développée au cours du XXème siècle, elle prend aujourd'hui un sens bien différent, codifiée par la loi. Forte de son passé historique et de sa prise en considération à l'échelle mondiale, elle est devenue l'un des sujets brûlant de la démocratie locale. Ainsi entre concertation usuelle et procédure juridique, quelles sont les marges de manœuvres des collectivités pour réussir à conjuguer les deux ? Comment intégrer la concertation dans une démarche de bonne gouvernance, c'est à dire avec une idée de bienveillance en donnant des informations et une mise en débat ? Comment parvenir également à capter les aspirations des citoyens, de « la majorité silencieuse » ?

Comment la ville de Seyssins a-t-elle conduit sa démarche de concertation dans le cadre de la révision de son PLU ?

## 2 La concertation à Seyssins : une démarche limitée mais efficace

Lors de la première partie de ce mémoire, la notion de concertation a été abordée dans tous ses aspects. En effet, son origine historique, sa pratique et la juridiction lui étant associée ont été définis. Cette seconde partie se propose d'étudier le cœur du sujet de ce mémoire : la concertation dans le cadre de révision du PLU de Seyssins. Les bases de la concertation développées tout au long de cette première partie, ont apporté les connaissances nécessaires à l'étude de la concertation à Seyssins. Ainsi, dans un premier temps, le contexte de la révision du PLU de Seyssins et les objectifs de cette révision seront étudiés. Cet état des lieux permettra, dans un second temps, d'analyser précisément la concertation dans le cadre des ateliers du Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD).

### 2.1 La révision du PLU de Seyssins

#### 2.1.1 Une révision justifiée

Le Plan Local d'Urbanisme de la ville de Seyssins a été approuvé le 21 mai 2007. Malgré quatre modifications et une révision simplifiée depuis cette date, il est apparu nécessaire pour la commune d'engager une révision de son document de planification. En effet il devenait primordial pour la commune de se mettre en conformité avec de nouvelles lois et documents, faute de quoi le PLU de Seyssins deviendrait à terme fragile juridiquement.

Tout d'abord, le PLU doit intégrer les principes des lois Grenelle<sup>51</sup>. Ces lois ont eu pour effet le « verdissement » des PLU, par une meilleure prise en compte du développement durable et de l'environnement dans les documents de planification.

Puis, la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) a conduit au passage de la communauté d'agglomération (« la Métro ») en Métropole au 1<sup>er</sup> janvier 2015. Cette loi a eu comme effet le transfert de la compétence urbanisme des communes de la métro à la toute

---

<sup>51</sup> Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

nouvelle Métropole. L'objectif étant, à terme, l'élaboration un Plan Local d'Urbanisme Intercommunal (PLUI) sur l'ensemble de son territoire, soit 49 communes. La commune de Seyssins a fait le choix de réviser son PLU afin de peser aussi dans l'élaboration de ce nouveau document réglementaire.

Enfin, la loi pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové (ALUR) du 24 mars 2014 a eu pour effet la suppression des coefficients d'occupation des sols (COS), outil encore présent dans le PLU de Seyssins et désormais inopérant. Cette modification de la loi permet aujourd'hui une importante densification sur certaines parcelles de la commune, ce qui a alerté la commune sur ses capacités à maîtriser le développement urbain et les outils à utiliser. Cette loi renforce également les rapports entre les PLU et les Schémas de cohérence territoriale (SCOT), qui sont des documents réglementaires supérieurs à l'échelle d'un territoire plus étendu. Le PLU de Seyssins se devait donc d'être compatible avec le SCOT de la région Grenobloise avant le 28 mars 2016, cette raison ayant également conduit à sa mise en révision.

L'environnement juridique et ses lois plus ou moins récentes ont donc contribué au choix de révision du PLU de la ville de Seyssins. De plus, la crainte d'une prise en compte limitée par Grenoble Alpes Métropole, des ambitions politiques de Seyssins en matière d'urbanisme, a conduit les élus au choix de cette révision.

### 2.1.2 Les objectifs de cette révision

Depuis 2007, la commune modifiait son PLU ponctuellement pour permettre la réalisation de certains projets. Elle avait donc en projet, depuis plusieurs années, la révision de son PLU, afin d'anticiper les futurs secteurs de projets et intégrer les projets portés par les élus.

La révision du PLU de Seyssins a commencé par la réalisation d'un diagnostic, dès août 2014, obtenu par la synthèse d'une série d'études et de diagnostics réalisés entre 2010 et 2015 sur la commune. Les études sur le paysage de l'atelier d'architectes-paysagistes Eranthis, sur la mutation du tissu industriel du secteur de la plaine de l'architecte Yves Sauvage et sur la trame verte et bleue peuvent être citées comme ressources essentielles à ce travail d'étude.

Ce travail de diagnostic a également été mené en collaboration avec l'Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise (AURG), permettant de synthétiser les principes du SCOT à intégrer dans le PLU de Seyssins.

Ensuite, cette synthèse des diagnostics a permis à la commune de travailler sur la définition d'orientations majeures à intégrer dans le nouveau PLU. Ces orientations doivent être à terme la base du Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD). Le PADD est en effet un élément constitutif obligatoire du PLU. Il est le cœur de ce document réglementaire car fait la synthèse des enjeux et des projets urbains de la commune. C'est donc ce document qui différencie le PLU du POS, en inscrivant le PLU dans une logique de projet. Il s'agit d'un document « simple et concis, donnant une information claire aux citoyens et habitants sur le projet territorial. »<sup>52</sup>. En revanche, le PADD n'a pas de valeur réglementaire mais propose toutefois un projet politique répondant aux enjeux territoriaux de la commune.

Cette réflexion autour des orientations du PADD s'est déroulée dans le cadre d'ateliers, toujours dans l'optique d'une récupération de la procédure de révision par la Métropole. Ces ateliers rentrent également dans la procédure de concertation, telle que défini par la loi<sup>53</sup>.

### 2.1.3 [Le choix ambiguë de la concertation](#)

Les modalités de concertation de la révision du PLU de Seyssins ont été défini par la délibération du Conseil Municipal en date du 15 septembre 2014. Comme développé dans la première partie de ce mémoire, la commune de Seyssins avait le choix de définir ses propres modalités de concertation, comme prévu par le code de l'urbanisme.

Elle prévoit ainsi trois temps de concertation préalable lors de la présentation du diagnostic et du contexte communal et intercommunal, de l'élaboration du PADD et avant l'arrêt du projet de PLU. Ces temps doivent prendre la forme de réunions publiques, augmentés d'une communication d'informations par voie de presse, sur le site internet et le journal de la commune.

En revanche, l'absence des ateliers du PADD dans la délibération peut être soulignée. Cette absence s'explique par le contrôle que l'Etat exerce a posteriori sur les procédures

---

<sup>52</sup> CERTU, « le plan local d'urbanisme, le contenu du PADD », fiche n°3, juin 2013

<sup>53</sup> Voir annexe 2, page 92

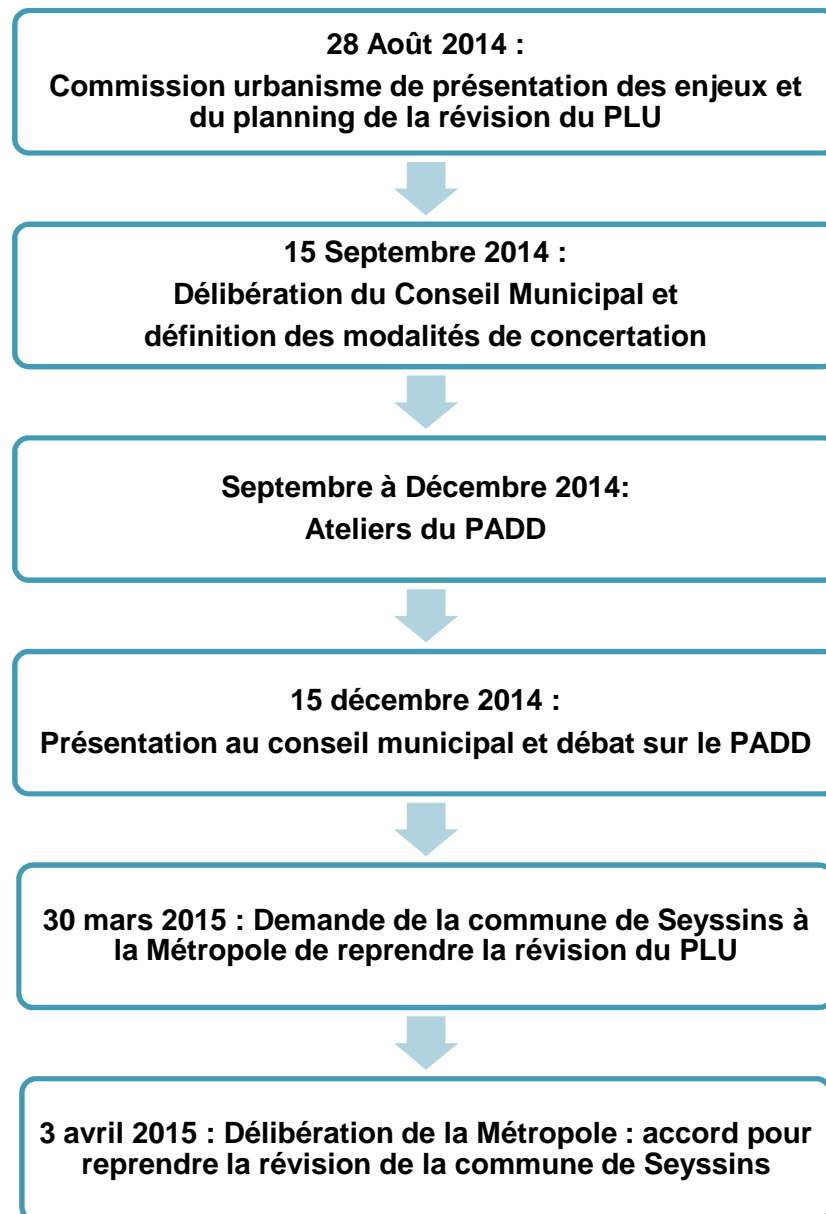
de concertation, par le biais du Préfet. En effet, malgré la libre administration des communes, ces dernières sont tenues de mettre en œuvre une concertation proportionnelle à chaque projet et d'en dresser le bilan. Ne pas s'y tenir conduit à l'approbation d'un PLU fragilisé. En outre, faire figurer les ateliers dans la délibération et ne pas les réaliser représentait un risque pour Seyssins.

La commune a donc cherché à « sécuriser » la révision de son PLU. La ville de Seyssins a ainsi défini comme modalité de concertation, une procédure jugée comme « suffisante » par la jurisprudence, au vue de l'ampleur du projet. La commune a cherché en premier lieu à sécuriser la révision de son document d'urbanisme par la définition de modalités de concertations légales minimales, mais a pu au final, compléter ce dispositif par une série de concertation.

L'objet de la loi sur la concertation n'est donc pas de favoriser des résultats. Il peut être noté que l'usage peut amener les communes à délibérer sur un minimum de concertation, n'aidant pas à valoriser, dans le cas de la ville de Seyssins, le travail de concertation mis en place. En outre, le rôle de la jurisprudence est prédominant dans le choix des modalités de concertations. Son évolution d'appréciation pourrait conduire à terme à une évolution de modalités « minimales » de concertation.

Par la suite, les orientations à inscrire dans le PADD ont été débattues le 15 décembre 2014 par le conseil municipal, moyen pour la commune d'étoffer sa révision avant le transfert de la compétence à la métropole.

Puis au 1<sup>er</sup> janvier 2015, la Métropole, compétente désormais en matière de document d'urbanisme réglementaire, a accepté de poursuivre la révision du PLU de Seyssins en y associant la commune.



**Figure 6** : Chronologie de la révision du PADD en 2014-2015, source A.PROCACCI

### 2.1.4 Les ateliers du PADD : un cadre très formel

Les ateliers du PADD se sont répartis sur quatre mois, à raison d'un atelier tous les quinze jours environ. La durée de chaque atelier était en moyenne de deux heures, avec des variations selon les thématiques abordées. Le planning était organisé ainsi :

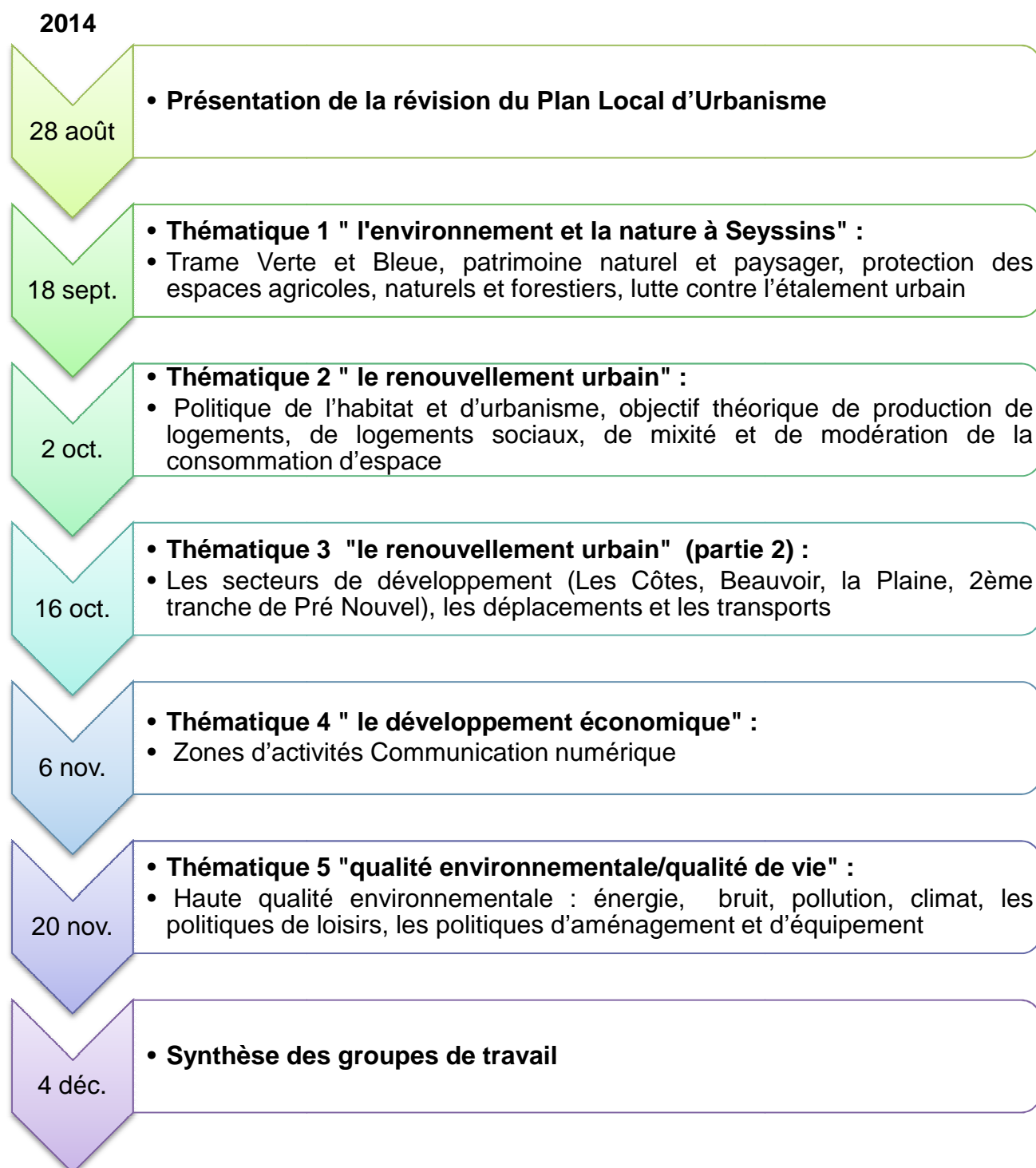


Figure 7 : Schéma du déroulement des ateliers du PADD, source A.PROCACCI

Il a été choisi arbitrairement d'organiser sept ateliers, avec le choix des thématiques ci-dessus. Celles-ci suivent les principaux objectifs fixés par la loi<sup>54</sup>.

Le planning très serré de la révision du PLU a conduit à la mise en place d'un atelier toutes les deux semaines, ce qui est, il faut le souligner, une fréquence assez soutenue. Ainsi l'un des facteurs déterminant quant au type de concertation mis en place à Seyssins est le temps. En effet, une temporalité restreinte conditionne de fait le type de concertation utilisé. Par exemple des processus nécessitant une intendance importante n'étaient pas compatibles avec le calendrier de révision du PLU de Seyssins.

Ainsi, comme évoqué dans la première partie de ce mémoire, le référentiel commun, ici le temps, a été un facteur déterminant dans l'organisation de cette démarche.

Voici le déroulement type d'un atelier du PADD :

- 1) Les documents de l'atelier sont envoyés aux participants avant l'atelier.
- 2) L'élue rappelle la thématique abordée lors du dernier atelier.
- 3) La thématique du jour est introduite par l'élue.
- 4) La chargée de mission présente un power-point sur la thématique à l'ordre du jour.
- 5) L'élue commente au fur et à mesure la présentation, de même que les autres participants. Un débat s'instaure.
- 6) Les techniciens éclaircissent les points non compris ou qui posent questions.
- 7) L'élue vérifie que toutes les questions et remarques ont bien été exposées et clôture la réunion.
- 8) Un compte-rendu de la réunion est envoyé par la suite aux participants.

