



**HAL**  
open science

## Démarches de concertation et Plan Local d'Urbanisme : quelles méthodologies pour quels résultats ?

Boris Villain

► **To cite this version:**

Boris Villain. Démarches de concertation et Plan Local d'Urbanisme : quelles méthodologies pour quels résultats?. Sciences de l'Homme et Société. 2015. dumas-01267600

**HAL Id: dumas-01267600**

**<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01267600>**

Submitted on 4 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.



Université Pierre-Mendès-France  
Sciences sociales & humaines



iug  
institut d'urbanisme  
de grenoble



caue



### Projet de fin d'études

Boris Villain

Directeur de mémoire : Marcus Zepf

### Master Sciences du Territoire

Spécialité Urbanisme et Projet Urbain

Université Pierre Mendès France

Institut d'Urbanisme de Grenoble

### CAUE de la Drôme

Responsables d'apprentissage :

Frédérique Bompard - Walter Acchiardi

Septembre 2015

# *Démarches de concertation et Plan Local d'Urbanisme Quelles méthodologies pour quels résultats ?*

<b>Notice Analytique</b>			
<b>Auteur</b>	VILLAIN	Boris	
<b>Titre du mémoire</b>	Démarches de concertation et Plan Local d'Urbanisme : Quelles méthodologies pour quels résultats ?		
<b>Date de soutenance</b>	Soutenu le 17 septembre 2015		
<b>Organisme d'affiliation</b>	Institut d'Urbanisme de Grenoble - Université Pierre Mendès France	Directeur de mémoire : Marcus Zepf	
<b>Organisme dans lequel l'alternance a été effectuée</b>	CAUE de la Drôme		
<b>Collation</b>	Nombre de pages : 101	Nombre d'annexes : 3	Nombre de références bibliographiques : 20
<b>Mots clés</b>	Concertation, participation, PLU, méthodologie, approche, démocratie participative, lien social.		
<b>Termes géographiques</b>	Grâne, Bagnols sur Cèze, Drôme, Gard		
<b>Résumé</b>			
<p>À l'heure actuelle, le plan local d'urbanisme apparaît aux yeux du grand public comme un document complexe et contraignant pour les habitants. Dès lors, l'élaboration de ce dernier est souvent longue et difficile pour les élus.</p> <p>Les démarches de concertation apparaissent alors comme un moyen de faciliter la mise en place d'un PLU en intégrant la vision des différents acteurs. Toutefois, il est important de se questionner sur les méthodes utilisées et les conséquences réelles de ce type de processus.</p> <p>Ce mémoire de fin d'études questionne et analyse ainsi différentes approches méthodologiques de concertation dans le cadre de l'élaboration d'un PLU et vise à mettre en exergue les conséquences visibles et concrètes qui apparaissent.</p>			

Nowadays, the «Plan Local d'Urbanisme» is considered by the general public as a complex document and a constraint for the residents. Therefore, the development of a «PLU» is often long and difficult for the elected officials.

Consultation processes, which involve the participation of inhabitants and elected officials, are then used as a way to facilitate the elaboration of a «PLU».

However, chosen methods and the consequences of this type of process have to be analyzed carefully.

Therefore, this master thesis analyzes and questions several methodological consultation approaches as a part of a «PLU» elaboration, and aims to underline the visible and concrete consequences that may appear from these processes.



## **Démarches de concertation et Plan Local d'Urbanisme**

Quelles méthodologies pour quels résultats ?

«La plupart des modernes prennent une ville pour une cité et un bourgeois pour un citoyen. Ils ne savent pas que les maisons font la ville et que les citoyens font la cité.»

Jean-Jacques Rousseau, *Du contrat social ou Principes du droit politique*, 1762

## Remerciements

Avant tout, je tiens à remercier mes deux maîtres d'apprentissage que j'ai eu au cours de cette année. Je remercie Frédérique Bompard pour son aide précieuse durant cette année ainsi que pour sa disponibilité et son intérêt pour mon travail. Je remercie Walter Acchiardi pour son écoute et ses conseils avisés. Je tiens également à remercier Robert Pleynet pour son appui tout au long de l'année. Merci à tous les trois pour m'avoir accordé leur confiance.

Je remercie très chaleureusement toute l'équipe du CAUE de la Drôme à commencer par Perrine Juvin pour son soutien et toute son aide pendant cette première année dans le monde professionnel et tout particulièrement dans la rédaction de ce projet de fin d'études. Mes plus sincères remerciements à Jean-Luc Piolet, directeur, ainsi que Michèle Frémaux, Christine Coignet, Hélène Mayot, Sandrine Morel, Laurence Patois-Bedel, Carole Ollier, Frédéric Poudevigne, Jean-Pierre Allègre, Audrey Carreira-Xavier, Anne-Laure Jullian, Guillaume Sarti, Gaël Fouillet, Vincent Sauty et Sèverine Lollier. Merci à tous pour votre passion communicative, votre bonne humeur et tout le temps que vous m'avez accordé.

Je remercie également Adélaïde Boëlle et Marie Mazuy pour m'avoir permis de vivre au plus près les temps participatifs grânois et le temps qu'elles m'ont accordé ainsi que toutes les personnes interviewées pour l'écriture de ce mémoire.

Je souhaite remercier Marcus Zepf, mon directeur de mémoire et tuteur universitaire, pour son aide et ses conseils lors de la rédaction de ce mémoire.

Je remercie aussi Adriana Diaconu d'avoir accepté d'être la seconde lectrice de ce travail.

Merci à mes camarades de promotion pour ces belles années universitaires et tous les bons moments passés.

Je remercie enfin très tendrement ma famille, mes amis et surtout Maryline qui m'ont soutenu, aidé et encouragé tout au long de mon parcours universitaire et plus encore dans cette dernière ligne droite.

Introduction .....	p. 10
1. La démarche grânoise : intégrer l'expertise d'usage en amont de l'élaboration du document d'urbanisme .....	p. 17
1.1. Le contexte communal .....	p. 18
1.2. Une forte volonté politique de participation citoyenne .....	p. 21
1.3. Une deuxième phase menée avec des spécialistes de la participation habitante .....	p. 24
1.4. Des méthodologies variées au service de la participation habitante .....	p. 28
1.5. La priorité donnée à la convivialité et l'originalité .....	p. 34
1.6. Le bilan .....	p. 36
2. Approches méthodologiques des démarches de concertation : entre diversité et complémentarité .....	p. 39
2.1. Des critères communs aux différentes approches .....	p. 43
2.2. De l'ordinaire à l'original : analyse de la diversité des approches méthodologiques .....	p. 47
2.2.1. L'approche « Basique » .....	p. 47
2.2.2. L'approche « Technique » .....	p. 48
2.2.3. L'approche « Catégorielle » .....	p. 50
2.2.4. L'approche « Spatiale » .....	p. 52
2.2.5. L'approche « Culturelle » .....	p. 54
2.3. La nécessaire hybridation des différentes approches méthodologiques .....	p. 56

3.	Des méthodologies détaillées pour une véritable prise en compte de l'expertise d'usage .....	p. 60
3.1.	Le cas « PLU Gard durable » : faciliter l'acceptation du PLU par la prise en compte de la parole habitante .....	p. 61
3.1.1	Une démarche départementale innovante .....	p. 61
3.1.2	Des résultats visibles au sein des documents produits .....	p. 67
3.2.	Des conséquences urbanistiques aux conséquences socio-démocratiques .....	p. 73
3.2.1.	L'acceptation du projet .....	p. 73
3.2.2.	L'aide à la conception .....	p. 74
3.2.3.	L'émulation sociale engendrée .....	p. 75
3.3.	Des limites de la concertation au sein des PLU aux limites de la démocratie participative .....	p. 78
3.3.1.	Une démarche complexe à mettre en place .....	p. 78
3.3.2.	Un impact limité en phase opérationnelle .....	p. 80
3.3.3.	Une représentativité souvent limitée .....	p. 81
3.3.4.	Une démocratie participative controversée .....	p. 82
	Conclusion .....	p. 87
	Bibliographie .....	p. 91
	Table des figures et des illustrations .....	p. 94
	Annexes .....	p. 96



# *Introduction*

Depuis quelques années, les décideurs politiques, nationaux mais également locaux, doivent de plus en plus faire face à des critiques sur notre démocratie actuelle qu'est la démocratie représentative. En effet, l'engagement de citoyens dans les institutions est de plus en plus revendiqué. Ces derniers manifestent désormais fortement cette volonté de participation, de collaboration aux différents projets et notamment en matière d'urbanisme.

Afin de répondre à la crise institutionnelle actuelle que connaît notre système démocratique, la prise en compte de la parole des différents acteurs du territoire est croissante. Des démarches de participation dite «citoyenne» émergent et la notion de «maîtrise d'usage» est de plus en plus courante dans les réflexions urbanistiques et architecturales. Se situant entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'oeuvre, la maîtrise d'usage place l'habitant au coeur du projet, lui permettant ainsi de participer pleinement à l'élaboration de celui-ci. Elle fait bénéficier aux autres acteurs du projet de son expertise du territoire du fait de sa pratique quotidienne.

L'émergence de cette notion de démocratie participative, visible au sein de quelques communes, permet aux élus de disposer de tous les éléments nécessaires à la prise de décision dans la construction des projets. Il s'instaure ici et là une culture de participation qui est pleinement liée à une situation de confiance réciproque entre élus et habitants.

Différents éléments législatifs sont venus apporter, au cours de ces dernières années, des précisions quant à l'application de ces pratiques dans le domaine de l'urbanisme. Une des lois majeures sur la participation est la loi du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre des principes d'aménagement (articles L300-2 du Code de l'Urbanisme et R300-1) sur la concertation préalable aux opérations d'aménagement.

Par la suite, un des textes fondateurs pour cette notion de démocratie participative sera élaboré : la convention d'Aarhus. Cet accord international datant de 1998, ratifié par la France en 2002 a été repris dans la charte de l'environnement adossé à la Constitution, vient rappeler à l'article 7 que : « Toute

personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement».

Enfin, c'est la loi SRU (relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains) du 13 décembre 2000 qui a rendu obligatoire, à travers l'article 300-2 du Code de l'Urbanisme, l'organisation d'une concertation avant toute élaboration ou révision d'un Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) ou l'élaboration d'un Plan Local d'Urbanisme (PLU).

Néanmoins, cette notion de concertation est parfois mal interprétée par les élus et dès lors c'est tout le processus qui est faussé. En effet, au sens large du terme la concertation est *«la recherche d'une action publique plus transparente et plus efficace, qui sollicite directement les habitants et usagers d'un territoire lors de l'élaboration de projets et politiques le concernant»*<sup>1</sup>. Or, à l'intérieur même de ces processus de concertation, il est possible de distinguer différents temps, différents degrés de concertation au sens large.

Les deux premiers degrés de la concertation au sens large sont l'information et la consultation. À travers ces deux temps la décision n'est pas partagée et l'expertise l'est uniquement dans le cadre de ce que l'on appelle la consultation.

---

<sup>1</sup> Conseil d'Architecture d'Urbanisme et d'Environnement (CAUE) des Yvelines, *La concertation dans les documents d'urbanisme*, Cahier PLU n°2, novembre 2013, 32 p.

«Nous allons établir un PLU pour la commune...»

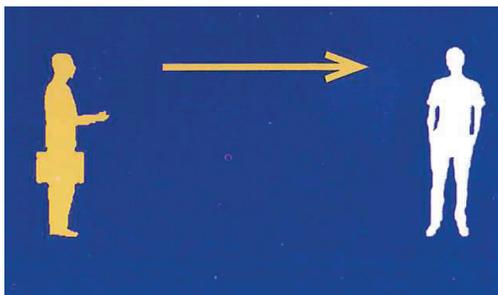


Schéma « information »  
Source : CAUE 26

«Nous allons établir un PLU pour la commune, votre avis nous intéresse...»

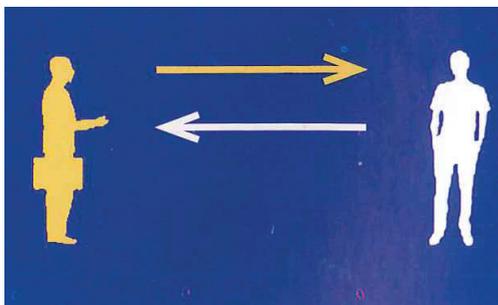


Schéma « consultation »  
Source : CAUE 26

## L'information

Il s'agit donc là d'un flux d'information unidirectionnel. L'information est donnée aux habitants mais ces derniers ne peuvent pas réagir, leurs avis n'est pas pris en compte par le décideur. Cette information ou parfois également appelée sensibilisation peut prendre différentes formes. Cela est matérialisé par des brochures de présentation, des bulletins d'information, des sites internet ou encore les classiques réunions publiques.