Les différents ateliers ont tous suivi un déroulement similaire. Il s'agit d'un cadre très formel, risquant fortement de limiter la prise de parole et de positionnement de la part des participants. Ainsi peut-on parler réellement de concertation ? Ne s'agissait-il pas de consultation ? En effet, d'après l'analyse du fonctionnement des ateliers, il peut être constaté que les réunions suivaient une articulation « top-down », c'est-à-dire du haut vers le bas, entre les différents acteurs présents.

---

<sup>54</sup> Article L123-1-3 du code de l'Urbanisme



### 2.1.5 Des acteurs divers mais similaires

Les membres des ateliers ont été choisis par l'élue à l'urbanisme, en collaboration avec les techniciens du service urbanisme. La composition des ateliers reprenait les membres de la commission urbanisme mais en incluant également des personnes extérieures. En raison du peu de temps disponible, l'élue à l'urbanisme et les techniciens ont fait le choix de contacter des personnes déjà membre d'instances participatives municipales, afin de faire participer tout de même la population.

Actuellement, il existe à Seyssins plusieurs instances de démocratie participative et notamment : le Conseil Municipal Jeune (CMJ), le Conseil des Sages, le Comité Agenda 21 et Comité d'habitants. La possibilité de participation aux ateliers du PADD a été étudiée pour chaque instance mais certaines ont été naturellement écartées. En effet, le calendrier imposé ne correspondait pas avec celui du CMJ et le Comité d'habitants n'avait pas été renouvelé après les élections municipales de 2014. Ainsi le Conseil des Sages et le Comité Agenda 21 étaient les deux instances restantes.

Tout d'abord des personnes membres du comité agenda 21 ont été contactées. Ce comité, en place depuis l'engagement de la démarche Agenda 21 en 2010, est animé par un technicien du service Environnement et Développement Durable de la ville de Seyssins. Le mode de constitution de ce comité est basé sur un appel à candidature, ouvert à l'ensemble des Seyssinois et son nombre de participant varie selon les réunions. La fréquence des réunions de ce comité tend à s'essouffler ces dernières années. Par exemple, en 2015, le comité ne s'est réuni que deux fois. Trois personnes du comité agenda 21 ont accepté de participer aux ateliers du PADD.

Les ateliers du PADD ont également inclus des membres du conseil des sages de la ville de Seyssins. Ouvert aux habitants de plus de soixante-cinq ans, ce conseil se réunit une fois par mois afin de traiter de sujets ayant trait à la vie communale. Le conseil est coordonné par une animatrice et reçoit des élus ou des techniciens pour la présentation de projets. Il est composé de dix-huit personnes. Deux personnes ont été déléguées parmi le conseil des sages pour participer aux ateliers du PADD.

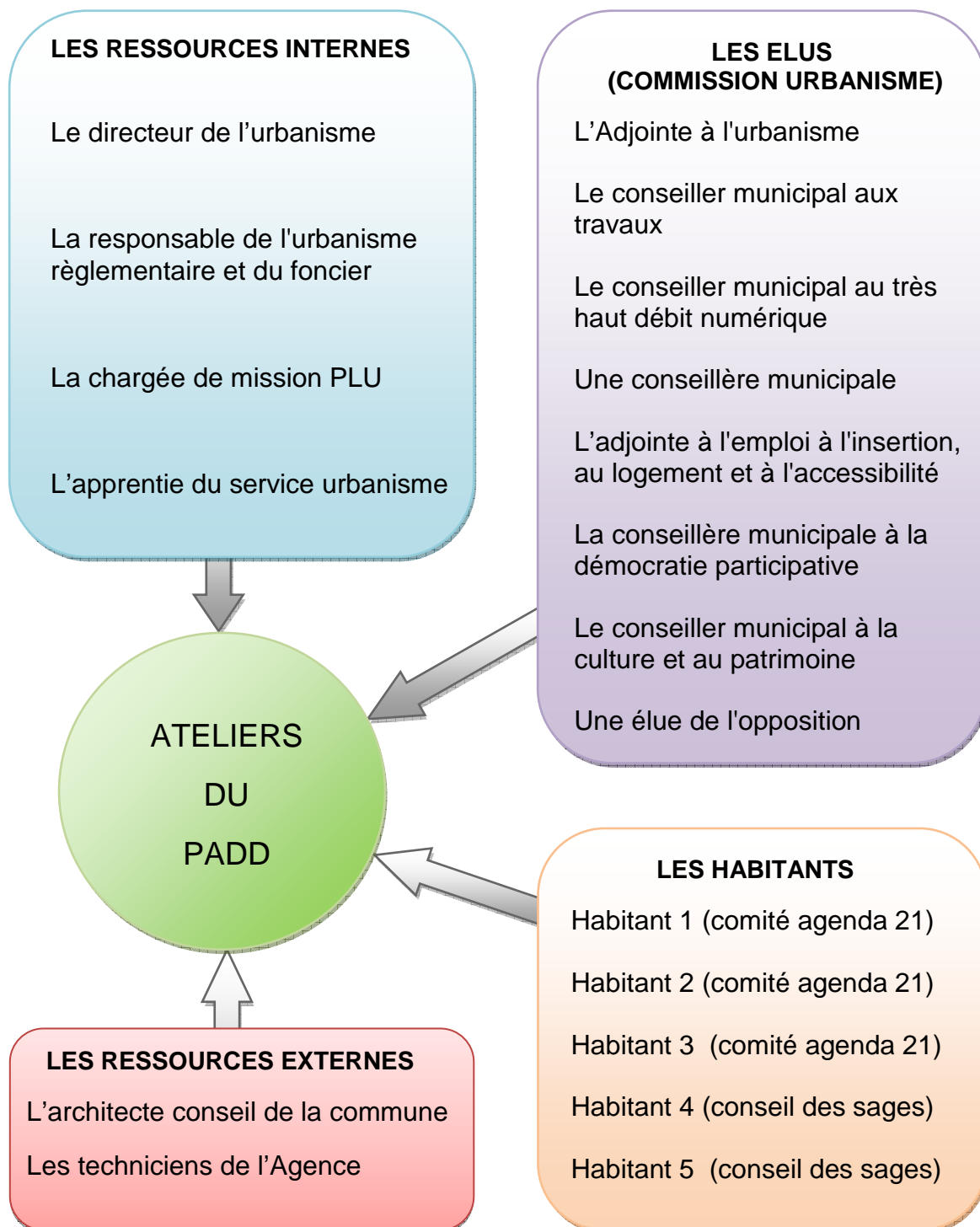
Les instances participatives font donc partie du quotidien de la ville de Seyssins, preuve d'une démocratie ancrée dans la vie de la commune. Les personnes y prenant part sont ainsi distinctement identifiées comme des personnes ressources. En revanche ces instances se basent sur des critères plus ou moins sélectifs, comme l'âge des individus

pour le Conseil Municipal Jeunes et le Conseil des Sages, les centres d'intérêts comme le développement durable pour l'agenda 21. Tous les Seyssinois ne peuvent donc pas se retrouver dans ces instances. Étendre ces dernières permettrait de toucher peut-être une part plus importante de la population, comme le comité d'habitants a tenté d'y répondre.

Enfin, les ateliers étaient composés aussi d'élus, de la majorité et de l'opposition. Ces élus ont l'habitude de se réunir ensemble, car ils font partie de la commission urbanisme de la commune de Seyssins. La présence des élus de l'opposition peut-être difficile à gérer pour la majorité en place. La participation des élus de la majorité et de l'opposition dans le cadre des ateliers est étudiée dans la partie suivante de ce mémoire.

Les techniciens de la mairie étaient présents à tous les ateliers, mais leur nombre variait selon les thématiques abordées. La chargée de mission, animait les ateliers du PADD, avec l'élue à l'urbanisme. De plus, l'ensemble du service urbanisme participait aux ateliers. Ponctuellement, la technicienne du service environnement et développement durable était présente. Pour certaines thématiques, la commune a également fait intervenir l'architecte conseil de la ville. Les techniciens de l'Agence d'urbanisme de Grenoble (AURG) qui assistaient à la commune sur certaines thématiques étaient ponctuellement présents aux ateliers. Ils avaient à la fois un rôle de conseils et de techniciens, concernant l'intégration des orientations du SCOT au futur PLU de Seyssins. L'AURG aidait donc à avoir une prise de recul sur les différentes thématiques abordées, tout en remplaçant Seyssins dans le contexte du SCOT.

Le schéma suivant synthétise les types d'acteurs présents aux ateliers du PADD.



**Figure 8** : Les acteurs présents aux ateliers du PADD, source : A.PROCACCI

Le groupe de participants s'est basé sur un type de sélection « choisie ». En effet, la ville de Seyssins a décidé de concerter un ensemble d'acteurs avec qui elle a l'habitude de travailler. Elle n'a pas voulu ouvrir ce processus de concertation à tous les citoyens, selon le principe d'auto-sélection ou « porte ouverte ». La commune n'a pas non plus cherché à créer un échantillon représentatif de la population de Seyssins dans ses ateliers. Elle n'a donc pas innové, ni cherché à élargir la population concertée.

L'avantage de ce mode de constitution de groupe est tout d'abord le gain de temps. En effet, il est rapidement mis en place et opérationnel. La commission urbanisme, qui est la base de ce groupe de travail, a l'habitude de se réunir fréquemment pour traiter de divers sujets. De plus, les membres invités ont également l'habitude de travailler sur le mode de commissions. Ce type de groupe est donc relativement efficace.

En revanche, cette manière de concerter restreint le cercle des personnes touchées par la concertation. En effet, la majorité des acteurs présents dans ce groupe sont des personnes déjà engagées dans différentes causes, politiques et associatives et qui participent aux instances participatives de la ville. Or, l'ensemble de ces instances est fortement lié à la politique puisque autorisé par la majorité actuelle. Ainsi le facteur d'isomorphisme coercitif doit être pris en compte dans l'analyse de ces ateliers. Cette notion se définit par une influence politique, formelle ou informelle, pouvant à terme imposer certains comportements et normes communes, au sein d'instances qui lui sont liées<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> CASILO, Ilaria. *Concevoir et conduire une démarche de participation des habitants en aménagement et urbanisme*. Conférence du 27 mars 2015, Institut d'Urbanisme de Grenoble

## 2.2 Analyse de la concertation dans le cadre des ateliers

Les ateliers de travail sur les orientations du PADD vont maintenant être analysés, afin de savoir si l'on peut véritablement parler de concertation. Dans un premier temps la participation aux ateliers sera étudiée. Puis dans un second temps, le lien et l'implication des acteurs seront mis en avant à l'aide de l'analyse d'entretiens.

Suite au groupe de travail du PADD, j'ai réalisé une série d'entretiens de juin à juillet 2015 avec certains participants aux ateliers. La méthodologie appliquée est celle des entretiens semi-directifs, mais basée également sur la méthode des entretiens compréhensifs de Jean-Claude Kaufmann<sup>56</sup>. Un questionnaire<sup>57</sup> a été préalablement défini avec l'aide du directeur de l'Urbanisme. Les questions ainsi définies suivaient une suite logique et donnaient un ensemble cohérent au questionnaire. En revanche cette grille de question ne servait que de « simple guide, pour faire parler les informateurs autour du sujet »<sup>58</sup>. Certaines questions n'étaient pas posées si la personne enquêtée répondait d'elle-même aux questions ou abordait le thème spécifique.

Le choix des personnes contactées s'est effectué en fonction des différents types d'acteurs présents aux ateliers. Sur sept personnes contactées, quatre ont accepté de participer aux entretiens. Ces personnes seront nommées « informateurs » ci-après.

Chaque entretien dure une heure environ et a été réalisé à la mairie de Seyssins, dans un bureau fermé, excepté l'entretien 4. Ce dernier s'est effectué en effet à la terrasse d'un café. Ainsi le cadre plus ou moins formel de ses entretiens a influé inévitablement sur le type de réponse donné par les informateurs.

Il est certain que le nombre restreint d'entretiens réalisés, limite quelque peu la portée des analyses ci-après. Cet échantillon ne représente en effet que l'opinion d'une partie des participants aux ateliers du PADD. En revanche, l'objectif était avant tout d'obtenir des matériaux qualitatifs, ce qui a donc été atteint.

---

<sup>56</sup> KAUFMANN, Jean-Claude. « L'entretien compréhensif », Nathan université, 1996, 127p.

<sup>57</sup> Voir annexe 5, page 95

<sup>58</sup> KAUFMANN, Jean-Claude. « L'entretien compréhensif », Nathan université, 1996, p. 44

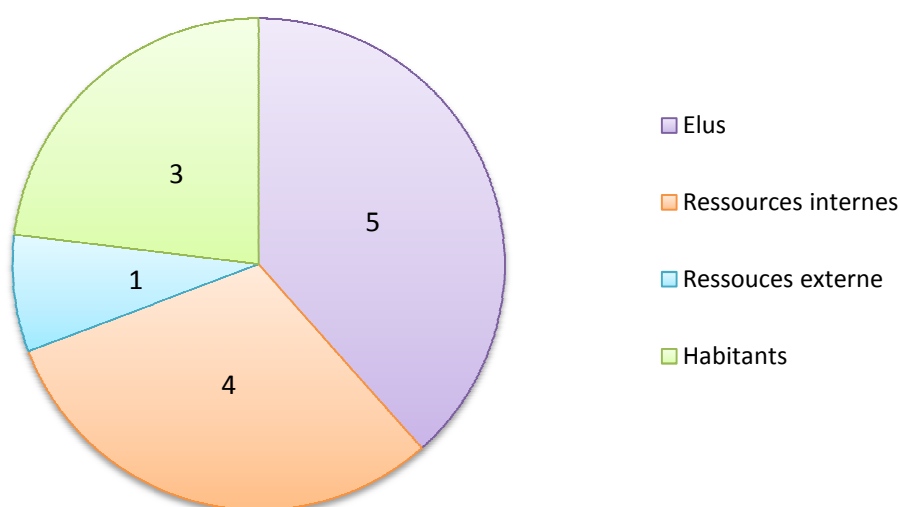
Enfin, un tableau d'analyse a été créé dans le but de classer les réponses des informateurs par thématique. Puis, dans chaque thématique, les extraits d'entretiens ont été classés par items, c'est-à-dire selon le type de contenu de chaque réponse.

### 2.2.1 Une participation physique variable

Tout d'abord, il est important de souligner que certaines personnes ont été volontairement convoquées seulement à un ou deux ateliers en fonction des thèmes abordés.

Le tableau suivant donne à voir la répartition moyenne entre chaque catégorie d'acteur.

Nombre moyen de participants selon types d'acteurs



**Figure 9** : Nombre moyen de participants selon types d'acteurs, source A.PROCACCI

Premièrement, il peut être constaté la place importante des élus au sein des ateliers. Ces derniers étaient, en effet, toujours en majorité durant les différents ateliers. Il peut être supposé, du fait de leur prédominance au sein des ateliers, que leur participation a eu une influence non négligeable sur la concertation. De plus, le principal acteur ayant porté le projet de concertation étant l'élue à l'urbanisme, l'avis des participants de sa propre catégorie d'acteur a donc eu une influence sur ses décisions.

Puis les ressources internes à la mairie arrivent en deuxième position en terme de présence. Ceux-ci, avec les ressources externes, jouent le rôle de techniciens. En effet, ils expliquent et traduisent aux autres acteurs les données techniques de la révision du PLU. Du fait de leur statut, qui est avant tout de conseiller les élus, il n'est pas attendu d'eux un avis personnel sur la révision.

Les habitants arrivent en troisième position selon la répartition des acteurs. Peu nombreux face aux techniciens et aux élus, qui ont l'habitude de travailler ensemble, il peut être difficile pour eux de trouver leur place. Or ces habitants participent régulièrement aux instances de participation communale. Ce sont donc des individus ayant l'habitude d'exprimer leur opinion et qui se sentent légitimes pour participer.

Enfin les ressources externes à la mairie étaient peu présentes. De même que les ressources internes, leur rôle est avant tout de conseiller les participants. Cependant comme ils ne sont pas liés directement à la mairie, ils exprimaient leur opinion plus librement, en tachant de resituer régulièrement la commune dans son environnement territorial : la métropole et la région urbaine grenobloise.

De nombreuses personnes invitées n'ont pas participé aux ateliers du PADD. D'autres ont en revanche eu une participation soutenue. Le tableau suivant met en évidence ces disparités.

Taux de participation moyenne aux ateliers du PADD  
(tous types d'acteurs confondus)

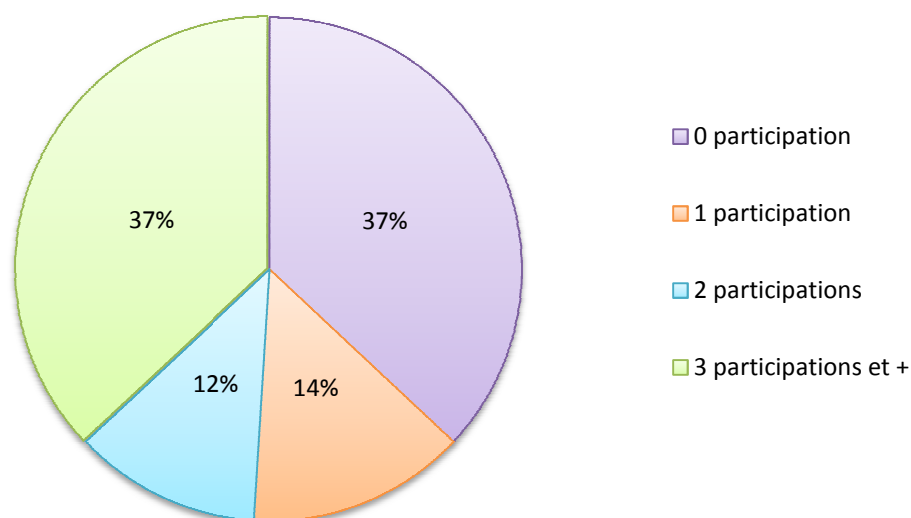


Figure 10 : Graphique du taux de participation aux ateliers du PADD, source : A.PROCACCI

Parmi le tiers de personnes invitées aux ateliers n'ayant jamais participé, 10 sont des élus et 4 des techniciens municipaux. Au contraire, l'ensemble des habitants ayant accepté de participer aux ateliers s'y sont rendu. La part importante d'élus n'ayant pas participés aux ateliers peut s'expliquer par la sollicitation constance des élus pour divers commissions et activités politiques. De plus, parmi les techniciens n'ayant pas participé, se trouve une majorité de personnel à hautes responsabilités, également fortement sollicité par ailleurs.