Dans le cadre de l'information, il n'y a pas de partage de l'expertise ni du pouvoir. Néanmoins, même si l'information représente le niveau le plus faible de la participation, il s'agit d'un des niveaux élémentaires de participation, indissociable du processus de concertation.

## La consultation

Contrairement à l'information, il y a, dans le cadre de la consultation, un partage de l'expertise. En effet, à travers son expérience d'usage, le citoyen va pouvoir éclairer le décideur sur des thématiques précises préalablement définies par le décideur. De plus, ce niveau de participation intervient généralement sur un sujet précis, c'est une forme de participation ponctuelle. Toutefois, il n'y a pas d'obligation pour les décideurs de prendre en compte les positions émises par les citoyens.

L'enquête publique, les référendums ou encore les questionnaires sont différents moyens possibles pour matérialiser cette consultation.

Contrairement aux deux premiers niveaux que nous venons de décrire, les deux derniers degrés que nous allons évoquer viennent placer le citoyen au cœur du projet. Ce n'est pas seulement l'expertise qui est partagée, c'est également le pouvoir, les décisions.

«Nous allons établir un PLU pour la commune, nous vous sollicitons pour discuter ensemble d'un certain nombre d'orientations...»

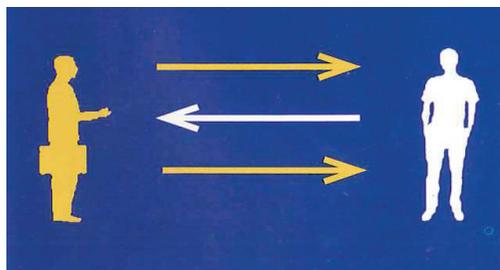


Schéma « concertation »  
Source : CAUE 26

«Nous allons établir un PLU pour la commune, nous vous sollicitons pour définir un certain nombre d'orientations et construire ensemble un projet de territoire.»



Schéma « co-construction »  
Source : CAUE 26

### La concertation

Dans le cas de la concertation, le partage de l'expertise est donc renforcé par rapport aux deux premiers degrés. Contrairement à la consultation qui est réalisée sur des thématiques précises et qui reste ponctuelle, la concertation est une démarche sur la durée, qui accompagne le projet. Il s'agit d'un travail en commun de tous les acteurs (élus, techniciens, personnes publiques associées, habitants...) dans les PLU(i) et les SCoT par l'article 300-2 du code de l'Urbanisme. Il s'agit en effet de la forme la plus efficace dans les démarches de planification car elle permet de faire comprendre les enjeux, de faire émerger des projets mais également de garantir la mise en œuvre et la réussite ultérieure de ces derniers.

A travers cela il y a un partage indirect du pouvoir dans le sens où les citoyens vont pouvoir mettre en avant leurs expériences, leurs arguments, leurs visions du territoire pour influencer la décision finale. Les habitants, les citoyens participent au processus de décision en l'alimentant et le décideur doit se justifier lorsqu'une suggestion n'est pas retenue.

Pour le décideur le but est ici d'améliorer le projet à travers l'échange des arguments, l'émergence des idées. Mais c'est aussi le degré de participation permettant de renforcer la légitimité du projet en permettant l'expression de la controverse, en prenant des décisions éclairées par l'expertise d'usage et ainsi faciliter l'adhésion au projet.

Généralement, ce niveau de participation prend la forme d'ateliers thématiques, de balades urbaines ou encore de visites guidées.

### La co-construction

Il s'agit ici de la forme la plus poussée de participation du public au projet. Tout comme le degré

de la concertation, le citoyen participe ici activement au processus d'élaboration. Toutefois il y a, dans le cadre de la coproduction, des échanges sur l'inflexion ou la validation du projet. En effet, les différents acteurs décident ensemble. Il s'agit d'un véritable partage du pouvoir de décision sur les principales options du projet en question.

La dimension stratégique est ici très forte et la présence d'un médiateur pour animer les débats est essentielle. Toutefois, ce degré reste minoritaire en France. En effet, ce niveau de codécision pourrait remettre en cause certains principes de notre société actuelle et la démocratie représentative qui est en place.

Pour le Plan Local d'Urbanisme (P.L.U.) c'est donc normalement le niveau «concertation» qui doit être appliqué. Néanmoins, la majorité des démarches mises en place à l'élaboration du document d'urbanisme relève plus souvent de la simple information. Il est possible de se questionner sur les conséquences réelles d'une réunion publique, format méthodologique le plus utilisé dans ces démarches.. L'avis de tous les participants est-il entendu ? Les éléments recueillis sont-ils vraiment pris en compte ? Il est certain que le format classique de la réunion publique montre désormais ses limites.

Par ailleurs, cela encourage désormais certains élus à aller au-delà des prérogatives législatives afin de mettre en place une démarche de concertation poussée en amont ou pendant l'élaboration de leur PLU. Par le terme de «poussée» il faut ici entendre une démarche complète de part sa temporalité, sa méthodologie et par conséquent les moyens utilisés. Ce type de processus semble plus à même d'aboutir à une véritable prise en compte de la démarche dans le document final et ainsi profiter concrètement de l'expertise d'usage. Ce projet de fin d'études vise donc à se questionner sur l'importance de ces démarches dites «poussées». Comment sont-elles menées ? Y-a t-il une réelle plus value à mener ce type de démarche ? La parole habitante est-elle véritablement prise en compte

? Nous essaierons donc de nous interroger, au prisme de ces différentes questions, sur la pertinence de ces démarches participatives.

Pour cela, différentes clés d'entrée sont apparues comme principales:

- La temporalité.
- La représentativité.
- La méthodologie.

Ce projet de fin d'étude est centré sur la question de la méthodologie. Les questions de temporalité des démarches ou de représentativité des participants sont parfois abordés mais l'ensemble de la réflexion s'est portée sur toute les questions liées aux méthodologies existantes et proposées par les professionnels.

Dès lors, pour comprendre la diversité de méthodologies qui existe et pouvoir l'analyser, il sera question dans une première partie de s'intéresser au cas de Grâne, commune drômoise, qui a lancé, avec l'accompagnement du CAUE, un appel à candidature pour une démarche de concertation en amont de l'élaboration de la grenellisation de son PLU. Le nombre important de méthodologies proposées permettra alors de mettre en exergue différentes approches méthodologiques possibles.

Suite au travail d'observation mené sur cette démarche, il s'agira, dans une seconde partie, de rentrer dans une analyse d'ensemble, de revenir sur chaque « approche » identifiée pour en ressortir les avantages et les défauts. Cette partie sera également illustrée par la démarche « PLU Gard durable » et la méthodologie employée, permettant ainsi d'alimenter certains éléments de débat.

Enfin, dans une troisième et dernière partie, il sera question de faire état des conséquences réelles ou non de ces démarches de concertation « poussées » sur le PLU et quels éléments saillants, positifs comme négatifs, ressortent d'un point de vue global de ces démarches.

1



*La démarche grânoise : intégrer l'expertise d'usage en amont de l'élaboration du document d'urbanisme*



Grâne

Source : CAUE 26

## 1.1. Le contexte communal

La commune de Grâne se situe dans le département de la Drôme à 27 km au sud de Valence. Ce village d'environ 1 800 habitants est, plus précisément, localisé entre Loriol-sur-Drôme et Crest. Sa situation à proximité de la vallée du Rhône, tout en étant à l'écart des nuisances du couloir rhodanien, en fait une commune attractive. Attractivité que l'on retrouve à travers la hausse constante de sa population et cela grâce notamment à un solde migratoire très positif.

Parallèlement à une activité agricole dominante avec 38 sièges d'exploitations sur la commune, un certain nombre de commerces et services sont présents sur le territoire grânois : boulangerie, station-service, supérette, fleuriste, Poste, pharmacie, médecins, etc... La commune de Grâne compte également deux zones d'activités : une dont la gestion est communale et une autre de gestion intercommunale.

De par ses différentes caractéristiques, Grâne peut donc être considérée comme une commune rurale de taille moyenne à l'échelle du département de la Drôme.



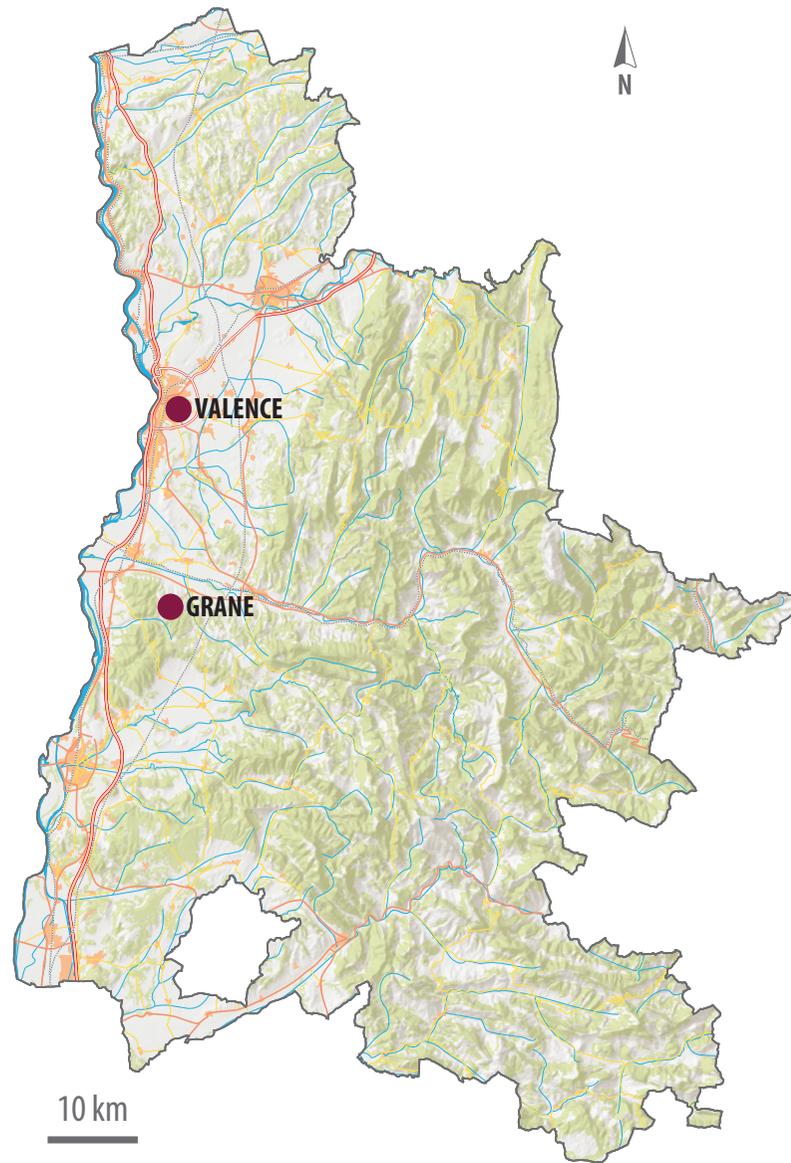
Grâne  
Source : CAUE 26



Grâne  
Source : CAUE 26



Grâne  
Source : CAUE 26



Source : CAUE 26



Grâne  
Source : CAUE 26



Grâne  
Source : CAUE 26

Il s'agira tout au long de cette première partie de venir expliciter une démarche singulière, pour le département, de participation habitante. En effet, la commune de Grâne a souhaité missionner un bureau d'études spécialisé dans la concertation afin de mener, en partenariat avec les élus, une démarche de participation avec la population. La finalité de cette démarche préalable à la révision du Plan Local d'Urbanisme étant de préciser les objectifs du futur document communal de planification.

A l'échelle de la Drôme les démarches de participation habitante avancées et liées à l'élaboration d'un document d'urbanisme sont récentes et encore relativement rares. Plusieurs communes drômoises ont récemment souhaité la mise en place d'une démarche importante de concertation pour des projets liés à l'urbanisme et plus particulièrement aux PLU. Le processus de concertation initié par la commune de Grâne est novateur dans le sens où il intervient en amont de l'élaboration du document. Il n'est donc pas la résultante d'une obligation législative comme cela peut être le cas lors de la concertation qui est mise en place pendant l'écriture du PLU. Ici c'est véritablement la volonté forte de l'équipe municipale d'associer la population qui est à l'origine de cette démarche.

## 1.2. Une forte volonté politique de participation citoyenne.

La commune de Grâne a décidé, en 2013, de réviser son Plan Local d'Urbanisme approuvé en 2007. Cette révision a pour but de disposer d'un document qui soit à la fois compatible avec la loi ALUR, qui compte un certain nombre de dispositions immédiatement applicables, et avec les lois Grenelle, qui prévoit que la grenellisation des PLU soit faite au 1er janvier 2017. En effet, les lois Grenelle I et II de 2009 et 2010, qui sont venues renforcer la loi SRU de 2000, préconisent un « verdissement » des documents d'urbanisme (renforcement des objectifs de développement durable, lutte contre l'étalement urbain, lutte contre le réchauffement climatique, préservation et réservation des continuités écologiques,...). Les documents d'urbanisme ayant été réalisés avant ces lois Grenelle, comme c'est le cas pour la commune de Grâne, ont ainsi jusqu'au 1er janvier 2017 pour se mettre en compatibilité avec celles-ci.

Une délibération a ainsi été prise le 18 février 2013. Néanmoins, cette dernière a été annulée par le Tribunal administratif au motif que les objectifs poursuivis par la collectivité dans la révision de son PLU n'étaient pas assez détaillés, contextualisés, et que les modalités de la concertation n'étaient pas énoncées.

Lors des élections municipales de 2014, une nouvelle équipe a été élue. Cette dernière, politiquement proche de l'équipe précédente puisque du même bord politique, avait fait de la participation citoyenne le cœur de sa campagne électorale avec notamment pour slogan « Ensemble pour Grâne ».

Souhaitant relancer la grenellisation du PLU, sans risquer un nouveau contentieux, les nouveaux élus ont ainsi souhaité amorcer un dialogue avec la population avant de prendre une nouvelle délibération. Cette démarche visent à élaborer des objectifs véritablement en lien avec les problématiques actuelles du territoire grânois et qui soient partagés par la population.



Affiche de la première démarche.  
Source : CAUE 26

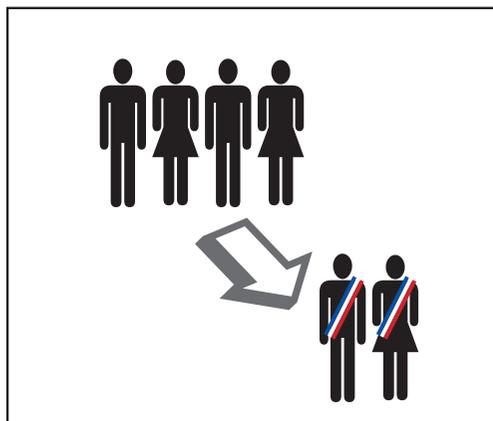


Schéma de la première démarche.  
Source : CAUE 26

Un premier temps d'échange a eu lieu entre juin et septembre 2014, avant l'arrivée d'un bureau d'études spécialisé dans la concertation. Cette démarche initiale a été menée par les élus, sans aucune aide extérieure que ce soit pour l'élaboration ou l'animation. Quatre réunions thématiques ont ainsi été proposées par les élus aux grânois :

- Cadre de vie de la population (tous âges)
- Commerces et services
- Industries, artisanat, centres de services, métiers médicaux et para-médicaux.
- Agriculture

Les élus ont souhaité que l'ensemble de la population soit associé à cette première démarche. Les quatre réunions publiques étaient ainsi ouvertes à tous : jeunes, seniors, actifs, retraités, etc. Malgré tout, la participation des habitants a été relativement limitée pour cette première étape (une vingtaine de participants à chaque réunion), avec une sur-représentation des personnes de plus de 40 ans. De plus, d'une réunion à l'autre, les personnes présentes étaient les mêmes.

Passé le cap des interrogations sur la démarche (*Pourquoi cette démarche de concertation ? Quel but ? Quel est notre rôle ? Quel sera le niveau de prise en compte de nos réflexions ? etc.*), les participants ont formulé des remarques, des questions, sur les différentes thématiques qui leur étaient proposées.

La volonté des élus pour cette première phase de concertation était donc d'avoir un premier temps d'écoute, afin de recueillir l'expression « brute » des habitants. La parole était donnée librement sur chacun des thèmes tandis que les élus présents compilaient les différentes questions et remarques des participants.

Ce premier temps de concertation mené exclusivement par l'équipe municipale démontre une volonté politique forte d'instaurer pour chaque projet une démarche de participation citoyenne afin d'intégrer les habitants et les différents acteurs de la commune dans l'évolution de celle-ci. Toutefois à travers cette première démarche les élus ont pu se rendre compte de la difficulté de mobiliser les habitants mais également de faire émerger une réflexion qui soit le reflet d'un intérêt collectif fort et non pas le résultat d'une somme d'intérêts individuels. La présence d'un bureau d'études spécialisé sur les questions de participation habitante était donc primordiale pour la deuxième phase de la démarche.

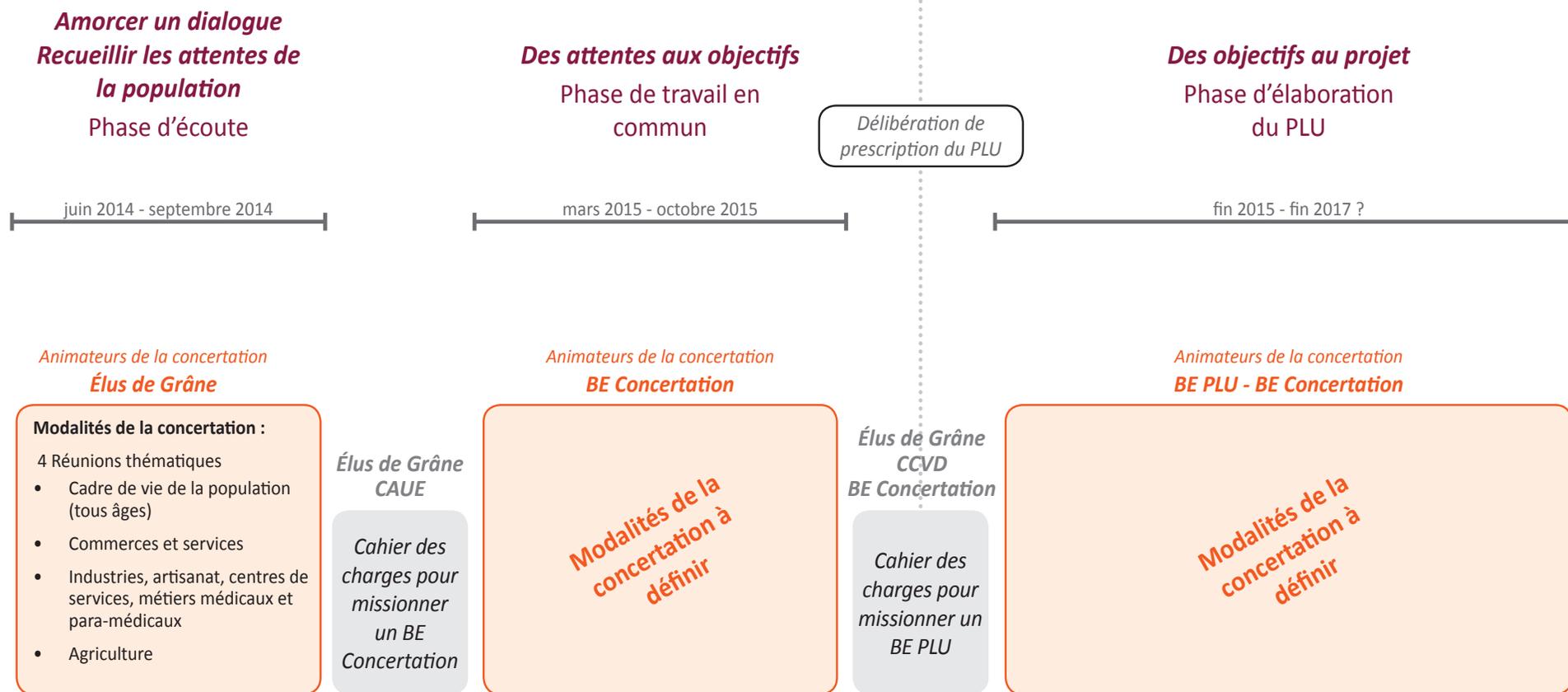
### **1.3. Une deuxième phase menée avec des spécialistes de la participation habitante.**

A l'issue de la première étape de concertation menée par la Mairie, les élus de Grâne ont alors souhaité missionner un bureau d'études spécialisé dans la concertation, afin de mener une démarche de participation plus poussée avec la population.

La finalité de cette seconde étape de concertation préalable à la révision du PLU était donc de préciser les objectifs du futur document de planification communal, pour les intégrer au cahier des charges visant à missionner le bureau d'études qui réalisera la révision du Plan Local d'Urbanisme. S'en suivra alors une autre phase de participation dans le cadre de la concertation réglementaire liée à la révision d'un nouveau document de planification. Celle-ci pourrait être co-animée par le même bureau d'études spécialisé dans la concertation dans le cadre d'une tranche conditionnelle.

## Phases préliminaires

## Révision du PLU



Calendrier de la démarche.  
Source : CAUE 26

Les élus de Grâne ayant fait de la participation habitante le fil conducteur de leur mandat, ils ont souhaité impliquer des participants dès l'amont, pour recueillir leur regards, leurs idées, leurs contributions. La commune a donc fait appel au CAUE de la Drôme pour l'accompagner dans cette démarche et plus précisément dans le choix du bureau d'études. Sa mission fut alors d'écrire, en association avec l'équipe municipale, le cahier des charges, d'analyser les offres reçues et d'accompagner les élus lors des entretiens.

Par ailleurs, la commune avait précisé dans son cahier des charges un certain nombre d'éléments afin de préciser leurs demandes et aiguiller les candidatures. Les publics prioritairement visés pour cette démarche de participation étaient les habitants, et les acteurs économiques et/ou associatifs de Grâne. Il s'agissait de recueillir une expertise d'usage, un regard différent et parfois neuf sur les enjeux de la commune de Grâne. De fait, les différents temps de la participation ont été organisés en soirée et le week-end afin d'associer le plus grand nombre de personnes. Les élus de Grâne avaient également mis en avant le fait que le jeune public (écoliers, lycéens) soit associé à cette démarche participative.

La commune précisait également l'existence d'une commission Communication pouvant venir épauler le prestataire pour ce volet précis de la démarche. De même, le tissu associatif dense de la commune (une trentaine d'associations) pouvait notamment favoriser la mobilisation du public lors des différents temps de la participation.

L'équipe recherchée par les élus grânois devait présenter :

- Des compétences en démarche participative (mobilisation du public et animation de temps de participation, proposition de méthodologie, techniques d'animation, etc.).
- Des notions en communication (production d'éléments graphiques).
- Des connaissances et expériences dans le domaine de l'urbanisme.

- Des références sur des cas similaires : à l'échelle de communes rurales, sur des enjeux de développement, d'urbanisme, en amont ou dans le cadre d'élaboration de document de planification, etc.

Enfin, concernant les moyens et les méthodes liées à ce processus de concertation, le prestataire était libre de proposer ce qui lui semblait être le plus pertinent par rapport à la commande. En effet, les élus de Grâne n'avaient pas d'idées arrêtées sur la forme qu'allait prendre cette démarche. Seule une enveloppe financière avait été déterminée. Elle s'élevait à 10 000€ pour la tranche ferme et entre 5 000 et 10 000€ pour la tranche conditionnelle. Cela a donc permis à la commune de disposer d'une diversité de réponses au sein des notes méthodologiques des différents candidats.

## 1.4. Des méthodologies variées au service de la participation habitante.

Suite à la parution de l'annonce et à la diffusion du cahier des charges comprenant les différents éléments évoqués précédemment, la commune de Grâne a reçu 14 candidatures de bureaux d'études spécialisés dans la concertation dont voici une description synthétique pour chaque équipe. Ces fiches viennent uniquement décrire la proposition des candidats et suivent un modèle semblable pour chacune des candidatures avec les éléments suivants :

- Compétences particulières : Chacune des équipes dispose de compétences importantes en matière de concertation. Néanmoins, les différentes candidatures reçues ont montré une diversité de profil et de compétence spécifique venant compléter l'aspect concertation.
- Méthodologie : 14 notes méthodologiques ont été reçues. Cela a permis à la commune de Grâne de se confronter à une importante diversité de propositions tant en terme d'outils, d'organisation, de mobilisation...
- Prix : Une fourchette de prix apparaîtra afin de pouvoir comparer les différentes offres en rapport avec les méthodologies présentées.