Le tableau suivant permet d'analyser le taux de participation pour chaque atelier en fonction de chaque type d'acteur.

Evolution de la participation sur l'ensemble des ateliers du PADD

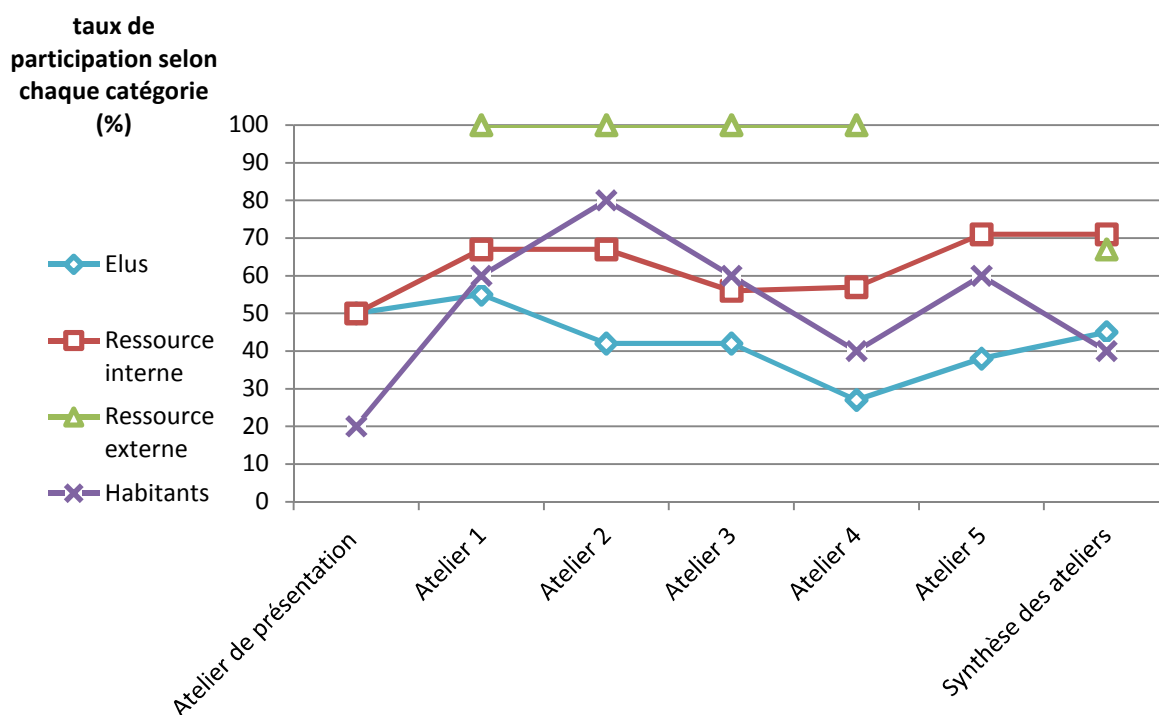


Figure 11 : Synthèse de la participation aux ateliers du PADD, source A.PROCACCI

Concernant la participation des élus, il est constaté une baisse de la participation au fil des ateliers jusqu'à l'atelier 4 sur le thème du développement économique. Puis la



participation remonte tout de même jusqu'à l'atelier de synthèse. En revanche, la participation totale des élus ne dépasse jamais les 60% sur l'ensemble des élus invités. Les élus sont donc des acteurs difficilement mobilisables. Cela s'explique d'une part par la forte sollicitation, du fait de leurs fonctions, à laquelle ils doivent faire face. D'autre part, certains élus ont peut-être été moins sensibilisés que d'autres au PLU, d'où un intérêt moindre de leur part.

Au contraire, la participation des ressources internes et externe à la mairie connaît une constance tout au long des ateliers. En effet, ces techniciens sont avant tous des personnes ressources employées par la collectivité. Leur présence est donc liée à leurs obligations salariales.

Enfin les habitants ont quant à eux une participation fluctuante. Leur faible participation au premier atelier se justifie par la date choisie, pendant les vacances scolaires. A l'inverse, l'atelier sur le renouvellement urbain a connu 80% de participation chez les habitants. Cette thématique semble donc fortement intéresser ces acteurs. Comme chez les élus, l'atelier 4 n'a pas rencontré de succès chez les habitants, avec seulement 40% de participation. Cela peut s'interpréter comme un essoufflement de la participation aux ateliers, tout comme la faible participation à l'atelier de synthèse.

La participation physique aux ateliers suit donc différentes logiques selon le type d'acteurs. Les élus sont difficilement mobilisables alors que les habitants ont une participation fortement fluctuante d'un atelier à l'autre. La participation des ressources internes et externes de la mairie restent en revanche stable. Pour la suite de la concertation, des outils devront être développés afin de réussir à maintenir une présence élevée des participants.

La participation effective lors de ateliers doit maintenant être étudiée afin d'analyser tous les aspects de la participation.

### 2.2.2 Une participation variant selon les acteurs

La participation au cours des ateliers du PADD va être analysée lors deux réunions : le premier atelier en date du 18 septembre 2014 et le deuxième atelier en date du 2 octobre 2014.

Tout d'abord, pour chaque atelier, la thématique est présentée par l'élue et la chargée de mission. Ces deux personnes organisent ainsi tout au long de la présentation les prises de parole des participants. La prise de parole peut être spontanée, sauf quand l'élue demande d'intervenir seulement à la fin d'une partie de la présentation. Cette demande était formulée quand le déroulement des ateliers prenait du retard (la durée d'un atelier était en moyenne de 2 heures). Ces deux acteurs étaient donc les principaux interlocuteurs auprès des autres acteurs présents. Cela peut se justifier par le rôle de « meneurs » que ces deux acteurs revêtaient. L'élue à l'urbanisme avait une position complexe, à la fois organisatrice de la concertation et participante lors des ateliers.

Lors du premier atelier sur la thématique de l'environnement et la nature à Seyssins, six élus étaient présents, quatre personnes internes à la mairie, trois habitants et une personne ressource extérieure.

Tout d'abord, un élu de la majorité est intervenu deux fois de suite. A chaque fois, le directeur du service urbanisme a répondu à ses remarques en expliquant et justifiant les choix de la mairie. Puis, la personne du service environnement et développement durable de Seyssins a également fait deux remarques. La personne de l'AURG est intervenue deux fois afin de compléter les propos de la chargée de mission. Enfin une élue de l'opposition est intervenue quatre fois tout au long de l'atelier. Elle a fait remonter plusieurs observations. L'élue à l'urbanisme a répondu à ses propos en expliquant le positionnement de la mairie. En définitive, chaque acteur cherchait à convaincre les autres de la pertinence de sa remarque.

Or, il peut être constaté que les habitants n'ont pas échangé lors de cet atelier. Ils n'ont pas exprimé leur opinion et sont donc restés passifs. Cela peut s'expliquer par exemple du fait de la nouveauté des ateliers, d'une faible maîtrise de la thématique abordée... La non-participation des habitants s'est peu remarquée lors de l'atelier notamment à cause de la participation importante des autres acteurs.

Nous pouvons donc affirmer que la thématique de cet atelier a fait l'objet d'une concertation entre les acteurs présents. Cependant la catégorie des habitants est restée exclue de cette concertation, restant au stade de l'information.

Lors de l'atelier 2 sur le renouvellement urbain (première partie), cinq élus étaient présents, quatre personnes internes à la mairie, quatre habitants et une personne ressource extérieure à la mairie. Cet atelier s'est déroulé à l'identique du premier,

excepté que deux habitants ont échangés avec les autres acteurs. Ainsi lors de cet atelier, la concertation était plus complète que lors de la précédente réunion.

Afin de garantir une véritable concertation lors des ateliers, il paraît essentiel de bien définir le rôle de la personne portant le projet de concertation. Des outils et méthodes afin de permettre une expression aisée de chacun doivent être également mis en place.

Puis, à posteriori, les entretiens ont permis également d'aborder la question de la participation, selon le point de vue des participants aux ateliers. Premièrement, ces derniers semblent avoir conscience de la difficulté à mobiliser les acteurs : « *Pour qu'une concertation marche bien, il faut que les gens se sentent concernés !...avec le PLU, c'est plus compliqué* » (entretien 3). Cette remarque souligne l'importance du sujet à concerter. Ici, dans le cadre du PLU, la difficulté est de capter les gens, du fait de la complexité de la thématique pour les non-initiés. L'un des moyens pour rendre ce sujet attractif pourrait être de l'ancrer dans le quotidien des citoyens, selon des thématiques qui les touchent.

L'informateur 1 se pose également la question de leur mobilisation : « *On ne peut pas obliger les gens à venir s'exprimer, hein !* », « *Y'a pas tellement de gens qui sont prêts à venir participer* » (entretien 1).

Il est également évoqué l'intégration des personnes éloignées des instances de participation. En effet lors des ateliers du PADD, ce type de population n'a pas été concerté. Pour l'informateur 1, il est important de les intégrer à la concertation : « *C'est impératif ! De les amener à faire de la concertation forcément sur leur propres préoccupations* » (entretien 1). On comprend en revanche que les sujets abordés doivent spécifiquement les concerner « *Si vous demandez à des SDF de venir participer à l'agenda 21, que ce soit de Seyssins ou Fontaine... (rire)* ». En revanche, l'informateur 2 privilégie la concertation des personnes qui travaillent ou payent des impôts sur Seyssins « *En ce qui me concerne, je pense qu'il serait plus logique de consulter des gens qui participent directement à l'activité de la commune* », « *Que des personnes qui n'ont pas de prise directe sur l'économie* », (entretien 2). Cet informateur exclut donc de fait les sans domiciles fixes (SDF) et les personnes précaires qui ne payent pas d'impôt. Pour l'informateur 3, les jeunes doivent être également intégrés dans la concertation, chose peu aisée selon lui : « *Dans les groupes de travail notamment, c'est très difficile de faire venir les jeunes* », « *Ils se sentent...c'est très difficile !* », « *Ils ont pas le temps, ils se sentent moins motivés* » (entretien 3).

Ces entretiens ont permis de faire ressortir trois catégories de personnes éloignées de la concertation à Seyssins. Tout d'abord, les SDF dont le statut particulier pourrait être mis en question lors d'une thématique territorialisée comme le PLU. Puis les personnes ne contribuant pas financièrement à la vie de la commune, ce qui pose la question de la légitimité de chacun à participer à la concertation. Enfin, la catégorie des enfants, pour qui la concertation semble à première vue des « problèmes d'adultes ». Les avis des informateurs quant à la participation de ces derniers ne fait pas consensus.

En revanche, aucun informateurs ne propose de solutions pour intégrer ces personnes plus éloignées de la concertation: « *Faut pas rêver non plus, c'est des populations qui vont être très dures à faire venir* », « *J'ai pas de recette miracle* », « *Il faut trouver le chemin, les centres d'intérêt* » (entretien 1).

L'intégration de populations éloignées de la concertation pourrait être l'un des points à prendre en compte lors de la poursuite de la concertation dans le cadre du PLU de Seyssins.

### 2.2.3 [La parole des acteurs](#)

Comme vu précédemment, les entretiens ont suivi une suite logique de thématique et de questions.

La première partie de l'entretien se concentre sur leur définition de la concertation et son rôle selon les personnes enquêtés.

#### 2.2.3.1 [Qu'est-ce que la concertation ?](#)

Plusieurs thématiques sont abordées par les informateurs. Tout d'abord, le contexte dans lequel ces personnes ont été confrontées à la concertation. Par exemple, l'informateur 2 parle des thèmes du quotidien : « *La collecte des déchets, l'éclairage* ». Pour l'informateur 1 en revanche, la concertation est liée « *Au contexte* »: « *Niveau national* », « *Le quartier* ». Ainsi pour cette personne, outre le contexte, les rapports d'échelle influent sur la concertation. Chacun individu a une perception différente de la concertation. Pour certain, elle doit intervenir à l'échelle locale, de leur quotidien. Pour d'autres, elle doit être employée à des sujets plus transversaux, touchant un plus grand nombre d'individus.

Puis vient naturellement le type de personnes concernées par la concertation :

*« C'est toujours important d'avoir une partie de personne, entre guillemet, sachantes et puis les personnes utilisatrices ou usagers » (entretien 3).*

Pour cet informateur, il existe d'une part les « sachants », c'est-à-dire les élus et les techniciens, et d'autre part les « non sachants ». Ainsi lors d'un processus de concertation, chaque individu serait identifié selon son savoir, son bagage technique. Ainsi une hiérarchie s'opère de manière informelle. L'informateur 1 corrobore cette idée en opposant, d'une part le citoyen qui a « *L'opportunité de s'exprimer sur des sujets* » et d'autre part les organisateurs dont le rôle est « *De prendre en compte, d'une certaine façon l'expression des citoyens* ». Dans ce cas, l'opposition des acteurs se fait sur la base du rôle qu'ils jouent dans la concertation.

Les élus remettent donc en question la légitimité des citoyens au sein de la concertation. Il est difficile pour les élus de trouver la « bonne » place à donner aux autres acteurs lors de questionnements liés à la vie municipale.

En revanche, les modalités de la concertation semblent s'organiser par des interactions entre ces différents acteurs. La concertation doit ainsi permettre à l' élu d'« *Avoir un avis plus direct des citoyens sur tel ou tel sujet* » (entretien 2) et d'« *Expliquer le projet pour que les gens se l'approprient* » (entretien 3).

De plus, rapidement, le thème de la concertation fait ressortir différents sentiments de la part des informateurs. Dans l'entretien 1, le mot « *malheureusement* » apparaît de nombreuses fois. La répétition d'expression signalent également l'exaspération de l'informateur 1 « *Combien et combien de fois* », « *Faire valoir* », qui cherche toutefois à se protéger : « *Je dis pas sur la mairie de Seyssins, hein !* ». La concertation est donc perçue négativement par certains informateurs. « *Si je sais un peu dire parce que je suis déçue* »

Certains informateurs ne sont pas satisfaits de la forme de la concertation actuelle et souhaiteraient être plus ou mieux associés. Or cette demande de participation s'oppose à la faible participation citoyenne fréquemment constatée. Ce paradoxe interroge sur les outils à trouver pour réussir à mobiliser les habitants même si une demande réelle de participation existe.



### 2.2.3.2 Les apports des ateliers du PADD à la concertation du PLU

Les ateliers du PADD peuvent être étudiés selon plusieurs thématiques, d'après les matériaux obtenus lors des entretiens.

Tout d'abord, la révision d'un PLU peut sembler complexe à des personnes non familières avec l'urbanisme. De plus, il ne s'agit pas d'un sujet qui intéresse les citoyens de premier abord. A Seyssins, le ressenti a été tout d'abord positif dans l'ensemble : « *J'ai été intéressé par les sujets d'urbanisme* » (entretien 2). Cet informateur a réussi, malgré l'aspect souvent abstrait des objectifs discutés dans le PLU, à s'approprier le travail réalisé. Il cite par la suite la zone du PLU de son quartier. Selon un autre informateur, l'ensemble des gens présents ont été satisfait des ateliers : « *Les gens étaient contents, enfin, l'opposition était content, ça veut dire que ça a bien marché* » (entretien 4).

Concernant les ateliers du PADD, l'un des premiers faits marquants concernant les réponses des informateurs est qu'ils ne se souviennent pas ou peu de ces réunions : « *Y' a tellement de réunions* » (entretien 1), « *Moi aussi, mais j'sais plus de quel cadre j'en fais partie* » (entretien 2). En effet ces personnes sont très actives au sein de la vie municipale et associative. Elles enchainent donc tout au long de l'année les réunions sur divers thématiques. Ainsi la sollicitation des mêmes acteurs pose un problème de représentativité mais également d'implication de ces derniers.

En revanche certains soulignent le nombre peu élevé de personnes dans le groupe : « *Regrettable qu'il n'y ait pas plus de participants* » (entretien 2) « *Le nombre était très restreint en fait, et après pas forcément représentatif* » (entretien 4). Or, pour l'informateur 3, la taille du groupe est un critère important « *Il faut jamais que le groupe soit trop important, parce que du coup on arrive plus à avancer...* » (Entretien 3). La taille pertinente d'un groupe est donc sujette à débat et notamment dans le cas des ateliers du PADD.

L'absence de diversité au sein des personnes présentes est également critiquée : « *Ceci étant, la population de Seyssins est une certaine population, hein* » (entretien1). Il semble difficile pour cet informateur de qualifier la population de Seyssins, sûrement car il sait qu'il en fait partie. Le terme « *certaine* » traduit de ce fait l'homogénéité de la population, même s'il ne la qualifie pas. L'informateur le précise par la suite « *Il n'y avait*

*pas de SDF bien évidemment (rire) » (entretien 1).* Le manque d'ouverture des ateliers au reste de la population Seyssinoise a donc été mal perçu par certains informateurs. De plus, pour l'informateur 3, l'homogénéité des personnes provient du fait qu'aucun participant ne venait pour son intérêt propre : *« Par contre les gens qui venaient étaient des représentant de quelque chose » (entretien 3).* En effet chaque acteur appartenait à un groupe institutionnel comme les élus, les techniciens, le conseil des sages et le comité agenda 21. Cette multiplicité d'acteurs ne semble toutefois pas gêner l'informateur 2 : *« La pluralité, c'est très bien ! » (Entretien 2).* Le choix des participants à un groupe de concertation n'est donc pas à négliger et se doit d'être fortement réfléchi. Cette analyse fait également ressortir la difficulté d'obtenir un groupe de travail représentatif

L'informateur 4 souligne également le rôle du groupe de travail dans la réussite des ateliers : *« ça c'était possible parce qu'il y avait une bonne équipe » (entretien 4).* L'implication de l'équipe au sein des ateliers s'est donc fait fortement sentir.

Concernant la concertation lors des ateliers du PADD, *« C'était déjà assez préparé, et au final ils donnaient leur avis à la marge » (entretien 4).* Les ateliers se basaient donc sur le travail des techniciens et des élus, réalisé en amont : *« Je pense que c'est pas les usagers qui vont faire le projet, le projet il est fait par des professionnels, voilà, ou par des élus » (entretien 3).* Il est difficile pour les participants de qualifier cette concertation : *« Si, c'est de la concertation... après c'est pas de la participation habitante » (entretien 4)*

Les informateurs semblent avoir été entendu et écouté : *« J'ai eu le sentiment d'avoir participé dans tous les cas, oui » (entretien 2) « On a fait la synthèse...c'était par rapport à tout ce qui c'était dit dans les réunions » (entretien 4).* Cependant, le cadre formel des réunions est également critiqué *« Qui permet pas forcément de euh... libérer la parole non plus quoi » (entretien 4)*

Puis arrive ensuite la question de la prise en compte de l'avis des participants lors de cette concertation. Pour l'informateur 4, il n'y a pas eu assez de communication à ce sujet : *« Du coup c'est un peu frustrant pour eux...ils ont l'impression de participer à des réunions et puis qu'en fait leur avis bah ils savent pas trop s'il est pris en compte, ils voient pas le bout du projet » (entretien 4).* Ce constat est mis en parallèle par les autres informateurs pour le comité agenda 21 *«Je suis incapable de vous dire qu'est-ce qu'a donnée cette concertation » (entretien 1)* et le conseil de sages *« S'il s'inspire de notre*



*avis tant mieux » (entretien 2).* Ce manque de certitudes quant à la prise en compte de la parole des informateurs peut avoir un effet négatif sur la perception des ateliers et leur pérennisation. L'avis des participants semble avoir été pris en compte mais n'a pas été assez explicite, d'où une confusion pour certains informateurs. Il est donc important que les organisateurs de la concertation explicite dès le début l'utilisation finale des avis prononcés par le groupe de travail.

De plus, il ne faut pas oublier que ces ateliers n'étaient pas ouverts à la population de Seyssins. La question de la diffusion du travail réalisé lors des ateliers se pose. Par exemple l'informateur 2 se demande qu'elle sera la transmission auprès de ces concitoyens « *Je sais pas si finalement ce genre de consultations, à une répercussion auprès des autres citoyens » (entretien 2).* Ici cette personne parle de consultation, ce qui semble traduire sa vision des ateliers du PADD.

En revanche cet informateur reconnaît l'effort fait en matière de concertation à Seyssins : « *J'ai l'impression que l'avis des citoyens compte plus que dans d'autres communes ».* Le rôle de l'élue à l'urbanisme a également été moteur tout au long de cette concertation : « *Ouais, le rôle de l'élue là-dedans est vachement important »*, « *elle portait le projet au sein du conseil municipal » (entretien 4).* Ainsi, un changement de municipalité peut par exemple totalement changer la pratique de la concertation à Seyssins.

Enfin l'une des particularités de cette concertation est le manque de temps, qui revient plusieurs fois dans l'entretien 4 : « *On n'avait pas le temps »*, « *Y'a un planning serré »*, « *Le timing était serré en fait » (entretien 4).* Ce manque de temps a donc eu un impact sur le contenu de la concertation : « *C'était une méthodologie particulière... parce que du coup on a fait diagnostic et PADD en même temps » (entretien 4)* et le type de concertation : « *Il faut réussir à caler les différents plannings » (entretien 4)* et donc des personnes concertées.

Pour conclure, les ateliers du PADD rentrent réellement dans la case de la concertation, du fait de l'échange réciproque entre les acteurs tout au long de leur déroulement. Cependant sur certains aspects, ces ateliers se rapprochaient plus de la consultation, notamment du fait de l'incertitude de plusieurs acteurs quant à la prise en compte de leur opinion. Enfin, selon l'échelle de la participation de Sherry Arnstein, il semblerait que ces ateliers étaient une « réassurance », c'est-à-dire que l'avis des personnes concertées a

eu une influence mais que ceux désignés comme les « sachants »<sup>59</sup> ont pris les décisions. En effet, ce sont ces derniers qui ont établi le tableau de synthèse des ateliers, déjà sous forme définitive. Les autres acteurs avaient peu de temps et de marge de manœuvre pour le modifier. En outre, les participants ont fait ressortir la vision floue qu'ils avaient sur la prise en compte de leur avis.

De plus, les objectifs de la concertation dans le cadre de la révision du PLU de Seyssins étaient d'assurer la continuité de la concertation tout au long du processus de révision du PLU. Elle devait permettre des échanges et promouvoir la rencontre avec les habitants et usagers et proposer des formes d'expressions variées, permettant au plus large public possible de s'exprimer.

Les ateliers du PADD n'ont donc pas totalement remplis les objectifs fixés en termes de concertation. Ils ont pleinement permis un mode d'expression varié et le maintien d'une concertation soutenue tout au long de la révision du PLU. En revanche, l'objectif d'expression d'un large public n'a pas été atteint.

Ainsi, la ville de Seyssins pourrait, dans le cadre de la poursuite de sa démarche de concertation, chercher à élargir les personnes concertées.

---

<sup>59</sup> Voir page 60



### 3 La concertation future à Seyssins : 3 propositions spécifiques

Les deux premières parties de ce mémoire ont permis de dresser le cadre général de la concertation puis d'analyser la concertation mise en place à Seyssins, qui a pris la forme de rencontres appelées « ateliers du PADD ». Cette dernière partie se propose d'envisager des pistes de poursuite de la concertation dans le cadre de la révision du PLU de Seyssins. Il s'agit en effet de poursuivre le travail déjà réalisé, tout en donnant à voir de nouvelles possibilités. Ces propositions n'existent qu'à titre indicatif mais ont pour ambitions de poser les bases d'une concertation prochaine. Trois axes vont être développés dans cette dernière partie.

Le premier axe tachera de répondre à la problématique suivante : comment prendre en compte le facteur temps, « subi » lors des ateliers du PADD et comment l'intégrer dans une proposition de démarche de concertation.

Puis, la deuxième partie se focalisera sur comment améliorer la participation chez toutes les couches de la société durant une phase de concertation.

Enfin, nous nous demanderons dans le dernier axe comment réduire les coûts de la concertation.

Le parti pris de ce chapitre est seulement de se concentrer sur trois données spécifiques et majeures de la démarche de concertation : le temps, le public ciblé et les moyens. Le schéma de concertation finalement choisi pourra donc être le résultat d'une combinaison des propositions suivantes, partiellement ou entièrement.

Afin d'analyser a posteriori l'une ou les méthodes choisies, des critères d'évaluation ont été définis. Ainsi la collectivité peut évaluer la pertinence de la méthode employée, des points à améliorer lors d'une prochaine utilisation.

### 3.1 Concierter le temps

Lors de la seconde partie de ce mémoire, le facteur temps a été mis en évidence pour son rôle déterminant dans l'organisation de cette première phase de concertation. Il jouait un rôle contraignant, car subi par les organisateurs de ce processus.

Cette sous-partie se propose d'intégrer ainsi au mieux la donnée « temps », afin de l'intégrer volontairement aux paramètres de la concertation. La question du temps nous semble être une entrée importante dans la concertation. En effet, ce paramètre rythme chaque procédure de concertation. Or, lors des ateliers du PADD à Seyssins, les entretiens réalisés ont clairement fait ressortir le manque de temps. Ainsi comment inclure cette donnée importante dans une proposition de concertation ?

#### 3.1.1 Le juste milieu entre temps du PLU et temps des acteurs

Tout d'abord deux types de temporalités sont à prendre en compte : d'une part se trouve le temps relatif à la révision du PLU, plus ou moins incompressible et d'autre part se trouve le temps des acteurs.

Aujourd'hui, les rythmes de la ville ont changé et notre rapport au temps aussi. Nous sommes de plus en plus ancrés dans l'immédiat, « avoir tout, tout de suite »<sup>60</sup>. La temporalité de notre quotidien a également évolué. Nous travaillons dans les transports ou à la maison, nous vivons la nuit... Cette nouvelle gestion du temps se doit d'être prise en compte et adaptée au projet de PLU.

Or une procédure de concertation s'inscrit dans une temporalité spécifique. Ainsi cette proposition de concertation se base sur une prise en compte prioritairement de plusieurs aspects liés à la notion de temps. Le choix des horaires, du nombre et de la forme des réunions doivent prendre en compte les contraintes et les attentes des habitants. Multiplier les propositions permet tout au long du projet de toucher plus de personnes. L'intérêt n'étant pas d'avoir un échantillon représentatif de la population mais d'apporter une diversité d'opinion.

---

<sup>60</sup> [http://www.espacedestemps.grandlyon.com/\\_Documentation/doc/temps\\_projets\\_urbains.pdf](http://www.espacedestemps.grandlyon.com/_Documentation/doc/temps_projets_urbains.pdf)

Un même laps de temps est ressenti différemment par chacun et peut être plus ou moins bien accepté. La difficulté réside donc dans le bon positionnement du curseur « temps ». Par exemple le choix du moment où concerter est primordial. En effet, concerter « très en amont du projet » ou « trop tard » risque de desservir le processus mis en place. Trop tôt, les citoyens risquent de trouver le travail sur le PLU mal préparé, trop tard, que le projet est déjà ficelé.

Dans le cas de Seyssins, le choix a été fait de concerter sur des parties du PLU déjà avancées en interne. Cela reste possible uniquement si certains points peuvent être discutés.

A la temporalité du PLU, doit être ajouté premièrement le temps des citoyens. En effet, chaque individu a un capital de temps libre différent. Certains ont le temps d'aller aux réunions, d'étudier les documents et les informations, alors que d'autres ne disposent pas de ce temps.<sup>61</sup>

Dans le cas des ateliers du PADD, les élus ont imposé leur propre calendrier aux autres acteurs. Ainsi, pour cette proposition basée sur la temporalité, il est proposé d'organiser les différentes phases sur le calendrier de la population concertée. L'un des effets de ce parti pris serait de rétablir un pied d'égalité entre élus et citoyens.

En effet, le temps doit être lui-même sujet à concertation. Le but est ainsi d'échanger sur les contraintes temporelles du PLU, tout en échangeant sur les contraintes temporelle propres aux élus et aux habitants.

Les habitants sont souvent perçus par leur unique capacité à se projeter dans l'immédiat. Selon Pierre MAHEY « chacun de nous est inscrit dans des temps multiples. »<sup>62</sup>. En effet, chacun organise son présent mais également son futur, par exemple par son projet de vie. Les habitants sont donc pleinement capable de s'investir dans un projet à moyen terme comme la révision d'un PLU.

Nous sommes inscrits dans des temps multiples et la concertation pourrait, à notre image, proposer différents temps. Tout d'abord le temps de l'immédiat avec les médias numérique comme les sites internet, les réseaux sociaux. Puis, le temps de la vie quotidienne en intégrant la concertation avec les temps forts de la vie de la commune

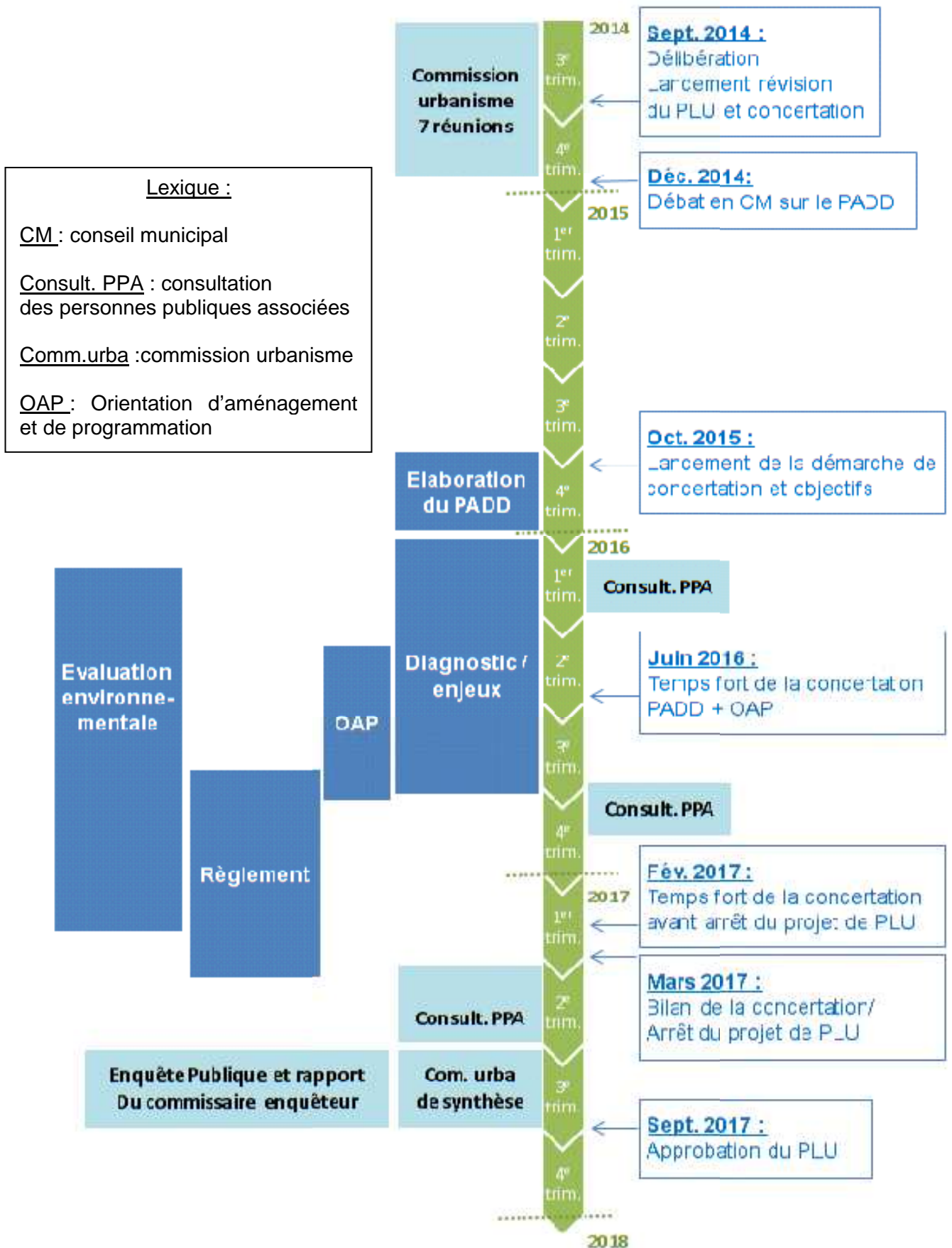
---

<sup>61</sup> [http://www.espacedestemps.grandlyon.com/\\_Documentation/doc/temps\\_projets\\_urbains.pdf](http://www.espacedestemps.grandlyon.com/_Documentation/doc/temps_projets_urbains.pdf) p.7

<sup>62</sup> MAHEY, Pierre. *Pour une culture de la participation*. Adels, 2006, p.107

comme la fête des écoles, de fête de la commune...Enfin le temps institutionnel avec l'inscription dans les différentes instances.

La temporalité sur l'ensemble de la concertation :



**Figure 13 :** Exemple de calendrier pour la révision du PLU de Seyssins, source : A.PROCACCI 71



Dès le début de la concertation, le calendrier doit être débattu avec les personnes présentes. Par exemple, si l'on suit le calendrier qui précède, les phases d'élaboration du PADD, de diagnostic, d'orientation d'aménagement et de programmation et de rédaction du règlement s'échelonnent sur quinze mois. Ainsi, pour chaque phase de concertation en lien avec les phases de révision du PLU, l'organisation pourrait être débattue avec les participants.

L'un des critères importants est que chaque personne doit avoir le même poids pour l'élaboration de la concertation au sein de chaque phase imposée par le calendrier général.


Afin de faciliter cette organisation, un outil du type « Doodle » peut être utilisé. Chaque personne peut ainsi entrer directement ses disponibilités en ligne. Pour les personnes ne sachant pas ou ne pouvant pas aller sur internet, le personnel municipal se chargerait de les inscrire.