Les différentes réponses reçues, pour cette consultation, permettent ainsi d'avoir une bonne représentation de ce que les bureaux d'études proposent aux collectivités territoriales en matière de démarche participative : composition et compétences des équipes, méthodologies proposés, coût de la démarche. Cette importante matière permettra, dans une seconde partie, de réaliser une analyse fine et globale des questions méthodologiques dans le cadre de démarches de concertation conséquentes.

Il s'agit donc ici de cibler les principaux éléments de leur dossier sans pour autant retranscrire toutes les différentes démarches ainsi que les caractéristiques des diverses formes de concertation qui ont été proposées. Des fiches complètes sur chaque candidat sont présentes en annexe.

Équipe	Compétences particulières	Méthodologie	Coût
1	<p>En urbanisme: projet urbain et développement durable.</p> <p>En informatique: SIG et création d'un logiciel d'accompagnement et de suivi des démarches de développement durable de la concertation.</p>	<p><b>Temps 1</b> « Travail préparatoire »: visite de la commune et analyse documentaire.</p> <p><b>Temps 2</b> « Mobilisation des acteurs »: affichage, calendrier et mobilisation des acteurs locaux.</p> <p><b>Temps 3</b> « Mise en place de la concertation »: atelier introductif, brocante et forum ouvert.</p>	Environ 8 000 €
2	<p>En communication: une journaliste dans l'équipe.</p> <p>En urbanisme, sociologie et architecture.</p>	<p><b>Temps 1</b> « Lancement et cadrage »: réunion de définition de la démarche et du plan de communication.</p> <p><b>Temps 2</b> « Animation de la démarche »: forum associé à un temps festif, visites de terrain, atelier jeune et forum ouvert.</p> <p><b>Temps 3</b> « Restitution »: réunion de restitution de la synthèse de la démarche et des objectifs du futur PLU.</p>	Environ 10 000 €
3	<p>En démarche culturelle (art urbain).</p> <p>En communication graphique.</p> <p>En technique de mobilisation des publics.</p> <p>En urbanisme et architecture.</p>	<p><b>Temps 1</b> « Rencontre et arpentage »: mobilisation des acteurs locaux, récolte des premiers avis et regards, analyse du contexte, repas partagé avec les habitants.</p> <p><b>Temps 2</b> « Interpellation et sensibilisation »: ateliers pédagogiques, visites participatives, atelier pour les scolaires, atelier public, projection d'un film puis débat autour de l'aménagement en milieu rural.</p> <p><b>Temps 3</b> « Création et structuration »: atelier scolaire, atelier proposition associations, atelier propositions habitants, atelier propositions techniciens et élus, exposition et concert.</p>	Environ 10 000 €

Équipe	Compétences particulières	Méthodologie	Coût
4	En urbanisme. En communication graphique.	<p><b>Temps 1</b> « Travail préparatoire »: réunion de démarrage, mise en place du plan d'action.</p> <p><b>Temps 2</b> « Mise en œuvre du plan d'action »: ateliers et entretiens.</p> <p><b>Temps 3</b> « Restitution »: réunion de clôture ».</p>	Environ 10 000 €
5	En urbanisme. En paysagisme. En production graphique.	<p><b>Temps 1</b> « Démarrage et mobilisation des habitants »: entretiens avec les acteurs locaux, actions avec les écoles, café citoyens.</p> <p><b>Temps 2</b> « État des lieux/Diagnostic »: assemblées de concertation et balades commentées.</p> <p><b>Temps 3</b> « Définition des objectifs »: assemblées de concertation et ateliers.</p>	Environ 9 500 €
6	En socio-anthropologie. En urbanisme et architecture.	<p><b>Temps 1</b> « Phase d'écoute »: réunion avec la commission urbanisme.</p> <p><b>Temps 2</b> « Remobilisation des acteurs locaux »: entretiens avec les habitants relais.</p> <p><b>Temps 3</b> « Cœur de la démarche »: ateliers prospectifs sur différentes thématiques.</p> <p><b>Temps 4</b> « Restitution et valorisation des résultats ».</p>	Environ 11 000 €

Équipe	Compétences particulières	Méthodologie	Coût
7	<p>En urbanisme, architecture et paysage (dimensions sociales et culturelles).</p> <p>En médiation et communication.</p>	<p><b>Temps 1</b> « Lancement de la démarche »: réunions avec les élus puis avec les habitants.</p> <p><b>Temps 2</b> « La concertation en direction des jeunes »: deux ateliers.</p> <p><b>Temps 3</b> « La concertation en direction des habitants »: deux ateliers.</p> <p><b>Temps 4</b> « La restitution de la démarche »: document de synthèse générale, priorisation par les élus des préconisations et de la restitution aux habitants.</p>	Environ 10 000 €
8	<p>En urbanisme, architecture et géographie.</p> <p>En création multimédia et outils d'animation variés.</p>	<p><b>Temps 1</b> « Communication de proximité et enquête usagers »: affichage, communication web, médias locaux, enquêtes pour collecter des informations, avis et propositions.</p> <p><b>Temps 2</b> « Ateliers usagers »: deux ateliers « en famille » et « forces vives ».</p> <p><b>Temps 3</b> « Mise en commun »: forum ouvert.</p>	Environ 8 000 €
9	<p>En graphisme.</p> <p>En direction artistique et conseil en conception d'outils de communication.</p> <p>En urbanisme.</p>	<p><b>Temps 1</b> « Co-construction du dispositif »: diagnostic de terrain, visites de site, rencontres et entretiens téléphoniques.</p> <p><b>Temps 2</b> « Démarche »: forum ouvert.</p> <p><b>Temps 3</b> « Restitution »: document de synthèse et de restitution des objectifs du futur PLU.</p>	Environ 9 500 €

Équipe	Compétences particulières	Méthodologie	Coût
10	En urbanisme. En environnement.	<b>Temps 1</b> « Sensibilisation et recueil des visions »: définition du dispositif de participation lors de la réunion de lancement, entretiens auprès des collégiens et lycéens, ateliers avec les écoliers et balades urbaines.  <b>Temps 2</b> « Croisement et synthèse »: atelier de synthèse, world café.	Environ 8 000 €
11	En graphisme. En démarche participative dans le cadre du développement de territoires ruraux. En urbanisme.	<b>Temps 1</b> « Communication »: lettres d'information, communiqués de presse et affichage dans les lieux publics.  <b>Temps 2</b> « Consultation »: ateliers créatifs, présence au marché, mise en place d'urne dans certains lieux publics, balades urbaines et réunions thématiques.  <b>Temps 3</b> « Restitution »: synthèse de la démarche et de ses résultats.	Environ 10 000 €
12	En urbanisme (planification urbaine). En design.	<b>Temps 1</b> « Connaissance du contexte »: entretiens téléphoniques, élaboration d'une cartographie du système d'acteurs local.  <b>Temps 2</b> « Mise en œuvre de la démarche »: atelier de rue, atelier participatif grand public, atelier participatif ciblant les acteurs socio-économiques et des ateliers «jeune public».	Environ 13 000 €

Équipe	Compétences particulières	Méthodologie	Coût
13	En urbanisme et patrimoine bâti. En communication visuelle.	<p><b>Temps 1</b> « Diagnostic partagé des usages »: rencontre avec les acteurs du territoire, intervention sur espace public, atelier diagnostic en fonction des publics ciblé.</p> <p><b>Temps 2</b> « Forum sensibilisation et coproduction des objectifs »: cartographie thématique, sensibilisation aux notions d'urbanisme, forum.</p> <p><b>Temps 3</b> « Restitution »: restitution festive de la démarche.</p>	Environ 10 000 €
14	En architecture et paysage (accompagnement d'aménagement de projet urbain). En communication (outil vidéo).	<p><b>Temps 1</b> « Recueillir l'information »: micro-trottoir.</p> <p><b>Temps 2</b> « Rassembler les idées et les propositions des habitants »: world café.</p> <p><b>Temps 3</b> « La dimension géographique et physique »: balade urbaine.</p> <p><b>Temps 4</b> « Bilan de la démarche »: réunion de restitution.</p>	Environ 10 000 €

A travers toutes ces candidatures, une multitude de méthodologies différentes émerge. Cette diversité s'exprime notamment à travers la forme de la démarche (atelier, world café, balade urbaine, etc.), les supports utilisés (carte, maquette, photographies, etc.) ou encore les acteurs mobilisés.

GRÂNE EN PROJET(S), PARTICIPEZ !



**SAMEDI 30 MAI à 12h30**  
Venez en discuter  
au cours d'un **repas partagé**  
sur le champs de Mars

Logo  
Grâne ?  
Cette démarche de participation  
habitant est portée par la Mairie de  
Grâne, avec l'appui d'Architecture In  
Vivo et de PAAM.

*Affiche de la résidence 1.*

*Source : Architecture In-vivo et PAAM*

## 1.5. La priorité donnée à la convivialité et l'originalité.

L'équipe 3 a été choisie par les élus suite à la procédure de sélection suivante. Une première sélection de trois candidats sur dossier présentant les compétences, les références, les moyens (humains et techniques), la compréhension des enjeux, la note méthodologique et enfin les délais et l'offre financière. Le choix final a ensuite été fait lors d'une session d'entretiens venant compléter et appuyer les dossiers présentés auparavant. Cette équipe est l'association de deux bureaux d'études récemment créés et spécialisés dans les démarches de participation citoyenne : « Architecture In-vivo » et « PAAM » respectivement dirigés par Adélaïde Boëlle et Marie Mazuy.

L'équipe municipale a été séduite par cette équipe qui faisait preuve d'originalité, de convivialité et d'un aspect ludique très prégnant dans la démarche proposée. Le cœur de la méthodologie de cette jeune équipe est le principe de résidence: tout au long de la démarche, elle vient à plusieurs reprises vivre sur le territoire ciblé, se loge chez l'habitant, et programme tous les temps participatifs pendant ces résidences. Cela permet à l'équipe d'optimiser son travail, de s'immerger dans la vie du village et de comprendre ainsi plus aisément le fonctionnement du territoire en question en le pratiquant au quotidien. Au fil des résidences, Adélaïde Boëlle et Marie Mazuy créent ainsi un lien avec les habitants du village. Cela facilite les échanges durant les temps de participation, un climat de confiance étant installé. Pour les élus cela signifie également plus de disponibilité, une plus grande réactivité et une possibilité de fédérer plus facilement les habitants autour de ces temps de résidence. D'autres éléments saillants ont marqué l'équipe municipale à la lecture du dossier comme l'approche culturelle de la démarche, l'analyse sensible de l'espace et de ses acteurs ou encore le dynamisme communicatif qui a été perçu lors de l'entretien.

Cette volonté municipale de privilégier une démarche innovante dans son contenu et ses outils était en partie liée à la première phase de concertation menée par les élus où les habitants s'étaient peu mobilisés. L'attractivité de la démarche qui allait être mise en place était donc primordiale. Cela

GRÂNE EN PROJET(S), PARTICIPEZ !



**SAMEDI 30 MAI à 12h30**

Venez en discuter  
au cours d'un **repas partagé**  
sur le champs de Mars

Logo  
Grâne

Cette démarche de participation  
habitante est portée par la Mairie de  
Grâne, avec l'appui d'Architecture in  
vivo et de PAAM.

*Affiche de la résidence 1.*

*Source : Architecture In-vivo et PAAM*

passait par une approche différente, plus directe et plus en lien avec les habitants et le territoire grânois. Pour exemple, la première résidence proposée par l'équipe sélectionnée consiste à mettre en place une communication créative et originale afin d'interpeller les habitants et de bousculer leurs habitudes.

De même, plutôt que de réunir les habitants lors d'une réunion publique expliquant la démarche, Adélaïde Boëlle et Marie Mazuy proposent d'aller à la rencontre des habitants. La proximité qu'elles instaurent entre elles et les acteurs du territoire local a séduit les élus car elle permet non seulement de bénéficier du soutien des diverses associations grânoises mais également d'avoir une participation conséquente lors des différents temps de la démarche.

Ce requestionnement constant des méthodes et des façons de mener une démarche de concertation a été un élément fort dans le choix de cette équipe.