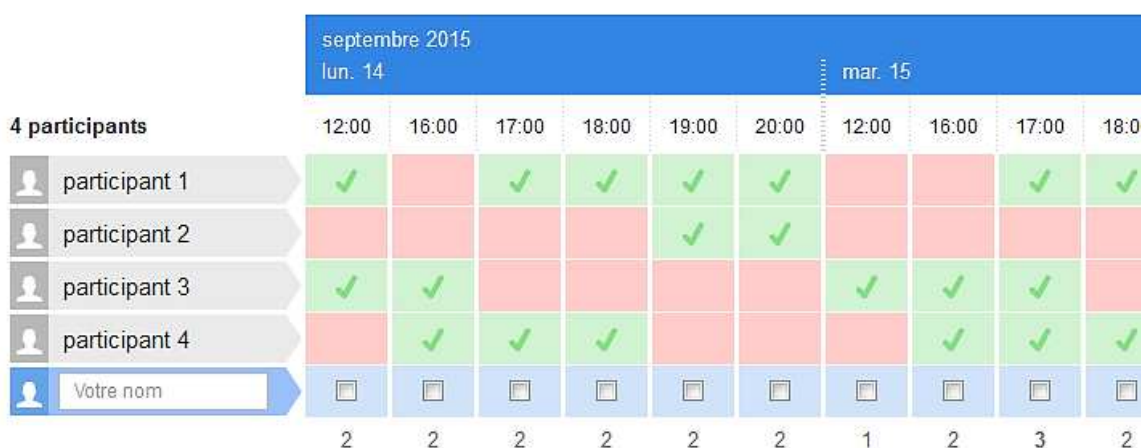
Le créneau convenant au plus grand nombre sera choisi. Par exemple sur la capture d'écran ci-dessous, le mardi 15 septembre à 17h serait retenu. Dans le cas d'une concertation ouverte à l'ensemble de la population, tout le monde pourra donner ses disponibilités. Si les personnes concertées sont préalablement sélectionnées, seulement ces dernières pourront participer.

Comme il peut être difficile pour chacun de se projeter des mois à l'avance, chaque nouvelle date serait fixé d'une réunion à l'autre.

## Les ateliers de concertation\_révision du PLU de SEYSSINS

Sondage lancé par habitant 1 | 👤 4 | 💬 0 | ⌚ il y a moins d'une minute

Aperçu du tableau 



**Figure 14** : Capture d'écran d'un exemple de sondage réalisé sur le site internet Doodle.  
Source : <http://doodle.com/fr/>

Cette démarche, de la part des élus, permettrait d'envoyer un message fort aux différents acteurs, les plaçant ainsi sur un pied d'égalité.

Même si les temporalités de la concertation sont discutées par les participants, les temps spécifiques suivants doivent être inclus.

Tout d'abord, un temps d'information préalable, doit permettre à chacun de saisir les enjeux de la révision. Ce temps permet également aux participant d'avoir des bases communes, par exemple sur la spécificité de chaque phase de la révision du PLU. Puis, un temps d'échange approfondi et de débat avec les participants doit être mis en place avec un bilan de ce qui a été dit.

Enfin, un retour sur les apports réels des différents acteurs à l'avancement du débat. Cette partie se doit d'être sincère et transparente. Il doit être détaillé ce que les acteurs ont réellement apporté au PLU et expliquer la raison de la prise en compte ou non des échanges précédemment réalisés.

Ce temps permet de mettre les élus face à leur choix car ils ont choisi de concerter. Il permet également de valoriser la places des autres acteurs et de mieux comprendre le rôle des élus.

Néanmoins, il est essentiel de séparer la phase de bilan afin d'avoir le recul nécessaire pour analyser au mieux les apports réels des acteurs.

### 3.1.2 Les critères d'évaluation

L'évaluation de l'adéquation du calendrier de la révision du PLU avec le « temps des habitants », peut être facilement évaluée *a posteriori*. En effet, le nombre d'inscrit et le nombre de personnes présentes peuvent être facilement comptabilisés. L'évolution du taux de personnes s'inscrivant au fil des réunions pourra être facilement analysée. Cependant, la concertation restant une donnée qualitative, une évaluation devra se baser sur la perception des gens quant à leur contribution au débat. Une enquête papier ou en ligne pourra être distribuée aux participants afin de connaître leur sentiment quant à la prise en compte de leur avis. Cette enquête, est certes chronophage, mais semble essentielle dans l'optique d'une amélioration à terme de la concertation.

## 3.2 Élargir la concertation

Nous avons vu précédemment que seules des personnes ressources déjà identifiées par la commune avait participé aux ateliers. Or comme cela fut souligné, ce choix découlait notamment du manque de temps lié au calendrier de la révision du PLU. Cependant, les élus ne semblaient pas contre l'idée d'étendre la concertation à l'ensemble des Seyssinois. Cette deuxième sous-partie se propose donc d'approfondir la problématique des personnes à concerter.

Les entretiens réalisés auprès des participants des ateliers du PADD montrent que les avis sont mitigés quant à la participation de personnes éloignée du débat démocratique. Les personnes évoquées sont par exemple les SDF, les enfants et les personnes ne contribuant pas financièrement à la vie de la commune.

La concertation est souvent perçue comme réservée à un cercle d'initiés. Les habitants doivent donc se sentir légitimes pour parler face aux "experts", c'est-à-dire les élus et techniciens. Ainsi ces derniers doivent être à l'écoute de la population pour la conduire à participer et créer les conditions de l'échange, c'est-à-dire permettre à chacun de s'exprimer.

Lors des entretiens, il s'est avéré qu'élus et participants n'étaient pas formés à la concertation, ou du moins pas formellement. Cette formation peut véritablement être bénéfique au travail de concertation entrepris.

Les entretiens ont également permis de relever certaines idées proposées par les participants des ateliers du PADD.

Un informateur propose une idée de concertation :

*"On aurait pu élargir ça euh encore plus avec des personnes des quartiers concernés par exemple » (entretien 3).*

L'informateur 1 propose quant à lui « *Un appel aux volontaires* » (entretien 1).

Des propositions, illustrées d'exemples de concertation, sont également évoquées : « *Tu peux mettre en place des choses moins formelles, ben justement de travailler avec les enfants, euh tu peux faire des pique-niques pour que les gens s'approprient l'espace et ou t'a pas besoin forcément de prendre la parole mais tu t'exprimes autrement en fait* » (entretien 4).

### 3.2.1 Une diversité de publics

#### 1) Les réseaux sociaux

Pour réussir à mobiliser une forte participation, l'utilisation d'outils comme internet et les réseaux sociaux est aujourd'hui indispensable.

Or, concertation et réseaux sociaux ne semblent pas, à première vue, être compatibles entre eux. Selon Éric André<sup>63</sup>, directeur-conseil en concertation chez Sennse, « *Pendant longtemps on a considéré qu'ils étaient même antinomiques* ». En effet, la concertation est souvent perçue comme réglementée et formelle alors que les réseaux sociaux semblent être le domaine de la liberté d'expression. Or, « *Par la force des choses, les flux de conversation se sont déportés vers les réseaux sociaux et cela a appauvri la concertation* »<sup>64</sup>. L'alliance des réseaux-sociaux à la concertation peut donc aider à ramener de l'expression dans ce processus où la conversation et l'échange sont essentiels.

La ville de Seyssins possède actuellement un site internet et une page Facebook<sup>65</sup>. Dans le cadre de la révision du PLU de Seyssins, ces outils peuvent être spécifiquement développés pour la concertation. L'utilisation de Facebook est la proposition mise en avant car elle possède plusieurs avantages.

Tout d'abord, une page est facilement créée et nécessite peu de savoir-faire. Elle est accessible à toute personne, possédant un compte ou non. Elle permet de mettre en ligne une grande diversité d'information, afin que chacun se l'approprie. Elle favorise également des échanges directs avec la collectivité.

Les instances physiques s'échelonnent sur plusieurs phases discontinues. Au contraire, ce réseau vit au quotidien et permet ainsi d'alimenter la concertation tout au long de la

---

<sup>63</sup> Interview d'Eric André par Radio Cap'com du 16 décembre 2014 [enregistrement sonore], durée 2'46". Disponible sur <http://www.blog-territorial.fr/la-concertation-est-elle-lotage-des-reseaux-sociaux/> (Consulté le 04/08/2015)

<sup>64</sup> *Ibid.*

<sup>65</sup> Voir annexe 4, page 94

révision sans interruption. Il aide à maintenir un niveau de mobilisation pour une procédure qui s'étale sur plusieurs années.

Elle touche également un public plus élargi que les habitants de Seyssins comme par exemple la catégorie des usagers habituellement peu concertée.



**Figure 15** : Exemple de création d'une page Facebook pour la révision du PLU de Seyssins, source : A.PROCACCI

En revanche, des dangers et dérives existent avec les réseaux sociaux. Tout d'abord, Facebook nécessite un modérateur et un suivi quotidien pour éviter les abus. Une Charte de Modération (appelée aussi CGU) peut être créée afin de justifier la suppression d'un message sur la page. Cependant, il est parfois difficile de ne pas tomber dans la censure. En effet, qu'elle est la limite avant la suppression d'un commentaire ? Or, le risque est grand d'arriver à terme à un débat à sens unique, loin de l'essence des réseaux sociaux. La concertation nécessite des avis différents, voire opposés, pour fonctionner. La modération sert ainsi simplement à fixer les règles du

débat et à en garantir la bonne marche. Une définition claire des propos à modérer doit être préalablement définie, afin de permettre une modération par plusieurs personnes même externes à la mairie.

Ce suivi doit également aider à ne pas faire d'impasse sur des informations ou des observations qui mériteraient d'être débattues dans le cadre de la révision du PLU.

Puis, se pose également la question du type de modération. Chaque mode a son avantage : la modération *a priori*, c'est-à-dire avant la publication d'un message sur la page, permet d'avoir un contrôle total sur les contenus créés par les internautes avant leur publication. Or cela nécessite une lecture du modérateur, pas forcément immédiate. Il peut être donc frustrant pour un individu de ne pas voir sa participation être publiée instantanément.

Au contraire, la modération *a posteriori* permet aux internautes de publier librement sur la page qui est par la suite modérée. Ce type de modération est plus en phase avec l'essence initiale des réseaux sociaux car il induit des échanges plus directs et réactifs. La modération *a posteriori* ne crée pas de frein à la participation des internautes. En revanche elle nécessite la présence en continue afin de modérer rapidement des propos injurieux ou dénudé de sens.

La modération *a priori* permet une baisse de coût mais reste un frein au débat. En revanche, la modération *a posteriori* permet une concertation aisée mais nécessite un coup plus élevé. Le choix quant au type de modération dépend donc des objectifs de la mairie.

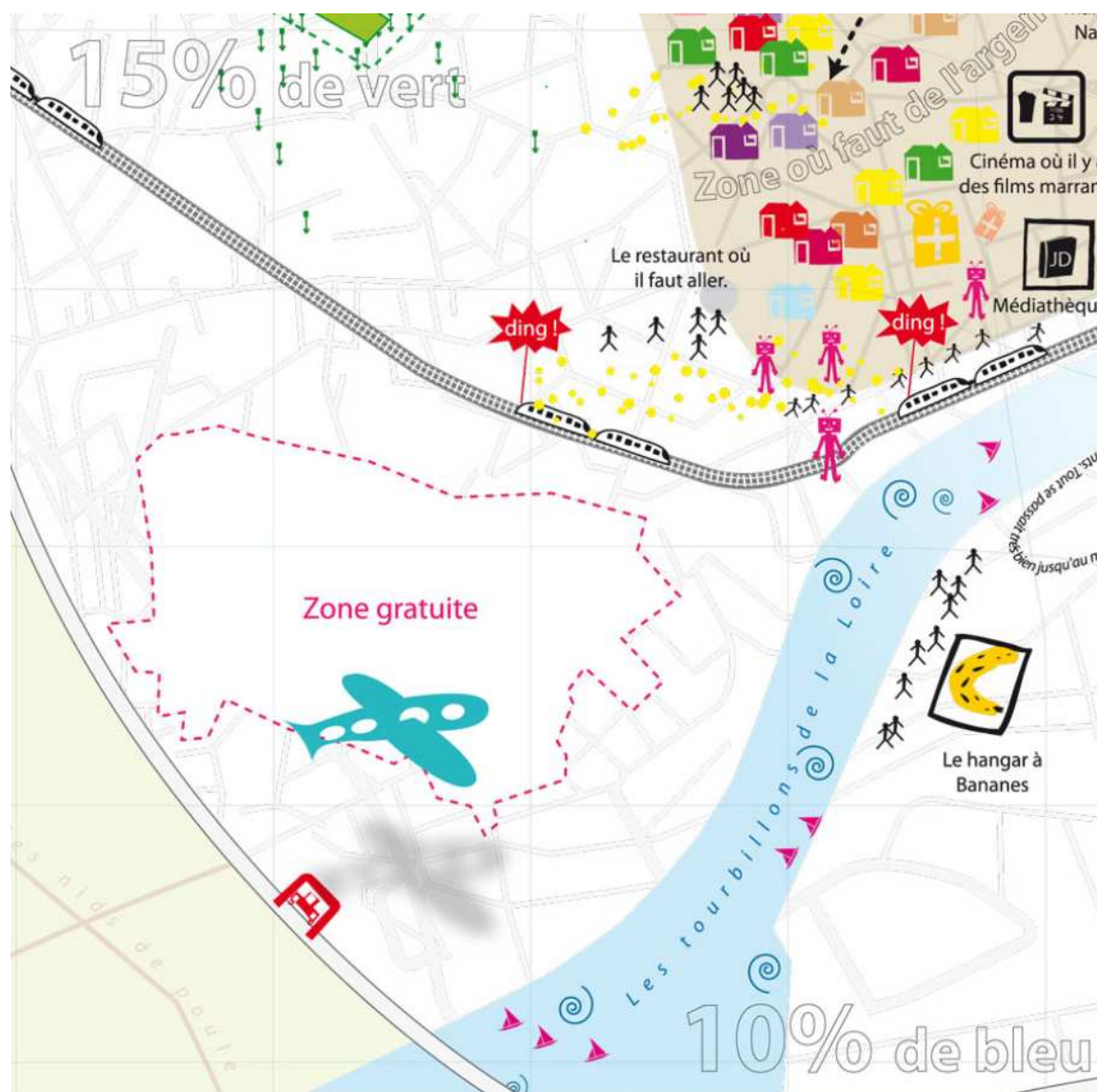
L'exploitation des données est un travail très fastidieux et important pour la collectivité. Il nécessite donc le travail continu d'une personne, qui peut cependant être délocalisé et/ou sous-traité.

## 2) Une concertation par type d'acteur

Afin de permettre une concertation plus spécifique de certains types d'acteurs, une concertation par groupe ou par classe peut être envisagée. Cette méthode permet de toucher plus de personnes que lors d'une concertation classique, mais exclus de ce fait les personnes extérieures à ces groupes. Les écoles, les associations (environnementales ou autres) et les acteurs économiques pourront par exemple prendre part à la concertation sur la révision du PLU.



Cependant, il faudra à chaque fois définir et adapter les formes de concertations selon le public concerné. Réussir à mettre la concertation à la portée de tous, induit le développement d'outils pédagogiques. Par exemple, la psychologue et artiste, Catherine Jourdan, travaille avec des groupes d'habitants et notamment les enfants. Ensemble, ils créent des cartes subjectives, basées sur la représentation de chacun de son territoire.



**Figure 16** : Partie de la carte subjective de Nantes par C.Jourdan, source : <http://strabic.fr/Geographie-subjective-conception>

Ce type de travail pourrait être mis en place dans les écoles de Seyssins ou en lien avec le Centre Communal d'Action Social (CCAS). Les cartes ainsi créées serviront à l'élaboration du diagnostic du PLU.



D'autres outils peuvent être mis en place afin de toucher des publics différents. Pour en garantir leur réussite, les codes et les moyens utilisés quotidiennement par les différents groupes sociaux doivent être utilisés. Le but de cette démarche est de garantir une appropriation par ces groupes et ainsi d'entendre leur voix.

### 3) Une aide extérieure

Un bureau d'étude indépendant pourrait aussi permettre de donner du recul, d'avoir une analyse critique et de faire s'exprimer une population peut être "méfiante" par rapport à une concertation initiée par la commune.

Un professionnel extérieur a comme avantage d'apporter une certaine neutralité au débat. Ainsi, en cas d'échec de la concertation, il peut servir de bouc émissaire<sup>66</sup> et ne remet pas en cause les relations entre acteurs après la concertation.

Néanmoins, cet outil devient vite une figure indispensable du débat, lors que la concertation marche. L'un des risques est de donner trop de pouvoir à cet acteur.<sup>67</sup>

En 2010, la ville de Seyssins a collaboré avec le cabinet de consultant ARGOS. Ces derniers ont accompagné la commune lors de la concertation pour l'élaboration de l'Agenda 21. Un travail sur la concertation pourrait également être mené lors de la révision du PLU de Seyssins.