## 1.6. Le bilan

La démarche grânoise étant toujours en cours lors de l'écriture de ce projet de fin d'études, nous ne disposons pas du recul nécessaire pour réaliser un véritable bilan de celle-ci.

Toutefois, les deux premières résidences, qui ont eu lieu fin mai 2015 puis fin juin 2015, permettent d'avoir un premier regard sur les conséquences réelles de cette démarche.

Il y a un impact social fort sur la vie de la commune. Les résidences ont mobilisé un nombre important de citoyens grânois et cela a engendré une certaine effervescence au sein du village. La plupart des temps participatifs (balade urbaine ou ateliers) étaient limités en nombre de participants (généralement à une trentaine de personnes). A chaque fois, les inscriptions étaient complètes. Cela vient démontrer l'engouement qui a été présent dans la commune pendant cette démarche. De même, les participants étaient assez diversifiés. Même si une majorité de personnes âgées ont pris part à la démarche, il est à noter la présence de plusieurs jeunes couples ou adolescents pendant les temps de participation. Cela a permis notamment pendant la balade urbaine qu'une pluralité d'avis soit exprimée et que les problématiques soient identifiées au prisme des différentes catégories de la population.

Les temps participatifs menés par Architecture In-vivo et PAAM ont permis de recueillir de nombreuses données grâce aux différents participants, que ce soit des avis, des éclairages ou encore des propositions de projet. L'ordre de priorisation des thématiques a évolué avec le regard des habitants. En effet, certaines thématiques prioritaires aux yeux de l'équipe municipale l'étaient moins pour les usagers. Il y a donc un réel impact de la concertation sur la manière d'élaborer le futur PLU.

L'enthousiasme visible chez les participants l'est également du côté des élus. La démarche vient leur conforter dans leur volonté de faire de la concertation une habitude sur la commune. De par cette démarche de concertation en amont, ils ont pu constater les avantages d'un tel processus que ce

soit pour le projet de PLU mais également pour la vie du village. Cela impulse, effectivement, une dynamique en termes de projet et de démocratie.

Enfin, pour les professionnelles de la concertation que sont Adélaïde Boëlle et Marie Mazuy, ces premières résidences sont une réussite. Elles sont parvenues à mobiliser les différents acteurs du territoire et ont récolté de nombreux éléments qui viendront alimenter le cahier des charges du futur PLU.

## Conclusion partielle

### L'importance de la volonté politique et de la temporalité de la démarche.

Des premiers éléments ont ainsi pu émerger à travers la démarche proposée par Architecture In-vivo et PAAM. L'innovation et l'originalité de la méthode sont potentiellement des clés de réussite d'une démarche de participation. Le classicisme législatif concernant la concertation dans le cadre de l'élaboration d'un PLU n'incite que très peu à cela. Le code de l'urbanisme vise, aujourd'hui, plutôt à une légitimation du projet, à l'acceptation collective qu'à une réelle prise en compte de la maîtrise d'usage dans la production.

Or, instaurer un véritable processus de concertation comme il a été défini en introduction de ce projet de fin d'études ne peut se faire au travers de réunions publiques et de recueil d'avis de la population. Seule une démarche construite en amont et menée par une forte volonté politique semble pouvoir apporter un véritable impact final.

La multiplicité de méthodologies exprimée dans les candidatures va permettre de faire un regroupement par « approches » visant à couvrir l'ensemble des démarches proposées et ainsi catégoriser les différentes méthodes. Cela permettra de mettre en exergue les avantages, les défauts et les apports de chacune de ces approches et ainsi cibler une méthodologie rassemblant ces divers avantages et qui apporterait potentiellement une plus-value importante sur la production du document de planification.

# 2



*Approches méthodologiques des démarches de concertation : entre diversité et complémentarité*

La lecture, l'observation et l'analyse des différentes candidatures reçues à Grâne ont permis d'avoir un regard relativement complet sur la diversité des méthodes possibles pour des démarches de concertation. La première partie de ce projet de fin d'études a montré la diversité des formes, des supports mais également des coûts dans les multiples notes méthodologiques proposées. Cette hétérogénéité significative a permis de regrouper les démarches similaires dans différentes catégories. Ces dernières sont identifiées comme des « approches » de méthodologie auxquelles un adjectif est accolé venant ainsi les qualifier distinctement. Cela vise à faciliter la compréhension de la spécificité de chacune d'entre elles.

Le terme d' « approche » signifie ici le fait de s'approprier de telle ou telle façon la démarche de concertation. Comme le définit le dictionnaire Larousse, il s'agit effectivement de la « *manière d'aborder un sujet* »<sup>1</sup>. Cette notion permet de procéder par catégorie tout en laissant une certaine ouverture à ces approches. En effet, il est important de noter qu'une équipe ne correspond pas forcément à une seule catégorie. Elle peut s'inscrire en cohérence avec différentes approches de par les multiples spécificités de sa méthode de concertation.

Pour élaborer cette catégorisation, les démarches proposées par chacune des équipes candidates ont été comparées afin de les regrouper en fonction des méthodologies proposées : similarité des supports, des façons de procéder, des acteurs mobilisés, etc.

Cinq approches ont ainsi émergé :

- L'approche « Basique » : il n'y a pas ici de méthodologie véritablement développée et innovante. La réelle plus-value vis-à-vis du cadre législatif est limitée.

---

1 <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/approche/4768>

- L'approche « Technique » : une seule forme méthodologique est réellement développée mais celle-ci est très détaillée, maîtrisée et parfois novatrice.
- L'approche « Catégorielle » : repose sur une répartition des différents temps et formats de la démarche participative en fonction des publics visés (ex : jeunes, acteurs économiques,...).
- L'approche « Spatiale » : repose sur une localisation importante des problématiques et des enjeux mis en avant, notamment à travers les supports utilisés. Chaque temps de la concertation est ainsi fortement ancré au contexte local, au territoire.
- L'approche « Culturelle » : met en avant les démarches artistiques et la production graphique. Celle-ci vise à favoriser l'attractivité et l'aspect ludique de la démarche. De même, l'identité visuelle forte de cette approche permet de distinguer aisément la démarche.

Les 14 offres proposées dans le cadre de la démarche grânoise regroupaient ainsi une ou plusieurs de ces approches :

Équipe	Approche principale	Approches secondaires
1	Catégorielle	
2	Spatiale	Technique / Catégorielle
3	Spatiale	Graphique / Catégorielle / Technique
4	Basique	
5	Technique	
6	Basique	
7	Catégorielle	Spatiale
8	Catégorielle	Spatiale / Graphique
9	Graphique	
10	Technique	Catégorielle
11	Basique	
12	Spatiale	Graphique / Catégorielle
13	Catégorielle	Spatiale
14	Technique	

Ces différentes candidatures regroupe donc l'ensemble des approches ce qui permet de rentrer réellement dans le détail.

L'analyse des cinq approches exposées vise à appuyer les qualités et les défauts de chacune d'entre elles. Il s'agira de se questionner également sur l'apport de ces dernières. Ainsi, il sera possible de mettre en exergue une méthodologie qui pourrait avoir plus d'impact, plus de conséquences sur la prise en compte des résultats de la démarche dans le document de planification final.

## 2.1. Des critères communs aux différentes approches.

Les démarches de concertation regroupent une multitude de critères qui les définissent : formats, supports, publics visés, intensité, etc. Comme le montre le schéma ci-dessous, les démarches de concertation reposent sur différents critères plus ou moins mis en lumière selon les propositions.



Source : Datavision, David McCandless

C'est pourquoi l'étude des différentes approches citées précédemment s'est faite à travers l'analyse des aspects suivants :

- Les formats méthodologiques :

Par formats méthodologiques, il faut entendre les formes données à la démarche de participation. Est-ce classiquement des ateliers accompagnés de réunions publiques ou cela va-t-il plus loin avec des balades urbaines, des projections de film, etc.? Il s'agit de voir quel est le degré d'originalité, de complexité et de complétude des formats proposés par les différentes approches.

- Les supports utilisés :

La vidéo, la cartographie ou encore la maquette sont différents supports possibles aux formats évoqués précédemment. Ils permettent aux habitants d'appréhender différemment leur commune mais également d'exprimer d'autres idées. La pédagogie de la démarche repose également en partie sur cette diversité d'outils. L'interaction et l'attractivité que peuvent produire ces supports sont des aspects importants d'une démarche de concertation. Ils peuvent également représenter des outils de « mémoire » de la démarche.

- L'intensité de la mobilisation :

Il s'agit ici de définir le niveau de mobilisation et de participation des habitants et des acteurs locaux dans les différents temps de la démarche. Il est également question d'observer le degré d'implication réel qui est permis aux participants et à quel rythme.

- Les personnes mobilisées :

En fonction des méthodologies proposées, différents acteurs du territoire sont mobilisés. Habitants, acteurs économiques, agriculteurs, associations, etc..., tous sont des acteurs ou entités qui font vivre et se développer la commune. Il est donc intéressant de voir, pour chaque approche, qui est véritablement impliqué dans les démarches proposées.

- Le lien avec le territoire :

S'agissant de démarche participative liée à l'urbanisme, toutes les approches ont un lien plus ou moins important avec le territoire dans la méthodologie qu'elles proposent. Néanmoins, certaines approches se démarquent par une utilisation majeure du territoire que ce soit à travers les supports, les pratiques ou encore le discours. Cela montrera ainsi le caractère prégnant de la contextualisation et de l'attache au territoire local dans certaines méthodologies.

- Le niveau de convivialité :

La convivialité peut sembler être un aspect accessoire de la participation citoyenne or c'est un point essentiel pour une démarche de qualité. Cela favorise, notamment, la venue et l'expression d'un plus grand nombre de personne. En effet, des personnes moins proches des élus ou du milieu associatif local peuvent être présentes grâce à des moments de convivialité. Les temps festifs et conviviaux permettent également de « casser » la barrière qui peut, par exemple, exister entre habitants et élus/techniciens. Les paroles sont plus libérées et des éléments nouveaux peuvent ainsi apparaître lors de ces temps de convivialité. Il s'agit alors de voir sous quelles formes ces temps sont mis en place et quel impact potentiel cela peut avoir sur la démarche dans son ensemble.

- Les effets attendus :

Les conséquences globales qu'il est possible d'attendre des méthodologies de chaque approches sont ici exprimées. Il s'agit d'évoquer en quoi la typicité de ces dernières peut apporter des éléments concrets au document final.

- Le coût :

Enfin, il sera important de voir le lien entre des méthodologies très développées et les prix proposés en moyenne par les différentes approches.

L'approfondissement des différentes approches par le biais de ces critères permet de faire ressortir les éléments saillants de celles-ci ainsi que les apports et les manques.

## 2.2. De l'ordinaire à l'original : analyse de la diversité des approches méthodologiques.

### 2.2.1. L'approche « Basique »

L'approche dite « Basique » correspond aux méthodologies qui se détachent peu du contexte réglementaire initié par la loi SRU de 2000 (relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain) puis complété par la loi Alur de 2014. Entretiens, réunions publiques, ateliers et urnes dans les lieux publics sont les formats de méthodologie généralement associés à cette approche. Les ateliers proposés se divisent principalement en deux catégories avec des ateliers de diagnostic et des ateliers de projet. La cartographie et la photographie sont ici des supports de travail. Néanmoins, la carte est sous-utilisée car elle n'est pas exploitée avec d'autres outils. Elle n'est là qu'en support visuel. La spatialisation et la contextualisation ne sont pas des éléments caractéristiques de cette approche. Il s'agit plus simplement d'un recueil des avis, des propositions, de manière orale mais peu spatialisée. Dès lors, la retranscription et la réutilisation des données recueillies est plus complexe : l'absence de matérialisation physique autre que les documents écrits limitant ce travail de réinterprétation.

L'absence d'originalité et d'innovation dans les outils utilisés se ressent également dans la façon de mobiliser les participants. Un simple appel à la mobilisation est effectué par l'intermédiaire d'affiches. Or, l'un des enjeux importants lors de la mise en place d'une démarche de participation est la question de l'attractivité et du nombre de personnes qui seront présentes. Sans un côté attrayant ou une méthode plus persuasive, il y a peu de chance de mobiliser fortement, les citoyens à plus fortes raisons, dans le cadre de l'élaboration d'un Plan Local d'Urbanisme. Généralement, les habitants et différents acteurs du territoire sont principalement préoccupés par la question du zonage, de la constructibilité ou non de leur terrain, et peu par le diagnostic ou le projet (PADD).