### 3.2.2 Les critères d'évaluation

L'évaluation de la réussite de la page Facebook se basera sur différents critères. Tout d'abord, des outils internes au site sont proposés pour évaluer par exemple le nombre de personnes touchées par la page, le type de public le plus touché, l'évolution du nombre de commentaires et de publications... Toutes ces données permettront d'analyser, au fil du temps, l'évolution positive ou négative de la page et de réaliser des ajustements au fur et à mesure. L'impact de cet outil se mesura également sur la participation aux instances de concertation du PLU dans le cas où elles seraient ouvertes à tous. Une rapide enquête papier ou oral permettrait de connaître le nombre

---

<sup>66</sup> MAHEY, Pierre. *Pour une culture de la participation*. Adels, 2006, p.119

<sup>67</sup> *Ibid.* p.119

de personnes venues grâce à la page Facebook. Des statistiques peuvent être réalisées en fonction de la participation de chaque type de classe de population. Ainsi, des efforts peuvent être réalisés envers les populations moins touchées.

De plus, une évaluation des types de populations concertées devra être réalisée. L'efficacité des outils mis en place devra être évaluée. Ont-ils touchés les personnes visées ? Quels a été l'apport de chaque groupe de population ? Comment améliorer ces outils ?

Enfin, Concernant l'appel à un intervenant extérieur, un bilan pourra être fait afin d'évaluer la concertation mise en place. Les résultats obtenus seront comparés aux résultats de concertation déjà mises en place à Seyssins, par exemple avec le bilan de concertation réalisé par le cabinet de consultants ARGOS. Cette comparaison permettrait de situer les résultats obtenus en matière de concertation par rapport aux résultats obtenus par le passé à Seyssins.

### 3.3 Rechercher une concertation à moindre coût

Cette troisième proposition se propose d'aborder la concertation sous un angle inhabituel. En effet, la question du coût d'une démarche de concertation n'est jamais abordée en premier lieu, ou du moins pas ouvertement. Or, depuis fin 2014, L'Etat a annoncé une baisse sans précédent de ses dotations aux collectivités.<sup>68</sup> Dans ce contexte difficile, le risque est grand que les communes ou les intercommunalités ne mobilisent plus à terme de moyens important pour la concertation, lors de l'élaboration ou la révision de leur PLU. Cela est d'autant plus plausible que, comme nous l'avons vu précédemment, les communes organisent librement leur concertation.

La ville de Seyssins subit elle aussi la baisse des dotations de l'Etat. Ainsi lors des entretiens réalisés après les ateliers du PADD, cette problématique est également ressortie. « *En période de restriction budgétaire c'est difficile...* » (Entretien 2). Le manque de personnel pour mener la concertation est également évoqué : « *Il faut des moyens humains* » (entretien 4).

Des solutions peuvent être imaginées pour réduire les coûts matériels et humains, tout en maintenant un niveau de concertation élevé.

#### 3.3.1 Innover en concertant

##### 1) Des outils gratuits

Tout d'abord, l'utilisation d'outils gratuits permet d'économiser des frais de fonctionnement. Les outils internet tels que Doodle et Facebook, précédemment développés, sont notamment gratuits. Les blogs, les sites de publication de vidéo sont également souvent gratuits. Cependant, la mise en place de ces outils sous-entend une personne pour les gérer. Dans le cas où cette activité ne demande pas un travail à plein temps, un travail transversal au sein des services peut être imaginé par exemple entre le service communication et le service urbanisme.

##### 2) Des partenariats

---

<sup>68</sup> LOI n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019

Pour la révision du PLU de Seyssins, afin d'aller plus loin que le modèle des commissions urbanisme, il peut être imaginé une démarche de concertation en partenariat avec l'Université. L'Institut d'Urbanisme de Grenoble (IUG) ou L'Ecole Nationale Supérieure d'Architecture de Grenoble (ENSAG) pourraient être contactés du fait de la correspondance entre les thématiques du PLU et les cours proposés.

Ce travail prendrait la forme d'ateliers, avec la participation d'étudiants et des différents acteurs présents lors des ateliers du PADD, augmenté d'habitants de Seyssins. Pour garantir une participation importante des Seyssinois, ces ateliers devront se réaliser à Seyssins. Le but de ces ateliers ne serait pas de positionner les étudiants comme « sachants » mais de les mettre au même niveau que les autres acteurs. Par exemple, ils recevraient les mêmes informations qu'eux sur la révision du PLU.



**Figure 17** : Exemple d'un atelier réalisé avec des étudiants, source : J.Berta <http://bertajulie.tumblr.com/post/66172989076/projet-de-design-social-%C3%A0-apt-vacluse>

Ces ateliers permettraient aux participants Seyssinois d'obtenir un regard différent sur leur commune et aux étudiants de s'initier à la concertation.

Ce genre de partenariat ne coûterait que peu d'argent à la commune, moins qu'un bureau d'étude spécialisé en concertation, par exemple.

Cependant, même si cette approche reste innovante, le rendu et le suivi n'est pas le même qu'un bureau d'étude. Ce partenariat est, en outre, contraint par le calendrier universitaire.

Enfin, des recherches de subventions peuvent être réalisées pour financer la concertation. La région, le conseil général ou la Métropole grenobloise pourront par exemple être contactés.

### 3) Vers une standardisation de la concertation

Afin de réduire les coûts de la procédure de concertation, il peut être également envisagé de proposer une généralisation d'un processus de concertation, réutilisable de procédure en procédure. Il s'agirait donc de tirer le bilan des précédentes phases de concertation réalisées à Seyssins lors des ateliers du PADD en 2014, de l'élaboration du PLU de 2007 et du POS de 1999. D'autres domaines font également l'objet d'une concertation à Seyssins, comme l'agenda 21 et les projets urbains avec notamment l'éco quartier de Pré Nouvel.

En effet, un bilan de ces procédures permettrait de connaître les pratiques qui marchent et qui attirent les habitants ou qui au contraire ne fonctionnent pas. Ainsi, en capitalisant ces données, une formule de concertation pourrait être établie sur le long terme afin de réaliser des économies en se basant sur des formules qui marchent. Néanmoins, il paraît évident que cet outil devra être adapté à chaque procédure. Cette base permettrait de créer une véritable culture de la concertation à Seyssins, ancrée dans les différents services de la mairie.

### 3.3.2 Les critères d'évaluation

Tout d'abord, les outils développés dans cette méthode peuvent conduire à de réelles économies pour la phase de concertation. Comme le coût des procédures de concertation est l'un des facteurs limitants, cette méthode permet de mettre en œuvre une concertation poussée à moindre coût. Les résultats de cette méthode pourront être évalués par rapport aux dépenses réalisées lors de procédures comparables à celle de la concertation du PLU. L'évolution de la culture de la concertation à Seyssins pourra

être analysée, notamment en fonction du nombre de procédures de concertation mise en place à la mairie, les coûts engendrés par ces démarches... Concernant la concertation dans le cadre de la révision du PLU, un bilan devra être établi en matière de coût, de matériel utilisé, de temps, de mobilisation des acteurs... Ce bilan servira de base lors de prochaines concertation dans le cadre l'évolution du PLU, par exemple lors de l'élaboration du PLU intercommunal.



## CONCLUSION

Ce projet de fin d'études a montré que la phase de concertation préalable à la révision ou l'élaboration d'un PLU, ne se matérialise pas toujours par une véritable concertation entre les acteurs. Grâce à la première partie de ce mémoire, nous avons approfondi les mécanismes influant sur la participation des différents acteurs lors de cette procédure. L'étude des lois et de l'histoire de la concertation ont permis de mieux comprendre l'origine de cette procédure et son évolution au fil du temps.

Les facteurs influant sur les modalités retenues de concertation préalable ont été approfondis afin de comprendre les limites à la mise en place d'une procédure plus poussée. En effet, le code de l'urbanisme et notamment l'article L300-2, sont à l'origine de la forme actuelle de la concertation préalable. Or, comme nous l'avons vu, le contrôle de légalité de cette procédure conduit souvent à une mise en place à *minima* de la procédure. Dans le cas de Seyssins, la loi actuelle a influencé la rédaction d'une délibération avec une concertation succincte, contrairement à ce qui a été entrepris par la suite. Ainsi, seule une évolution de la loi pourrait conduire à terme à une obligation de concertation obligatoire plus poussée pour toutes les collectivités.

Puis, dans la deuxième partie de ce mémoire, une analyse de la concertation déjà entreprise lors de la révision du PLU de Seyssins a été réalisée. De plus, la position des différents acteurs et leur place au sein de la procédure ont été étudiées. Les enquêtes ont permis de faire ressortir le point de vue de chaque acteur au sein du triptyque élus, technicien et habitant. Leur perception différente de la concertation a permis d'évaluer les ateliers du PADD et de mettre en lumière le type de participation réalisée. Ainsi, la concertation mise en place à Seyssins semble partielle, du moins du point de vue de la participation. En effet, l'absence des simples habitants au sein de cette procédure et le format des ateliers du PADD ont eu pour effet d'amoindrir le degré de participation effectif.

Peu à peu, une sensibilité différente selon le type d'acteur s'est dessinée. Même si chaque acteur ne perçoit pas la concertation de la même façon, des questionnements similaires ont surgis. Ainsi, les questions sur le rôle de la concertation, le manque de temps et de moyens et enfin le choix du public concerné ont été le fil conducteur de ces entretiens. Il est apparu que le processus actuel ne répondait que partiellement aux problématiques soulevées. La dernière partie de ce mémoire s'est donc employée à proposer des solutions innovantes pour la ville de Seyssins. Ces propositions abordent



des questionnements universels pouvant être appliqués à d'autres communes ou à d'autres procédures. Au vu des enjeux dégagés lors des entretiens et à l'aide de l'observation participante, nous nous sommes concentrés sur trois données spécifiques et majeures de la démarche de concertation : le temps, le public ciblé et les moyens.

Le temps est en effet l'une des dimensions primordiales de la concertation. Il en est le chef d'orchestre mais peut faire l'objet également de controverses. Ainsi, réfléchir ensemble à cette dimension de la procédure peut être la solution à divers problématiques en lien avec la concertation.

En outre, la population à concerter n'est souvent pas précisément définie ou ne l'est que partiellement. Nous avons donc vu que proposer des méthodes de concertation selon un type de personnes ciblées aide à concerter plus largement. Loin de créer une forme de ségrégation, il s'agit de s'emparer des codes de chaque type d'acteur comme par exemple les réseaux sociaux.

Enfin, il a été vu que les moyens nécessaires à une procédure de concertation sont souvent l'un des freins à une concertation poussée. Cette problématique concerne également la ville de Seyssins. Or, cette étude a permis d'envisager d'autres méthodes innovantes, notamment sur la réduction des coûts engendrés par la concertation.

Ainsi, en étudiant la révision du PLU de Seyssins, les rouages de cette procédure complexe ont été approfondis. Cette étude nous a éclairés sur le fonctionnement de cette procédure spécifique qu'est la concertation préalable, et sur le fonctionnement des collectivités territoriales plus généralement.

Cependant, nous sommes conscients que l'étude d'une seule commune ne permet pas d'établir des généralités sur l'ensemble des procédures de concertation préalable. Ainsi, l'étude de la concertation mises en place dans plusieurs communes de l'agglomération, ou lors de l'élaboration du PLU intercommunal, permettrait d'élargir le champ de vision sur la concertation. La réalisation d'un nombre plus conséquent d'entretiens à Seyssins, permettrait également d'affiner l'étude précédemment réalisée dans ce mémoire. En effet, tous les acteurs interrogés prennent fréquemment part à des instances de participation. Il serait appréciable de s'entretenir avec des personnes étrangères à la participation, afin d'obtenir un point de vue complétant ceux précédemment réunis.

Ainsi, d'autres éléments pourraient être mis en lumière, aidant ainsi à l'élaboration d'une concertation plus poussée.

Enfin, l'une des limites de cette procédure reste l'essence même de la concertation. En effet, la concertation contrairement à la co-construction ou la négociation ne garantit pas

la prise ne compte des avis récoltés. Cependant, afin de faire avancer le débat, il paraît essentiel de créer une procédure garantissant l'écoute entre acteurs et une véritable déontologie de la concertation.

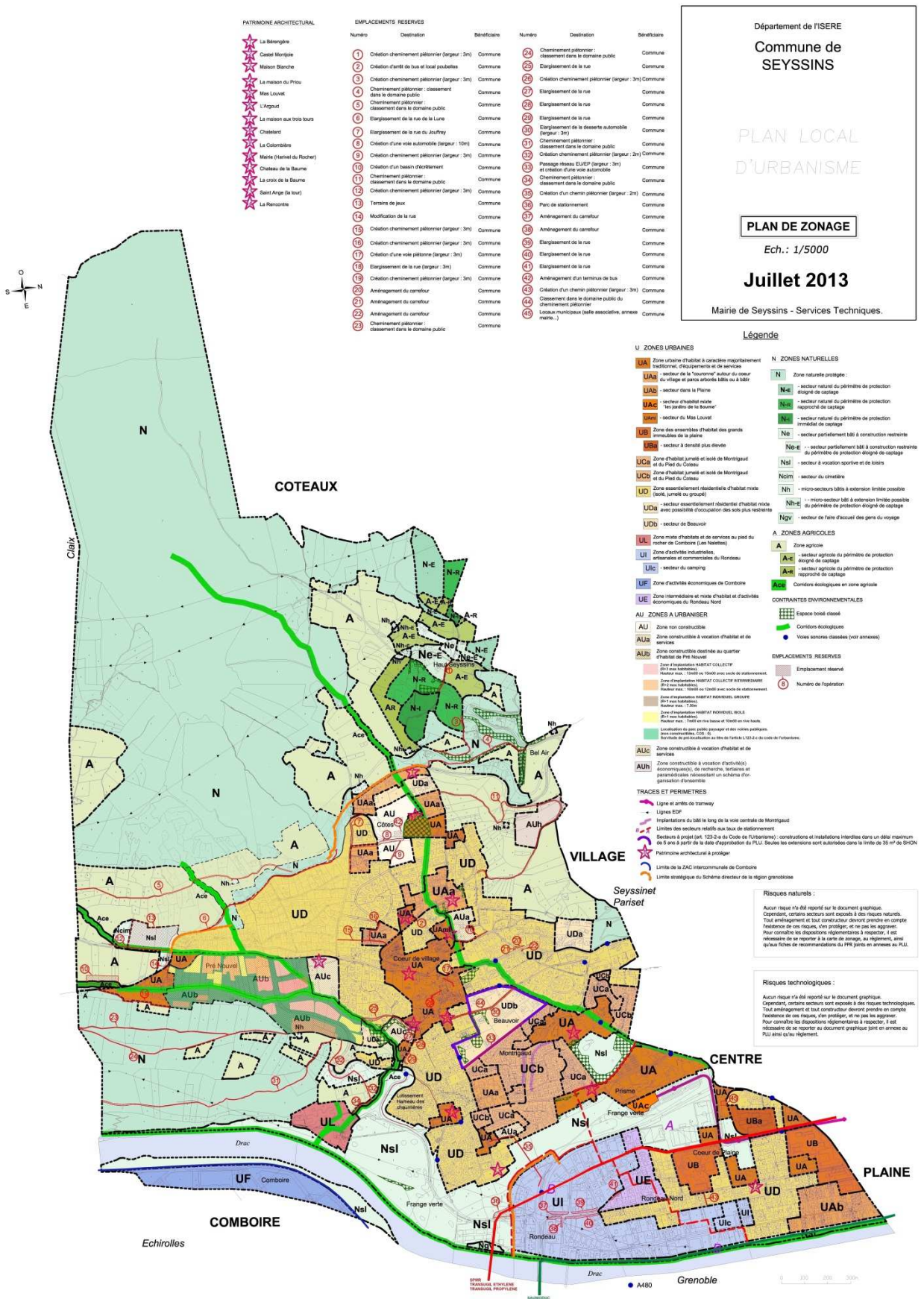
Pour conclure, la concertation demande du courage politique par la mise en débat d'un projet. Elle nécessite d'être honnête (par l'information) et innovant pour toucher l'opinion et obtenir des avis. Enfin, elle fait appel des moyens financiers et de temps.

La réussite de la concertation découle du niveau où nous plaçons le curseur dans chacun de ces domaines. Plus le niveau est élevé, plus on a de chance de réussir un projet de façon collective et partagée.



# ANNEXES

## Annexe 1 : PLU de la ville de Seyssins, modifié le 8 juillet 2013





## Annexe 2 : Article L300-2 du Code de l'Urbanisme



**Chemin :**

**Code de l'urbanisme**

- ▶ Partie législative
- ▶ Livre III : Aménagement foncier.

**Article L300-2**

- ▶ Modifié par LOI n°2014-366 du 24 mars 2014 - art. 170

I. — Font l'objet d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées :

1° L'élaboration ou la révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme ;

2° La création d'une zone d'aménagement concerté ;

3° Les projets et opérations d'aménagement ou de construction ayant pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie, notamment ceux susceptibles d'affecter l'environnement, au sens de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, ou l'activité économique, dont la liste est arrêtée par décret en Conseil d'Etat.

4° Les projets de renouvellement urbain.

II. — Les objectifs poursuivis et les modalités de la concertation sont précisés par :

1° Le préfet lorsque la révision du document d'urbanisme ou l'opération sont à l'initiative de l'Etat ;

2° L'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement public dans les autres cas.

Toutefois, lorsque la concertation est rendue nécessaire en application du 2° ou du 3° du I ou lorsqu'elle est organisée alors qu'elle n'est pas obligatoire, les objectifs poursuivis et les modalités de la concertation peuvent être précisés par le président de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement public compétent.

Les modalités de la concertation permettent, pendant une durée suffisante et selon des moyens adaptés au regard de l'importance et des caractéristiques du projet, au public d'accéder aux informations relatives au projet et aux avis requis par les dispositions législatives ou réglementaires applicables et de formuler des observations et propositions qui sont enregistrées et conservées par l'autorité compétente.

Lorsqu'une opération d'aménagement doit faire l'objet d'une concertation en application des 2° ou 3° du I et nécessite une révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme, la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent peut décider que la révision du document d'urbanisme et l'opération font l'objet d'une concertation unique. Dans ce cas, les objectifs poursuivis et les modalités de la concertation sont précisés par le conseil municipal ou par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale.

III. — A l'issue de la concertation, l'autorité mentionnée au II en arrête le bilan.

Lorsque le projet fait l'objet d'une enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement, le bilan de la concertation est joint au dossier de l'enquête.

III bis.-Les projets de travaux ou d'aménagements soumis à permis de construire ou à permis d'aménager, autres que ceux mentionnés au 3° du I, situés sur un territoire couvert par un schéma de cohérence territoriale, par un plan local d'urbanisme ou par un document d'urbanisme en tenant lieu ou par une carte communale peuvent faire l'objet de la concertation prévue au même I. Celle-ci est réalisée préalablement au dépôt de la demande de permis, à l'initiative de l'autorité compétente pour statuer sur la demande de permis ou, avec l'accord de celle-ci, à l'initiative du maître d'ouvrage.

Dans ce cas, le maître d'ouvrage transmet à l'autorité compétente pour statuer un dossier de présentation du projet comportant au moins une description de sa localisation dans l'environnement et sur le terrain concerné, sa destination, les caractéristiques des constructions ou aménagements envisagés, comprenant un avant-projet architectural dans le cas où le projet comporte des bâtiments, ainsi que la desserte du projet par les équipements publics et l'aménagement de ses abords.

L'autorité compétente met ce dossier à la disposition du public dans des conditions lui permettant d'en prendre connaissance et de formuler des observations ou propositions. Celles-ci sont enregistrées et conservées. Le bilan de la concertation est joint à la demande de permis.

Pour les projets devant faire l'objet d'une étude d'impact et pour lesquels la concertation préalable est réalisée, il n'y a pas lieu d'organiser l'enquête publique mentionnée à l'article L. 123-1 du code de l'environnement.

La demande de permis de construire ou de permis d'aménager, l'étude d'impact et le bilan de la concertation font l'objet d'une mise à disposition du public selon les modalités prévues au II de l'article L. 120-1-1 du même code.

L'autorité mentionnée aux 1° ou 2° du II du présent article peut prendre une décision ou une délibération définissant, parmi les projets de travaux ou d'aménagements mentionnés au présent III bis, ceux qui, compte tenu de leur importance, de leur impact potentiel sur l'aménagement de la commune ou de la sensibilité du lieu où ils seront implantés, sont soumis à cette concertation.

IV. — Les documents d'urbanisme et les opérations mentionnées aux I, II et III bis ne sont pas illégaux du seul fait des vices susceptibles d'entacher la concertation, dès lors que les modalités définies au présent article et par la décision ou la délibération prévue au II ont été respectées. Les autorisations d'occuper ou d'utiliser le sol ne sont pas illégales du seul fait des vices susceptibles d'entacher cette délibération ou les modalités de son exécution.





EN RAISON DES ÉVOLUTIONS DU CONTEXTE LÉGISLATIF, MAIS AUSSI COMMUNAL ET INTERCOMMUNAL, LA VILLE DE SEYSSINS A DÉCIDÉ D'ENGAGER LA RÉVISION DE SON PLAN LOCAL D'URBANISME, SEPT ANS APRÈS LA MISE EN ŒUVRE DE CE DERNIER. L'OBJECTIF ÉTANT DE FORMALISER ET DE TRANSMETTRE LE PROJET À LA MÉTROPOLE LE 1<sup>ER</sup> JANVIER 2015. COMMENT CETTE RÉVISION VA-T-ELLE ÊTRE RÉALISÉE ? QUELLES EN SONT LES GRANDES ÉTAPES ?...  
FOCUS SUR UN PROJET CAPITAL POUR L'AMÉNAGEMENT DURABLE DE NOTRE COMMUNE, POUR FAIRE DE SEYSSINS UNE « VILLE NATURE ».

#### ▪ LES OBJECTIFS DE LA RÉVISION

La ville de Seyssins a décidé de lancer la révision de son Plan Local d'Urbanisme, par délibération du conseil municipal le 15 septembre 2014.

Le projet a pour objectif de définir les lignes directrices de l'aménagement du territoire communal et les grandes orientations de la politique de la ville pour les années à venir, au travers de plusieurs enjeux majeurs :

> Adapter le PLU au nouveau contexte législatif et réglementaire.

> La préservation et la mise en valeur des caractéristiques naturelles, agricoles et paysagères ainsi que de leurs aspects récréatifs, d'habitat et de préservation de la biodiversité. La révision aura aussi pour but de tisser du lien et des usages entre les différents sites paysagers et naturels (parcs, frange verte, cours d'eau, forêt...).

> Adapter l'offre de logements, tout en garantissant le respect de l'équilibre et du développement harmonieux du territoire, et en favorisant la mixité sociale.

> Conforter le développement des quartiers de la ville pour préserver le dynamisme, l'attractivité et la vie sociale des différents secteurs, tout en préserv-

vant l'offre d'activités et de service de proximité.

> Favoriser l'utilisation et le développement des déplacements alternatifs à la voiture (modes doux : vélo, marche à pied).

> Assurer la mise en œuvre des orientations définies dans l'Agenda 21 de la commune.

Cette révision va s'étendre sur une période de deux ans marquée par différents temps forts.

#### ▪ UN PROJET CONCERTÉ

La révision du PLU est assortie d'une phase de concertation préalable.

À ce sujet, les Seyssinois, usagers et associations locales sont invités à exprimer leurs attentes et besoins lors de différents temps d'échanges durant toute la durée de la révision.

Une communication spécifique sera alors engagée afin de vous informer des étapes clés de la concertation (information régulière dans le journal municipal, sur le site Internet de la commune et par voie de presse).

La parole est à vous !



#### + D'INFOS

[www.ville-seyssins.fr](http://www.ville-seyssins.fr)

Mairie > Services municipaux > Urbanisme

## Les grandes étapes de la procédure

▪ Jusqu'en décembre 2014 : réflexion sur les objectifs et les orientations du Projet d'Aménagement et Développement Durable (PADD)

▪ Décembre 2014 : débat en conseil municipal sur les orientations du PADD

▪ 1<sup>er</sup> janvier 2015 : transfert de la compétence PLU au profit de la Métropole

▪ 2015 : élaboration du projet de PLU et mise en œuvre de la concertation préalable

▪ Fin 2015/début 2016 : arrêt du projet de PLU

▪ 2016 : enquête publique réglementaire et bilan de la concertation

▪ Fin 2016 : approbation du PLU révisé

## Qu'est-ce qu'un PLU ?

Le Plan Local d'Urbanisme est un document de planification et de projet. Il fixe les règles d'utilisation du sol sur la base d'un projet global d'urbanisme et d'aménagement de la commune pour les années à venir. Le PLU prend en compte l'urbanisme et le logement, l'environnement, le développement durable, l'agriculture et les espaces naturels, l'économie et le social, les déplacements, les risques naturels et technologiques.

Le plan de zonage du PLU définit les zones urbaines, agricoles et naturelles. Pour chacune de ces zones s'applique un règlement qui définit les conditions précises de constructibilité et d'occupation des terrains.



Annexe 4 : Page Facebook de la ville

facebook

Adresse e-mail ou mobile  Mot de passe  Connexion

Garder ma session active  Mot de passe oublié ?

Ville de Seyssins est sur Facebook.

Pour communiquer avec Ville de Seyssins, inscrivez-vous sur Facebook dès maintenant.

Inscription Connexion

Cliquez sur J'aime et rejoignez-nous

Ville de Seyssins Ville Organisation Hôtel de Ville

Journal À propos Photos Avis Plus ▾

PERSONNES >

★★★★★

436 mentions J'aime  
56 visites

À PROPOS >

Bois de Poussebou Seyssins

Parc François-Mitterrand  
Seyssins, Rhone-Alpes, France

04 76 70 39 00

Ouvert  
Aujourd'hui 08:30 - 12:30 14:30 - 17:00

<http://www.ville-seyssins.fr/>

PHOTOS >

La grande famille des tout-seuls

Amorce de petite commotion

Ville de Seyssins a ajouté 2 nouvelles photos.  
22 août, 07:30 · Modifié ·

Envie d'un petit roman tendre et drôle ? Magali de la bib' vous propose son #coupdecoeurduvendredi : La grande famille des tout-seuls. La voix de Jérémie, six ans, raconte avec fraîcheur et candeur l'absence de père et la solitude de sa mère. Il se met alors en quête de lui trouver un amoureux qui pourrait aussi devenir son papa ; mais la méthode employée bien maladroite lui vaudra quelques déconvenues... Le regard naïf mais lucide qu'il porte sur les choses de la vie fait sourire et émeut tout à la fois. Écoutez-le, de 8 à 98 ans !  
Plus ici> [http://seyssins.opac3d.fr/s/id\\_seyssins\\_125597.html](http://seyssins.opac3d.fr/s/id_seyssins_125597.html)

J'aime Commenter

Carole Ivars aime ça.

Ville de Seyssins  
18 août 08:30 ·

## Annexe 5 : Questionnaire des entretiens

- 1) Comment définissez-vous la concertation ?
- 2) Quel est son rôle selon vous ?
- 3) Avez-vous déjà reçu une formation à la concertation à titre personnel ou en tant qu'élu ?
- 4) Comment envisageriez-vous la concertation à Seyssins dans le cadre de la révision du PLU ?
- 5) Quels acteurs pourraient être inclus en priorité dans cette démarche de concertation ?
- 6) Que pensez-vous du fait d'inclure des personnes éloignées de la participation citoyenne ? (les personnes en situation précaire, les SDF, les personnes analphabètes, les gens du voyages...)
- 7) Il existe plusieurs degrés de concertation allant de la simple information, la consultation, jusqu'à la co-décision. Dans le cas du PLU de Seyssins, quel type de concertation pourrait être mis en place et pourquoi ?
- 8) Que pensez-vous de faire appel à un intervenant extérieur pour respecter l'impartialité des différentes phases de concertation ? (respect du temps impartis à chacun, animation du débat...)
- 9) Généralement, l'un des freins à la participation citoyenne est le sentiment que les avis sont finalement peu pris en compte. Quelles actions proposeriez-vous pour lutter contre ce préjugé ?
- 10) Que pensez-vous du principe de charte de la participation citoyenne adopté par différentes communes dont Meylan et Echirolles ? Elle a notamment pour but de définir formellement les modalités de concertation et les droits et devoirs des différents acteurs (les citoyens, les techniciens et les élus)
- 11) Selon vous dans une phase de concertation, le plus important est le contenu ou le processus en lui-même ?
- 12) Qu'avez-vous pensé des ateliers sur la révision du PLU fin 2014 ? Quel bilan pouvez-vous en faire ?



Annexe 6 : Extrait de l'entretien n°1, réalisé le 30 juin 2015 à la mairie de Seyssins,  
d'une durée initiale de 40 minutes

*Comment définissez-vous la concertation ?*

Bah pour moi...alors définition...je sais pas, pour moi la concertation c'est euh...enfin c'est la prise...c'est l'occasion de donner...à un certain nombre de citoyens, donc tout dépend du contexte, euh l'opportunité de s'exprimer sur des sujets qui les concernent soit directement, soit plus large d'ailleurs, euh et, euh de l'autre côté, la capacité de ceux qui organisent la concertation de prendre en compte l'expression d'une certaine façon, l'expression des citoyens...Voilà, après ça dépend beaucoup du contexte, hein...bien évidemment. Ca peut-être au niveau d'une mairie, comme c'est le cas parfois ici, ça peut-être au niveau national, ça peut-être au niveau simplement d'un quartier...et ça prend des allures différentes selon les niveaux euh...selon les niveaux. Mais ! En tous les cas, c'est toujours des acteurs qui,...devraient avoir envie de prendre en compte l'avis des citoyens, et pour les citoyens de donner leur avis, avec toujours le grand espoir que tous les avis seront pris en compte, ce qui naturellement ne peut pas être le cas. Mais c'est un vrai dialogue, d'écoute, entre décideurs, pour dire vite, et citoyens.

*Et du coup quel est son rôle ? Quel est le rôle de la concertation pour vous ?*

Euh...

*A quoi ça sert ? Pourquoi on en ferait ?*

Euh, pourquoi on en fait, ça euh...bien souvent, malheureusement, mais je veux pas être que négative, bien souvent malheureusement c'est un faire-valoir. Pour, euh, pour les dirigeants...j'emploie des mots généraux... Ceux qui vont décider soit d'une petite action, soit de la politique générale. C'est malheureusement, bien souvent un faire-valoir qui permet de dire : je prends cette décision parce que j'ai pris en compte l'avis de la population. Pour moi, ça c'est pas de la concertation...La concertation, c'est véritablement, euh...avoir envie de la part des décideurs de prendre des décisions qui vont correspondre à l'avis, à l'intérêt des citoyens ... et bah à quoi ça sert...si y'a pas de concertation nulle part, jamais, euh de toute façon on est plus dans un régime que j'appelle démocratique, même s'il y a des élections. Les élus ne sont pas élus pour prendre des décisions pendant des années et des années sans retourner vers les citoyens. Pour moi c'est...bon, c'est mieux que les régimes de dictature...[rires]...Mais la démocratie, c'est bien prendre en compte le peuple, l'avis du peuple...Et si on prend pas l'avis du peuple, de toute façons, soit spécifique dans certains cas soit général ... et ben on arrive à des situations de frustrations, et avec tout ce que ça peut donner derrière. Donc je pense que, pour que chacun trouve son compte, pour aller vers une véritable paix sociale, même si c'est difficile de dire ça aujourd'hui. Euh il faut, partout, dès on peut, faire de la concertation...

*Et vous parliez de « faire-valoir », vous avez déjà eu cet exemple là ?*

Tout l'temps ! [rires]

[Rires] *Pour vous c'est une généralité ?*

Si j'ai participé, si j'ai répondu à la dernière réunion, euh, et si je suis venue, c'est parce que, c'est bon, c'est quelque chose qui m'importe, cette relation entre citoyens et élus, et, euh, combien, combien de fois euh [fait une pause] On est invité à soi-disant de la concertation, c'est-à-dire que ça va permettre aux élus, je suis pas sur la mairie de Seyssins ! Je généralise, hein...De dire, bah voilà, on a pris l'idée des gens mais au bout du compte on fait bien ce que l'on veut, ce qu'on a décidé de faire, c'est-à-dire malheureusement extrêmement...

*Du coup, des fois vous êtes déçue ?*

Ben je suis plus déçue parce que sais que c'est beaucoup comme ça ! [rires]

*Mais, vous l'avez été par le passé ?*

Mais je continue, jusqu'à ce que j'ai encore un petit peu de force. On peut faire autrement, on peut faire mieux et de toute façon, on peut pas faire autrement ! J'veux dire, si on prend pas l'avis des citoyens, ce qu'ils veulent, la société peut pas fonctionner...

*Euh, est-ce que au cours de vos activités associatives, vous avez reçu une formation à la concertation ? Vous avez été formée d'une quelconque façon ?*

Euh, dire formation à la concertation, non...mais comme j'ai travaillé, j'ai travaillé pendant trente ans dans le domaine des ressources humaines, euh...bien entendu que j'ai d'abord eu...J'ai une formation de base qui va un peu dans ce sens la, puis euh, j'ai fait beaucoup de formation aux conduites d'entretiens, aux conduites de réunions ou quelq'chose comme ça...Dans le cadre de mon travail, voilà.

*D'accord. [pause] Alors...Est-ce que pour vous y'a des acteurs, donc des personnes, qui doivent être incluses en priorité dans la concertation ? Es-ce que vous voyez une échelle...comment...quelles personnes ?*

Non, je pense que...tout dépend de...de, du niveau des décisions à prendre. C'est pour ça que tout à l'heure au début, je crois que j'ai parlé que ça peut être au niveau d'un quartier. Si vous voulez les habitants du quartier, tous. Du moment qu'ils habitent. S'il y a un projet dans un quartier, souvent, et comme ça, dans les grandes villes, en général ça se fait quand même...concertation ou pas concertation. Mais on réunit l'ensemble des gens qui habitent le quartier pour parler de...je sais pas, du nouveau square qu'on va faire, des trottoirs... Donc ça c'est tous les gens du quartier. Après quand ça devient...

*A l'échelle communale par exemple ?*

A l'échelle communale, je pense à ce que Seyssins a fait au tout début de... de la concertation, euh, c'était bien ! C'est-à-dire c'est un appel aux volontaires, on peut difficilement obliger les gens à venir s'exprimer, hein. Donc c'est « appel aux volontaires », en sachant que...spontanément ça donne pas toujours grand-chose ! Alors...

*Vous parlez de l'atelier ?*

Non je parle en général... Sur l'agenda 21, quand la municipalité a démarré l'agenda 21, euh, elle a fait appel à des habitants, pour venir participer d'une part, au groupe de la commission agenda 21, et puis bien au delà, y'a eu à plusieurs reprises un appel aux habitants de Seyssins pour venir participer à des ateliers. Y'a trois quatre ans, quelque chose comme ça. Donc là c'était tout les habitants volontaires de Seyssins...Alors l'un des gros problèmes aussi, que je pense que tout le monde rencontre, partout, c'est que y'a pas tellement d'gens qui sont non plus prêts à venir participer...pour des tas de raisons divers, hein !