Pour qu'une démarche participative soit fédératrice et qu'elle soit représentative de la population, il est fondamental de déterminer une méthode précise et conséquente pour mobiliser les acteurs du territoire sur le projet communal.

L'autre élément d'attractivité et de réussite d'une démarche de participation citoyenne est le niveau de convivialité de celle-ci. Le caractère austère des démarches composant l'approche « basique » confirme ce manque d'innovation et d'aspect ludique au sein de la méthodologie. Elle n'encourage pas ou très peu les participants à s'impliquer fortement dans la démarche.

Contrairement à tout ce que ces éléments laissent à penser, l'approche « basique » se situe en termes de coûts dans la moyenne haute. Cela se justifie généralement par la multiplication importante des outils évoqués, que ce soit les entretiens ou les réunions publiques. Néanmoins ce n'est pas la quantité d'ateliers ou d'entretiens qui vont rendre une démarche complète.

Cette approche semble donc peu appropriée à la notion de démarche participative « poussée ». Tous les éléments cités précédemment semblent indiquer que la participation à ce type de méthodologie sera limitée tout comme l'impact sur le document final. Ce type de démarche est plus adapté à une volonté de légitimation d'un projet qu'à la prise en compte réelle de l'expertise d'usage.

### 2.2.2 L'approche « Technique »

Un cadre méthodologique très précis et détaillé caractérise l'approche dite « technique ». En effet il s'agit ici d'une démarche qui repose essentiellement sur un seul format. C'est principalement le cas dans le cadre de la mise en place d'un forum ouvert ou d'un « world café ». Ces derniers étant alors l'élément principal et parfois unique de la méthodologie.

Pour exemple, le forum ouvert vise à reproduire les échanges informels qui se font, non pas pendant



Forum ouvert

Source : <http://colibris.ning.com/group/organiser-un-forum-ouvert-trucs-astuces>



World Café

Source : <http://www.samaya-consulting.fr/category/world-cafe-rennes-intelligence-collective/>

les réunions classiques, mais entre les réunions. Il est « *conçu comme un processus permettant à des groupes de se réunir afin de créer une dynamique de réflexion profonde sur des questions simples ou complexes. Le forum ouvert permet de faire travailler ensemble un grand nombre de personnes, d'une dizaine à plusieurs centaines, autour d'un thème commun tout en laissant une grande liberté aux participants. Cette méthodologie est basée sur l'auto-organisation, la créativité et la liberté d'expression, l'objectif est de créer un climat favorisant l'initiative et l'apprentissage. En apparence le forum ouvert est une méthodologie qui paraît désorganisée et spontanée dont les résultats sont imprévisibles, pourtant les règles sont nombreuses et l'encadrement est primordial* »<sup>2</sup>. Ce format de concertation permet donc d'avoir une parole libérée, plus franche du fait de la liberté qui est laissée aux participants. Néanmoins, il en devient alors plus difficile de gérer le débat et d'en extraire des éléments clairs nécessaires à la retranscription.

Parallèlement à cela, le « world café » est un autre format dominant de l'approche technique. Importé des Etats-Unis, il vise à « créer un climat de confiance et de convivialité pour permettre les échanges entre participants. L'espace est organisé en tables autour desquelles les participants sont invités à discuter, débattre et faire émerger des propositions. Plusieurs sessions sont organisées afin de permettre aux participants de changer régulièrement de table, d'échanger les idées d'une table à une autre ou encore de venir compléter les idées des uns avec celles des autres ». Cet outil permet donc de stimuler l'action à travers des discussions d'une dizaine ou vingtaine de minutes. Toutefois, il est plus adapté à l'élaboration d'un diagnostic ou d'un état des lieux plutôt qu'à la construction d'un projet ou d'un plan d'action.

Ces processus d'échanges et de rencontres permettent de faire émerger l'intelligence collective et

---

2 Fondation Nicolas Hulot pour la nature et l'homme, *Démocratie participative, guides des outils pour agir*, État des lieux n°3, juin 2013, 48 p.

« Par notre connaissance des enjeux de l'aménagement durable en milieu rural (équilibre zone habitée/zone agricole, attractivité paysagère et de services, développement raisonné de l'habitat et de l'activité économique, anciens et nouveaux habitants), nous proposons une méthodologie de participation à votre échelle ».

Architecture In-vivo et PAAM.



Atelier avec une classe de primaire.

Source : Architecture In-vivo et PAAM

la co-construction de propositions. Toutefois, la spatialisation n'est pas au cœur de ces moments clés. La forme est très développée et cadrée mais les supports utilisés sont peu nombreux et se limitent bien souvent aux discours et à la parole habitante. La faible diversité de supports peut aussi s'expliquer par le nombre important de personnes qui peuvent participer à ce type de démarche. Ces formats sont peut-être plus fructueux dans un contexte urbain où le nombre de participants est plus important qu'en milieu rural.

*Quelle que soit l'approche, les particularités de l'urbain et du rural sont à prendre en compte dans ce type de démarche. De par la forme des outils mais également du fond. Les enjeux étant très différents en fonction des contextes locaux.*

Malgré un développement conséquent par rapport aux outils utilisés au sein de l'approche « basique », il semble important de ne pas baser une démarche de participation sur un seul moment fort. Une diversité des formats proposés permettrait effectivement, aux différents discours des acteurs du territoire, d'évoluer au fil des multiples temps de la participation. De même, la multiplication des différents temps et la diversité des formats permettent également de mobiliser de nouvelles personnes au fur et à mesure de la démarche et de les impliquer de manière plus importante.

Le faible nombre d'outils proposés engendre, logiquement, un coût se situant dans la moyenne basse.

### 2.2.3. L'approche « Catégorielle »

Contrairement à de nombreuses démarches faisant appel à tous les acteurs du territoire simultanément, l'approche dite « catégorielle » vise à partager les temps de la participation entre les différents acteurs. Jeunes, scolaires, acteurs économiques, personnes âgées... tous sont répartis à différents moments de la démarche en fonction du public auquel ils appartiennent.

L'approche par type de public permet ainsi de récolter les points de vue, avis et propositions de toute



Rencontre avec les agriculteurs.  
Source : Architecture In-vivo et PAAM



Rencontre avec les jeunes.  
Source : Architecture In-vivo et PAAM

la population mais nécessite d'adapter la méthode de concertation. Un des éléments fondamentaux de ce type d'approche est en effet la nécessité de faire preuve de pédagogie dans sa méthodologie. Les discours et supports utilisés doivent être adaptés à chaque public. Les formats mis en place sont ici généralement des ateliers de travail. Organisés en petits groupes ils permettent de travailler plus aisément, de rencontrer la population dans des conditions plus pédagogiques qu'une réunion publique et d'avoir des conséquences plus importantes sur la finalité de la démarche. Par exemple, les ateliers avec les scolaires vont être l'objet de sensibilisation à l'architecture et à l'urbanisme ou de travail à travers le dessin. Parallèlement à cela, les acteurs économiques tels que les agriculteurs ou les commerçants vont plutôt réaliser un travail cartographique précis. Ils vont avoir une appréciation différente du territoire de par leur activité et les enjeux qui y sont liés.

Cette approche met donc en avant l'aspect ludique des outils utilisés et la capacité à vulgariser un discours initialement technique. Elle permet à chaque type de public de s'exprimer librement sans avoir à se confronter aux autres catégories de la population. A Grâne c'est, par exemple, le cas entre les jeunes et les plus anciens du village. Ces deux types de public étant souvent en opposition, des temps de participation avec chacun d'entre eux a permis de recueillir la parole, la vision sans avoir une opposition forte à celle-ci.

*De manière générale, il est à noter que l'aspect financier des processus de concertation est important et peut varier d'une démarche à l'autre malgré des éléments méthodologiques similaires. Cela s'explique notamment par la prise en charge ou non des matériels nécessaires à la démarche. En effet, ce type de démarche nécessite souvent une diversité importante de matériaux (grilles d'exposition, impressions, cartons...). Certains bureaux d'études, comme Architecture in Vivo et PAAM, font le choix de ne pas prendre en charge ce type de dépense et comptent sur les ressources locales pour en disposer. Cela permet de proposer un prix pour l'ensemble de la démarche qui soit compétitif et qui correspond réellement au travail fourni par le bureau d'étude.*

« Compte-tenu des objectifs et de l'enveloppe budgétaire prévue, nous vous proposons de consacrer l'intégralité du budget à des temps de production et de présence active sur votre territoire ».

Architecture In-vivo et PAAM



Travail sur carte au cours des entretiens.  
Source : Architecture In-vivo et PAAM

Toutefois, pour être complète, une démarche participative ne peut se limiter à cette approche «catégorielle». Il est nécessaire, après avoir fait ce travail par type de public, de regrouper les acteurs du territoire pour confronter ce qui est ressorti des différents ateliers et faire émerger des propositions communes. C'est pourquoi, dans le cas grânois, après avoir mené une phase relevant de cette approche catégorielle, les moments de participation ont rassemblé les acteurs locaux afin de confronter les points de vue et arriver à des éléments qui soient partagés par tous. Cela évite d'avoir une parole habitante qui soit morcelée de par la divergence de points de vue et ainsi permettre à la population d'avoir un projet commun fort pour leur commune à faire valoir aux élus.

Avec une méthodologie aux outils variés, l'approche dite catégorielle affiche un coût globalement dans la moyenne avec cependant certains écarts importants selon les équipes.

#### 2.2.4. L'approche « Spatiale »

L'approche spatiale se caractérise par son lien très fort au territoire, au contexte local. C'est en effet dans le cadre de celle-ci que les acteurs du territoire vont le plus penser en fonction de l'espace qui les entoure. Chaque support et outil utilisés vient ici matérialiser ce lien au territoire. Les cartes, les maquettes 3D ou encore les photographies permettent aux participants de spatialiser leur réflexion, de montrer précisément les problématiques identifiées et de localiser les hypothèses de projet qu'ils

*De façon globale travailler avec des supports tels que la photographie ou la cartographie facilite le rendu de la démarche. Au-delà du fait de pouvoir plus aisément exposer ce qui a été produit durant la démarche, cela permet d'être plus communicant et plus parlant. De même, la production par les participants tend à renforcer l'impact de la démarche que ce soit sur la population ou sur le document final. Cela permet aux participants de véritablement s'approprier la démarche et ainsi faire émerger une réelle émulation autour de la démarche.*

*Ces différents éléments vont alors simplifier l'interprétation des notions qui ressortent et, de fait, appuyer les résultats de la démarche de concertation.*



*Panneaux pour la balade urbaine.*

*Source : Boris Villain*



*Balade urbaine.*

*Source : Boris Villain*

peuvent avoir. Les temps de participation prennent alors différentes formes allant de l'atelier à la balade urbaine.

Dans le cas de la démarche grânoise menée par Architecture in Vivo et PAAM, la balade urbaine qui a été mise en place n'était pas un simple arpentage de la commune avec les habitants. Après de nombreux entretiens, l'équipe spécialisée dans la concertation a matérialisé les idées récurrentes sous forme de pancartes évoquant des bulles de bandes dessinées.

Les participants se sont, ensuite, appropriés ces dernières afin de les utiliser pendant la balade. En effet, à chaque fois qu'un lieu était en cohérence avec une pancarte, la personne détenant l'une d'entre elles devait s'arrêter et la lever. Les personnes disposant de pancarte entrant en accord ou en contradiction avec ce qui était dit pouvaient alors venir aux côtés de la personne. Cette méthode a permis aux habitants d'être véritablement acteur de la balade, définissant eux même les arrêts à faire et les lieux importants en matière d'enjeux.

L'approche dite « spatiale » permet donc une réelle appropriation du territoire par les différents acteurs présents. Les outils, mis en place dans le cadre de cette approche, donnent lieu à une réelle production de la part des participants. Celle-ci est généralement matérialisée sous forme de photographie ou de cartographies comme ce fut le cas dans la démarche grânoise. C'est à travers cette approche que la production des participants semble être une des plus importantes. Il semble ainsi s'agir de l'approche maîtresse d'une démarche de participation citoyenne en matière d'urbanisme.

### 2.2.5. L'approche « Culturelle »

L'approche culturelle regroupe ici différents formats en lien avec la production dite artistique. Ces outils visent à sensibiliser les différents acteurs du territoire à la question de l'urbanisme et du futur de leur commune. En effet, ces démarches créatives sont plus adaptées à la sensibilisation autour de l'urbanisme ou de l'architecture qu'à la co-construction des objectifs du futur PLU. La création artistique auprès des enfants ou encore la projection de films thématiques sont certains de ces outils. Ils peuvent par exemple être personnalisés et contenir l'image ou la production des participants. « A travers un procédé de personnification de l'information un intérêt indirect peut être suscité. Par exemple, des parents visualisant l'image de leur enfant au sein d'un document auront une première accroche pour le consulter »<sup>3</sup>.