*Et à votre avis c'est quoi ces raisons ? Pourquoi ?*

Ben [pause] c'est d'une part que les gens, plus le monde va comme il va, plus les gens sont occupés par leurs propres problèmes, qui peuvent être des problèmes sociaux, individuels...On sait bien que de plus en plus quand même, j'aime pas généraliser parce que c'est loin d'être vrai pour tout le monde, mais les gens sont quand même repliés sur

leurs problèmes personnels, sur leur famille. Ce qui s'explique ! C'est pas une critique de ma part ! Donc euh voilà, y'a le temps, y'a le travail, les enfants euh. Moi je pense quand même que y'a aussi des gens qui y croient plus trop à la concertation, hein. Les gens de ma génération, qui ont vécu des années, alors qu'on a pu vivre différemment, mais qui ont vécu dans les années soixante, soixante-dix, que vous avez entendu parler [rires] euh, j'pense que pas mal sont quand même déçus de l'évolution de la société et euh croient de moins en moins au dialogue.

Parce que dans les années soixante et soixante-dix, vous aviez l'impression d'être plus entendue ?

Ah mais on avait envie, on pensait que les choses allaient changer, que les citoyens allaient prendre plus de place etc...Euh, bon moi je me suis pas retirée, c'est-à-dire que bon, je suis têtue et j'ai deux trois trucs dans ma tête importantes dans ma vie, donc des fois ça fait un peu « repetitas repetitas ». [rires] Mais bon...Y'a eu quand même des grandes luttes après 68. Bon je vais vous donner un exemple qui n'a pas grand-chose à voir avec ça mais quand même euh y'a eu les grandes luttes contre le nucléaire, où y'a beaucoup de gens qui ont participé. Ben aujourd'hui on a pratiquement pas avancé d'un pouce, malgré toute l'énergie qu'ont mis beaucoup, beaucoup de gens par rapport à ça hein...Et je peux prendre pleins d'autres...alors y'a des domaines qui ont avancé, bien entendu, hein. Donc, forcément que les gens de ma génération ou un peu plus jeunes, ben ils se lassent, ils y croient plus trop, hein. [rires]

*D'accord, d'accord ! C'est très intéressant ! Et qu'est-ce que vous pensez d'inclure de personnes éloignées de la concertation ? Par exemple des... des SDF, des gens du voyages, des personnes précaires... ?*

Moi je pense que c'est impératif ! C'est impératif ! De les amener à faire de la concertation, forcément sur leur propres préoccupations, j'veux dire si vous demandez à des SDF de venir participer à l'agenda 21, ce serait de Seyssins ou de Fontaine, [rires]

*Par exemple par rapport au PLU ?*

Ben s'ils sont...oui ! S'ils sont...par rapport au PLU, oui naturellement ! Je pense qu'il faut impérativement que les décideurs n'isolent personnes, n'excluent personne à priori...Bon, après faut pas rêver non plus. C'est des populations qui vont être très difficiles à faire venir...Donc il faut trouver, hein. Moi j'ai pas de recette miracle, il faut trouver le chemin, les centres d'intérêt qui les touchent quand même un peu personnellement hein ! Des gens qui sont sans toit, euh...Bon alors les faire participer au PLU, franchement, euh, je sais pas...Par contre des gens qui sont installés sur un terrain, par exemple...on va prendre des Roms, qui sont aujourd'hui sur un terrain quelque part à Grenoble. Euh les faire participer au PLU, s'il y a une volonté de la municipalité de créer des endroits, des zones, des habitats pour eux, et de les faire participer, bah oui, bien évidemment ! C'est même impératif pour que ça réussisse. Mais si c'est pour leur parler de la zone verte de Seyssins, non, c'est pas la peine...Toute façon, je crois qu'il faut que tous les citoyens sentent, que si on les appelle à une concertation, y'a quand même...Voilà on est plus dans les années 68, on vient plus seulement pour des idées, dans la plupart des cas. On vient parce que ça nous touche personnellement. Donc il faut trouver des thèmes qui vont toucher personnellement les populations dont vous parlez. Mais bien entendu, de toute façon, toute l'action sociale, si on fait à la place des autres, elle marche pas...jamais ! Donc il faut que les gens soient concernés. Et par exemple les SDF aujourd'hui, ou d'autres populations, les migrants etc. On ne peut pas faire, on ne peut rien faire à leur place...On ne peut que les accompagner. Bah c'est discuter avec eux de ce qu'ils ont besoins, ce qu'ils aimeraient, et de l'autre côté, de voir ce que l'on peut leur proposer. Oui, on le fait pas trop ça ! On le fait pas trop !





## TABLE DES ILLUSTRATIONS

<b>Figure 1</b> : Schéma de fonctionnement de la concertation .....	18
<b>Figure 2</b> : Les 8 échelons de la participation selon Sherry Arnstein .....	20
<b>Figure 3</b> : Le Général de Gaulle et Hubert Dubedout lors des JO de Grenoble (le 6 février 1968).....	26
<b>Figure 4</b> : Affiche étudiante, mai 1968 .....	27
<b>Figure 5</b> : Schéma de l'élaboration d'un PLU.....	37
<b>Figure 6</b> : Chronologie de la révision du PADD en 2014-2015.....	45
<b>Figure 7</b> : Schéma du déroulement des ateliers du PADD .....	46
<b>Figure 8</b> : Les acteurs présents aux ateliers du PADD.....	50
<b>Figure 9</b> : Nombre moyen de participants selon types d'acteurs .....	53
<b>Figure 10</b> : Graphique du taux de participation aux ateliers du PADD .....	54
<b>Figure 11</b> : Synthèse de la participation aux ateliers du PADD .....	55
<b>Figure 12</b> : Nuage de mots en lien avec la concertation d'après quatre entretiens.....	61
<b>Figure 13</b> : Exemple de calendrier pour la révision du PLU de Seyssins .....	71
<b>Figure 14</b> : Capture d'écran d'un exemple de sondage réalisé sur le site internet Doodle .....	73
<b>Figure 15</b> : Exemple de création d'une page Facebook pour la révision du PLU de Seyssins.....	77
<b>Figure 16</b> : Partie de la carte subjective de Nantes par C.Jourdan .....	79
<b>Figure 17</b> : Exemple d'un atelier réalisé avec des étudiants .....	83



## REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

### LIVRES

BACQUE, Marie-Hélène et SINTOMER, Yves (dir.). *La démocratie participative, Histoire et généalogie*, La Découverte, 2011, 288 p.

BARDIN, Laurence. *L'analyse de contenu*, Presses universitaires de France, 1993, 290p.

FERREBOEUF, Georges. *Participation citoyenne et ville*, L'harmattant, 2011, 152 p.

FIJALKOW, Yankel. *Sociologie de la ville*, La Découverte, 2004, 123 p.

GROSJEAN, Michèle et THIBAUD, Jean-Paul (dir.). *L'espace urbain en méthodes*. Parenthèses, 2001, 214 p.

HAUMONT, Francis. *Droit européen de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, Bruylant, 2007, 392 p.

KAUFMANN, Jean-Claude. *L'entretien compréhensif*, Nathan université, 1996, 127p.

LEFEBVRE, Rémi. « Retour sur les années 1970. Le parti socialiste et la démocratie locale », in BACQUE, Marie-Hélène et SINTOMER, Yves (dir.), *La démocratie participative, Histoire et généalogie* », La Découverte, 2011, 288 p.

MAHEY, Pierre. *Pour une culture de la participation*, Adels, 2006, 130 p.

OBLET, Thierry. *Gouverner la ville*, Presses universitaires de France, 2005, 283 p.

PIPARD, Dominique, MAILLARD Alain. *Urbanisme - aménagement : pratique de la concertation : acteurs, principes juridiques, modèles*, Edition du Moniteur, 2003, 346 p.

RUI, Sandrine. *La démocratie en débat, les citoyens face à l'action publique*, Armand Colin, 2004, 261 p.

### ARTICLES

BLONDIAUX, Loïc et FOURNIAU, Jean-Michel « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? », *Participations*, 2011, n°1, p. 8-35.

DELAUNEY, Anne. « Y a-t-il un droit de la concertation en urbanisme ? » in : *Etudes foncières*, nov.-déc. 2005, n°118, p.33-39

DELAUNEY, Anne. « Y a-t-il un droit de la concertation en urbanisme ? » in : *Etudes foncières*, janv.-fév. 2006, n°119, p. 34-40

GOZE, Maurice. « 8 - La loi d'orientation foncière : de la croissance urbaine à la métropolisation ». In: *Annuaire des collectivités locales*. Tome 19, 1999. pp. 111.

HATZFELD, Hélène. « La participation, une histoire ancienne ». *Urbanisme*, printemps 2014, n°392 p. 32-35



HELIN, Jean-Claude. « VI. La concertation en matière d'aménagement. Simple obligation procédurale ou changement de culture ? » in: Annuaire des collectivités locales, 2001, Tome 21, La démocratie locale. pp. 95-108.

MERMET, Laurent. « La « concertation » : un terme flottant pour un domaine mouvant? ». Négociations, 2006, n°5, p. 75-79

MOURAIL, Anne. « Questionner en permanence les dispositifs de participation. La démarche d'Eybens ». Les cahiers du DSU, sept. 2002, p.33-34

TOUZARD, Hubert. « Consultation, concertation, négociation. Une courte note théorique ». Négociations, 2006, n°5, p. 71

STRUILLLOU, Jean-François. « La participation des habitants : la concertation de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme », Cahier du Gridauh n°10, 2004, pp. 69-79

## **MEMOIRES/THESES**

DE CHILLY, Diane. L'implication des habitants aux projets urbains dans les quartiers d'habitat populaire, Projet de fin d'étude, Université Pierre Mendès France, Grenoble, septembre 2010

MESTRALLET, Léticia. La fabrique de la ville avec ses habitants, cas d'étude dans la ville de Saint-Egrève et l'agglomération grenobloise, Projet de fin d'étude, Université Pierre Mendès France, Grenoble, juin 2013

SERRANO CARDONA, Nicolas. Urban renovation, social actors and power : Village II case study (Echirolles), Projet de fin d'étude, Université Pierre Mendès France, Grenoble, septembre 2010

## **SITES INTERNET ET PUBLICATIONS EN LIGNE**

ANRU, Echelle de participation citoyenne de Sherry Arnstein, en ligne, consulté le 09/05/2015. <http://www.anru.fr/index.php/ces/Etudes/La-participation-des-habitants>

CAUE du Morbihan, plaquette d'information sur la concertation, en ligne, consulté le 22/06/2015. [http://www.mairieconseilspaysage.net/documents/concertation\\_CAUE56.pdf](http://www.mairieconseilspaysage.net/documents/concertation_CAUE56.pdf)

CERTU, Le plan local d'urbanisme, le contenu du PADD, fiche n°3, juin 2013, en ligne, consulté le 22/06/2015.  
[http://www.espacedestemps.grandlyon.com/\\_Documentation/doc/temps\\_projets\\_urbains.pdf](http://www.espacedestemps.grandlyon.com/_Documentation/doc/temps_projets_urbains.pdf), p.7

Eduki Fondation, plaquette sur la découverte de la coopération internationale, en ligne, consulté le 22/06/2015. [http://www.eduki.ch/fr/doc/dossier\\_2\\_enviro.pdf](http://www.eduki.ch/fr/doc/dossier_2_enviro.pdf)

HARRIS INTERACTIVE, Baromètre de la concertation et de la décision publique, 3<sup>ème</sup> édition, janvier 2014, en ligne, consulté le 09/05/2015 <http://www.respublica-conseil.fr/wp-content/uploads/2014/01/Barometre-concertation-2014.pdf>

HARRIS INTERACTIVE, Baromètre de l'opinion des Français sur la concertation locale et la prise de décision publique. vague 2, en ligne, consulté le 09/05/2015. <http://www.harrisinteractive.fr/news/2013/25012013.asp>

ONU, Charte mondiale de la Nature, en ligne, consulté le 22/06/2015. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/427/39/IMG/NR042739.pdf?OpenElement>

ONU, Sommet de la Terre à Rio, en ligne, consulté le 22/06/2015. <http://www.un.org/french/events/rio92/rio-fp.htm>

## **TEXTES DE LOI**

Code de l'Urbanisme, art L300-2, alinéa II, [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), en ligne, consulté le 22 juin 2015

Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville, [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), en ligne, consulté le 30 juin 2015

Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), en ligne, consulté le 30 juin 2015

Loi n°85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement, [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), en ligne, consulté le 23 juin 2015

Loi du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction, [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), en ligne, consulté le 23 juin 2015

Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), en ligne, consulté le 23 juin 2015

Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), en ligne, consulté le 23 juin 2015

LOI n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019

## **CONFERENCES**

COUTON, Xavier et SANTONI, Laetitia. « Quelles nouvelles obligations de concertation préalablement aux projets ? Quels risques ? » in : l'urbanisme post-Alur toutes les réponses à vos enjeux opérationnels, Conférence d'actualité, mardi 3 et 4 février 2015, Paris, EFE, p.23

CASILO, Ilaria « Concevoir et conduire une démarche de participation des habitants en aménagement et urbanisme: méthode et études de cas. » conférence du vendredi 27 mars 2015, Institut d'Urbanisme de Grenoble

## **COMPTE-RENDU**

« Mobiliser : Comment ? », groupe d'échange de pratiques, jeudi 6 juin 2013, Paris [http://www.comedie.org/pdf/gep/20130606%20CR-GEP\\_IdF1.pdf](http://www.comedie.org/pdf/gep/20130606%20CR-GEP_IdF1.pdf)

## **RADIO**

Interview d'Eric André par Radio Cap'com du 16 décembre 2014 [enregistrement sonore], durée 2'46". Disponible sur <http://www.blog-territorial.fr/la-concertation-est-elle-lotage-des-reseaux-sociaux/> (Consulté le 04/08/2015)

# TABLE DES MATIERES

<b>NOTICE ANALYTIQUE .....</b>	<b>7</b>
<b>REMERCIEMENTS.....</b>	<b>9</b>
<b>SOMMAIRE .....</b>	<b>11</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>13</b>
<b>1 LA CONCERTATION EN URBANISME PROSPECTIF : L'INEVITABLE</b>	
<b>DICHOTOMIE ENTRE USAGE ET NORME .....</b>	<b>17</b>
1.1 LA PLACE AMBIGÜE DE LA CONCERTATION AU SEIN DE LA SPHERE DE LA DEMOCRATIE LOCALE.....	17
1.1.1 <i>La concertation : de quoi parle-t-on ?</i> .....	17
1.1.1.1 Un vocable techniciste.....	17
1.1.1.2 Des enjeux et limites multiples.....	22
1.1.2 <i>Une procédure récente aux origines anciennes</i> .....	24
1.1.2.1 Les prémices de la concertation .....	24
1.2 UNE PROCEDURE INDUBITABLEMENT LIEE AUX JURIDICTIONS .....	29
1.2.1 <i>Une législation éclectique</i> .....	29
1.2.1.1 Des textes peu contraignants à l'échelle mondiale .....	30
1.2.1.2 Un droit européen peu innovant.....	32
1.2.1.3 Le droit français : une concertation résolument administrative et peu contraignante.....	33
1.2.2 <i>Une procédure réglementée</i> .....	36
1.2.2.1 Le déroulement de la procédure .....	36
1.2.2.2 Les limites de cette procédure .....	39
<b>2 LA CONCERTATION A SEYSSINS : UNE DEMARCHE LIMITEE MAIS EFFICACE</b>	
<b>41</b>	
2.1 LA REVISION DU PLU DE SEYSSINS .....	41
2.1.1 <i>Une révision justifiée</i> .....	41
2.1.2 <i>Les objectifs de cette révision</i> .....	42
2.1.3 <i>Le choix ambiguë de la concertation</i> .....	43
2.1.4 <i>Les ateliers du PADD : un cadre très formel</i> .....	46
2.1.5 <i>Des acteurs divers mais similaires</i> .....	48
2.2 ANALYSE DE LA CONCERTATION DANS LE CADRE DES ATELIERS .....	52

2.2.1	<i>Une participation physique variable</i> .....	53
2.2.2	<i>Une participation variant selon les acteurs</i> .....	56
2.2.3	<i>La parole des acteurs</i> .....	59
2.2.3.1	<i>Qu'est-ce que la concertation ?</i> .....	59
2.2.3.2	<i>Les apports des ateliers du PADD à la concertation du PLU</i> .....	62
<b>3</b>	<b>LA CONCERTATION FUTURE A SEYSSINS : 3 PROPOSITIONS SPECIFIQUES</b>	
	<b>67</b>	
3.1	CONCERTE LE TEMPS.....	68
3.1.1	<i>Le juste milieu entre temps du PLU et temps des acteurs</i> .....	68
3.1.2	<i>Les critères d'évaluation</i> .....	74
3.2	ÉLARGIR LA CONCERTATION .....	75
3.2.1	<i>Une diversité de publics</i> .....	76
3.2.2	<i>Les critères d'évaluation</i> .....	80
3.3	RECHERCHER UNE CONCERTATION A MOINDRE COUT.....	82
3.3.1	<i>Innover en concertant</i> .....	82
3.3.2	<i>Les critères d'évaluation</i> .....	84
	<b>CONCLUSION</b> .....	<b>87</b>
	<b>ANNEXES</b> .....	<b>91</b>
	<b>TABLE DES ILLUSTRATIONS</b> .....	<b>101</b>
	<b>REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES</b> .....	<b>103</b>
	<b>TABLE DES MATIERES</b> .....	<b>107</b>