L'intérêt de cette approche peut parfois sembler limité, les démarches artistiques pouvant paraître inadaptées ou décalées dans le cadre d'une démarche de concertation liée au PLU. Or, elle vise simplement à sensibiliser les acteurs du territoire à certaines thématiques mais également à mobiliser des personnes qui ne font pas la démarche de participer à des ateliers ou à s'inscrire à des balades urbaines. Il s'agit de fédérer l'ensemble des acteurs dans la démarche de participation et pour cela une diversité de formats et de supports est nécessaire.

De même, un aspect important en lien avec l'approche culturelle est la question de la qualité graphique. Tout comme la création artistique, les éléments graphiques ont pour but d'accentuer l'attractivité de la démarche par des aspects originaux et novateurs. La qualité graphique et l'identité visuelle sont donc au cœur de cette approche. En effet, l'attractivité de la démarche, qui est essentielle pour

---

<sup>3</sup> Conseil d'Architecture d'Urbanisme et d'Environnement (CAUE) des Yvelines, *La concertation dans les documents d'urbanisme*, Cahier PLU n°2, novembre 2013, 32 p.

avoir un nombre conséquent de participants, repose en partie sur la qualité visuelle des documents produits. Disposer d'une identité visuelle forte tend à installer dans l'espace et le temps la présence de la démarche et ainsi fédérer autour d'une image connue des habitants. Par identité visuelle, il faut entendre ici le style graphique qui est lié à la démarche de concertation et qui vient exprimer les ambitions, les valeurs et l'ambiance de la démarche.

Une telle approche ne peut donc pas être réellement le cœur d'une démarche participative se voulant complète. Elle doit nécessairement être associée à d'autres outils, peut-être plus classiques, mais qui permettent d'apporter des éléments plus concrets. Il semble, en effet, plus aisé d'extraire des résultats intéressants lors d'ateliers de travail, de balades urbaines ou encore d'entretiens que pendant un débat suite à la diffusion d'un film ou un atelier dessin avec des élèves de primaire. Il ne s'agit pas ici de nier l'importance de formats culturels et artistiques dans les démarches de concertation mais ces derniers ont plus pour objectifs de sensibiliser, de rendre attractif, de libérer la parole ou encore de mobiliser plus largement.

## 2.3. La nécessaire hybridation des différentes approches méthodologiques.

A travers l'analyse réalisée, l'objectif était de mettre en avant la pertinence, ou non, des différentes approches méthodologiques possibles.

Certaines approches, à l'exemple de celle décrite comme « basique », paraissent limitées tant dans leurs méthodologies que dans les conséquences possibles sur le document final. A l'inverse, les approches « spatiales » ou « catégorielles » apparaissent comme fondamentales dans une démarche de concertation que ce soit de par l'originalité et la diversité des formats méthodologiques proposés ou par l'implication forte des participants.

L'hybridation nécessaire de ces différentes approches apparaît donc comme un élément essentiel. Par hybridation il faut entendre le croisement de ces approches. En effet, pour une démarche véritablement complète qui tend à utiliser l'expertise d'usage dans l'élaboration d'un Plan Local d'Urbanisme, il apparaît qu'aucune de ces catégories ne peut se suffire à elle-même. Il y a évidemment des méthodologies qui vont se baser sur une seule approche mais leurs limites et leurs manques vont rapidement être mis en lumière. Une méthodologie réellement complète fera donc le lien entre toutes les approches énoncées précédemment. Cela permettra à la démarche de concertation proposée d'être réellement adaptée au contexte local, de toucher tous les acteurs de la commune et de disposer, à la fin de la démarche, d'assez d'éléments précis pour véritablement intégrer la maîtrise d'usage dans le document de planification. Ces éléments sont le fruit d'une diversité méthodologique qui est adaptée aux différents participants, qui favorise l'implication de ces derniers à travers une démarche originale et novatrice et enfin qui tend à constamment spatialiser les idées issues de l'expertise d'usage.

Cet agencement des approches méthodologiques pose la question des compétences des professionnels menant les démarches de concertation dans le cadre des PLU. En effet, les catégories

GRÂNE EN PROJET(S), **PARTICIPEZ !**



**Ateliers participatifs**  
**ouverts à tous**

**INSCRIPTION**  
grane.en.projet.participez@gmail.com  
ou  
en Mairie

Pour leur dernière résidence, Adélaïde Boëlle et Marie Mazuy vous proposent de participer à l'élaboration des **objectifs partagés d'évolution de la commune.**

Que vous ayez participé aux actions précédentes ou non, nous vous invitons à des ateliers collectifs et à un repas partagé !



Démarche de participation habitante portée par la commune et menée par Architecture In-Vivo et PAAM

### PROGRAMME

**Vendredi 28 août**  
*Construire ensemble*

Atelier 1 10h-12h30  
Atelier 2 14h-16h30  
Atelier 3 19h-21h30

Durant ces ateliers, vous vous saisissez des propositions habitantes récoltées afin d'en extraire les objectifs communs pour le devenir de Grâne. Participer à 1 atelier, à 2 ateliers ou à tous les ateliers.

**Samedi 29 août**  
*Et si demain ...*

Atelier 4 10h-12h

Cet atelier de conclusion reprendra les objectifs débattus le vendredi pour les tester en les mettant en forme visuellement.

**Repas partagé** samedi 29, 12h30  
Devant le C.R.A, amenez un plat !

Affiche pour la résidence 3.

Source :Architecture In-vivo et PAAM

identifiées supposent des compétences différentes. Un regard d'urbaniste est forcément nécessaire pour mettre en avant les idées qui rentrent dans le cadre du PLU mais également pour effectuer de la sensibilisation sur ce sujet de la planification et de l'urbanisme en général. Cet aspect technique doit s'associer à une capacité forte à faire preuve de pédagogie et de vulgarisation du discours. Les techniques d'animation actuelles très développées engendrent également un réel savoir-faire. De même, des compétences en graphisme sont utiles pour travailler l'aspect visuel de la démarche et son attractivité.

Dès lors, en plus d'hybridation des approches, il faut également parler d'hybridation des compétences et des savoir-faire. Une démarche de concertation adéquate et réellement exhaustive nécessitant une importante pluridisciplinarité.

La démarche grânoise, menée par Architecture In-vivo et PAAM, est caractérisée par cette question de mixité des approches possibles. Tout d'abord, chacune des résidences réalisées avait un objectif global. Pour exemple, la première moitié de la démarche était une récolte d'avis et de visions de la commune faite par type d'acteurs (les agriculteurs, les classes de primaire, les adolescents, les anciens élus...). La seconde moitié du processus de concertation visait alors à rassembler les différentes idées recueillies et à les confronter avec le reste des acteurs. Il s'agissait de temps communs à toutes les catégories d'acteurs. Cela permettant ainsi de confronter les points de vue et d'arriver à faire émerger une vision commune de leur territoire (*approche catégorielle*). Parallèlement à cela, tous les temps de participation de la démarche faisaient l'objet d'un travail important de localisation des idées et d'appropriation des supports utilisés, permettant ainsi aux différents acteurs de la démarche de participer directement à la production physique des idées (*approche spatiale*). De même, la communication de la démarche était liée à une identité visuelle forte, facilement identifiable par les habitants. Enfin, chacune des résidences réalisées entre juin et août 2015 étaient l'objet d'un temps « festif », que ce soit un apéritif partagé ou une projection de film, permettant ainsi aux participants

de partager leurs points de vue au cours de discussions plus informelles mais également d'échanger avec des personnes peu présentes lors des temps plus formels de la démarche (*approche culturelle*).

## Conclusion partielle

### L'association des approches pour une plus grande prise en compte de la maîtrise d'usage.

Le travail d'analyse réalisé autour des cinq approches préalablement identifiées permet donc de mettre en exergue la nécessité de diversifier les formats méthodologiques au sein d'une démarche de concertation, de combiner de multiples compétences et d'adapter sa méthodologie en fonction des publics. Cette question d'hybridation des méthodes et des domaines de compétence semble primordiale.

A travers ce constat, plusieurs éléments de réponse concernant l'impact de ce type de démarche sur le Plan Local d'Urbanisme apparaissent. En effet, comme évoqué précédemment un processus de concertation n'intégrant qu'une seule des cinq approches ne semble pas réellement adapté à une véritable prise en compte de l'expertise d'usage. Une intégration fidèle de la parole habitante dans le document de planification ferait alors suite à une démarche complète, complexe, élaborée en amont et véritablement portée par les élus.

Dans la troisième et dernière partie à venir, il s'agira donc de se pencher sur les différentes conséquences qu'ont eu ou peuvent avoir des démarches de concertation poussée. Pour illustrer cela nous aborderons, en plus du cas grânois, une autre démarche cette fois à l'échelle départementale : le PLU Gard Durable.

# 3



*Des méthodologies détaillées pour une véritable prise en compte de l'expertise d'usage*

### 3.1. L'expérience « PLU Gard durable » : faciliter l'acceptation du PLU par la prise en compte de la parole habitante.

#### 3.1.1 Une démarche départementale innovante.

Le label « PLU Gard Durable » est une démarche qualité initiée par le Conseil Départemental du Gard (anciennement Conseil Général). Elle vise à accompagner et soutenir les communes dans l'élaboration de leurs plans locaux d'urbanisme. Pour cela des moyens opérationnels sont mis en œuvre afin d'améliorer concrètement les modes d'élaboration des documents de planification. Trois domaines sont ainsi ciblés :

- Prospective / Anticipation : Diagnostic stratégique, projet politique de territoire.
- Développement territoriale durable : Concilier développement économique, réponse aux besoins sociaux et protection de l'environnement.
- Concertation : Avec les acteurs institutionnels, socio-économiques et les habitants.

Cette démarche fait suite à un certain nombre d'observations de la part du Conseil Départemental. La principale observation était que le Département, et les Personnes Publiques Associées en général, donnaient beaucoup d'avis défavorables sur les PLU gardois (entre 60 et 70% d'avis défavorables). De ce fait, il est apparu nécessaire d'intégrer les Personnes Publiques Associées en amont afin d'accompagner les projets communaux lors de leur élaboration. Parallèlement à cela, le Conseil Départemental du Gard a également observé de nombreuses contestations de la part des habitants. Christophe Dumas, chargé de projet départemental aménagement du territoire et planification urbaine au sein du Conseil Départemental du Gard, estime que « *cela est principalement dû à l'incompréhension qui régnait autour du plan local d'urbanisme. Les débats en réunion publique se concentraient autour des différents intérêts particuliers des habitants et aucun intérêt général* ».

*n'était exprimé. Le PLU était perçu comme un document contraignant ce qui engendrait de fortes oppositions». Il s'agit alors, selon la conseillère départementale Geneviève Blanc (ancienne déléguée au PLU Gard durable), d'être en capacité de « fournir des explications aux élus engagés dans un PLU, de désamorcer les craintes sur la concertation et de rapidement leur dire comment on met en place une démarche de concertation ».*

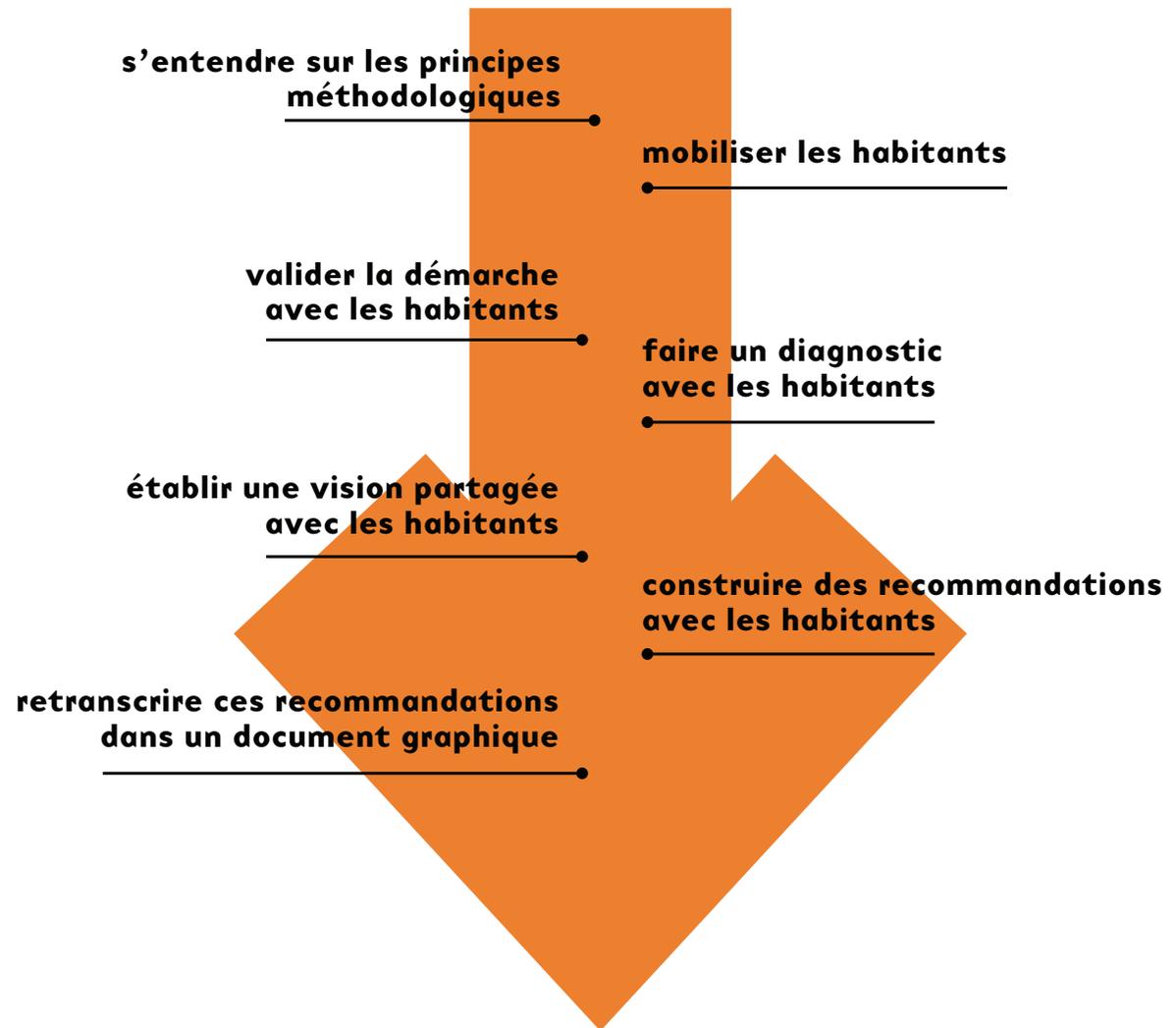
Pour répondre à ces différents éléments, la démarche « PLU Gard durable » repose sur trois priorités :

- Le projet local de développement durable.
- La prise en compte des enjeux prioritaires spécifiques au territoire.
- Une méthode participative d'élaboration et de suivi.

Ce troisième point clé, qui est le sujet de notre réflexion, tend ici à concilier les points de vue des différents acteurs du territoire : élus communaux et techniciens municipaux, institutions (agences d'urbanisme, CAUE...) et « personnes publiques associées » (Chambre d'Agriculture, Chambre de Commerce et d'Industrie, Région, SCoT, Parc Naturel Régional...), acteurs économiques et sociaux, habitants. La consultation de l'ensemble des acteurs institutionnels porteurs de politiques publiques (ex : Communauté de communes, Syndicat mixte,...) permet également de garantir la mise en perspective des enjeux locaux, des contraintes et des opportunités.

A travers la mise en place d'une méthode participative forte, le Conseil Départemental vise donc à donner aux différents acteurs les moyens d'être une réelle force de suggestion et lui permet de réagir, d'observer de débattre.

Ce schéma expose ici un cheminement logique permettant d'arriver potentiellement à une réelle prise en compte de la parole habitante et de l'expertise d'usage. L'enchaînement de phases qui est proposé doit donc faciliter la projection et la production des revendications des habitants.



Source : <http://www.gard.fr>

Le Conseil Départemental du Gard a sélectionné un bureau d'études spécialisé dans la concertation (Lisode) suite à un appel d'offre pour un marché sur 3 ans. Le rôle de ce cabinet spécialisé est alors de mettre en place un « schéma de la concertation » adaptable au contexte et aux besoins des communes. Il anime également les réunions et ateliers de concertation. Il travaille en collaboration étroite avec le bureau d'études désigné par la commune qui réalise le PLU.

Chaque processus de concertation mené dans le cadre du label « PLU Gard durable » est établi en fonction des spécificités de la commune en question. En effet, il est simplement demandé à ce que *«la mission d'élaboration du PLU soit conduite en assurant une bonne concertation avec l'ensemble des acteurs institutionnels concernés, les acteurs socio-économiques, et une participation effective des habitants de la commune. Le prestataire proposera à la commune un processus de concertation et de participation citoyenne adaptée aux besoins locaux et aux préconisations de la Charte de concertation»*.<sup>4</sup>

Toutefois, une méthodologie commune a été élaborée. Celle-ci tend à être « souple » afin d'être facilement adaptable en fonction du contexte local. La méthodologie mise en place repose sur des ateliers participatifs de 20 à 25 participants. Il s'agit pendant ces temps de participation de mettre en exergue l'expertise d'usage afin d'alimenter le diagnostic, de repérer les différents enjeux et d'arriver à des propositions de solution.

Parallèlement, une charte intitulée « Charte gardoise de la concertation citoyenne » a été écrite par le Conseil Département du Gard. Celle-ci « *définit et précise les engagements du Conseil Général et des citoyens dans la participation, expose les principes et les valeurs qui les guident* ». Elle permet donc de poser les grands principes qui doivent diriger la démarche participative du « PLU Gard durable ».

---

4 Conseil général du Gard, *Plans Locaux d'Urbanisme Gard durable, construisons le gard de demain*, 2010, 52 p.

# CHARTRE GARDOISE DE LA CONCERTATION CITOYENNE

La charte gardoise de la concertation citoyenne définit et précise les engagements du Conseil général et des citoyens dans la participation, expose les principes et les valeurs qui les guident. La charte de la concertation citoyenne est dotée d'un caractère évolutif afin de lui permettre de s'adapter aux changements et aux contraintes de notre société et de notre département ; elle s'inscrit dans une démarche progressive et ouverte.

## PRÉAMBULE

**Nous, Conseil général du Gard, par la présente charte, affirmons, notre volonté**

- de nous engager dans les démarches de participation citoyenne, fondement d'une nouvelle gouvernance. La participation citoyenne joue un rôle essentiel dans la mise en place d'une démocratie participative, dans le respect de la démocratie représentative. Elle engage le débat entre élus et citoyens, en associant ces derniers au projet politique.
- de mettre en œuvre des démarches de participation citoyenne pour tous les schémas départementaux et évaluations des politiques publiques départementales et dans tous les projets que nous identifierons et choisirons, chaque année, à l'occasion de nos débats sur les orientations budgétaires et en cours d'année si les circonstances le justifient. Les projets soumis à participation seront examinés au travers des 3 piliers du développement durable : économique, social et environnemental.
- de développer une culture commune de la participation citoyenne dans notre département.

**Nous, citoyens, affirmons notre volonté**

- de nous impliquer dans les démarches de participation citoyenne choisies par le Conseil général du Gard.
- de contribuer à la préparation des choix portés par les élus, dans le respect de l'intérêt général.
- d'éclairer la décision politique, afin qu'elle soit adaptée aux besoins de la population.

**Nous, Conseil général du Gard et citoyennes, citoyens Gardois, choisissons dans cette charte de porter ensemble comme valeur le respect, comme nécessité la mobilisation, comme volonté la transparence.**

## • POUR UNE BONNE CONCERTATION, UNE VALEUR : LE RESPECT

### Article 1

**Le Conseil général veille** à la liberté de parole de tous les citoyens dans leur plus grande diversité. Dans une relation d'écoute mutuelle et de coopération, il assure le respect de la parole de tous.

**Le Conseil général s'engage** à laisser aux citoyens le temps de s'informer, de réfléchir et de débattre afin que leurs propositions soient mûries et réalistes. Le facteur temps est primordial pour la réussite d'une concertation démocratique et efficace.

**Le Conseil général recherche** la pluralité des points de vue, garante de la qualité de la concertation et de la richesse des propositions. Cette pluralité peut permettre la construction d'un consensus. Les propositions soumises au Conseil général font état de ce consensus dégagé mais aussi des idées plus minoritaires. Le Conseil général s'engage à étudier tous les avis et les propositions qui lui seront soumis.

### Article 2

**Tout citoyen apporte** par ses connaissances, son quotidien, son vécu, sa culture, sa contribution pour la réalisation d'un projet.

**Le citoyen s'engage** à :

- adopter une attitude constructive et une attitude d'ouverture
- participer au processus de concertation avec assiduité et loyauté dans le respect mutuel
- s'approprier le thème du projet et rechercher l'intérêt collectif en s'avantant sur le terrain de l'autre.

## • POUR UNE CONCERTATION EFFICACE, UNE NECESSITÉ : LA MOBILISATION

### Article 3

**Le Conseil général :**

- s'organise pour rencontrer et mobiliser les citoyens, tout en recherchant leur diversité. Il va au devant des personnes qui n'osent pas s'impliquer habituellement dans la vie institutionnelle. Une attention toute particulière sera portée aux publics les plus éloignés de ces démarches participatives.
- favorise la concertation en amont quand le citoyen a encore la possibilité d'être force de propositions.
- met en place des conditions matérielles de convivialité nécessaires à des débats sereins, agréables et positifs.

### Article 4

Les citoyens peuvent interpeller le Conseil général pour proposer la concertation.

### Article 5

**Les acteurs dans un processus de concertation et leur rôle :** Pour la réussite d'un projet, la concertation doit réunir les 3 acteurs : l'élu, le citoyen, le technicien. Leurs expertises croisées, confrontées, sont au cœur d'une concertation efficace.

D'autres acteurs peuvent contribuer au processus : l'animateur, les associations, les partenaires, les experts...

- Les élus ont le pouvoir d'arbitrage et de décision.
- Les citoyens donnent leur avis et émettent des propositions dans le respect de l'intérêt général.
- Les techniciens mettent en œuvre les projets et les politiques publiques départementales.
- L'animateur compétent s'efforce avec impartialité de favoriser et de faciliter la réflexion et le débat.
- Les intervenants (associations, experts...) apportent un éclairage et une assistance.

## • POUR UNE CONCERTATION RÉUSSIE, UNE VOLONTÉ : LA TRANSPARENCE

### Article 6

**Le Conseil général clarifie** le cadre de la concertation et s'engage, selon les projets, à choisir le mode de participation citoyenne le plus adapté.

**Plusieurs niveaux de participation citoyenne sont possibles :**

- L'information : les élus portent à la connaissance des citoyens leurs intentions, leurs actions et leurs décisions.
- La consultation : les élus recueillent les avis des citoyens sur un projet donné ou sur une politique.
- La concertation : les élus engagent le débat avec les citoyens, sur un projet ou sur une politique précise, en favorisant l'échange d'arguments, et l'explicitation des différents points de vue. Les propositions consensuelles et minoritaires seront identifiées.
- La co-élaboration : collectivement et citoyens travaillent ensemble (dès le début) sur un projet et le finalisent.
- La cogestion : collectivement et citoyens conduisent ensemble un projet.

### Article 7

**Le Conseil général assure la transparence des démarches de concertation.**

L'information sur l'objet de la concertation sera sans parti pris, complète, lisible et accessible à tous. Elle interviendra en amont et pendant toute la concertation. Le Conseil général s'assurera que l'information a été bien comprise. Le Conseil général publie les propositions issues des processus de concertation et ce qu'il décide d'en retenir afin de dynamiser la participation citoyenne.

Une évaluation sera prévue dans chaque processus de concertation et portera sur : le respect de la charte, la richesse des débats, la pluralité des propositions, le consensus dégagé, l'impact de la concertation dans la mise en œuvre finale du projet.

Il s'agit là d'engagements mutuels entre le Conseil Départemental et les citoyens qui participeront à la démarche. Cela est également accompagné de préconisations sur la temporalité de la démarche :

« En amont de la phase diagnostic du PLU, le prestataire :

- Identifiera l'ensemble des parties prenantes, les différents acteurs institutionnels et socio-économiques du territoire, les habitants et leurs représentants.
- Proposera des objectifs de concertation institutionnelle et de participation citoyenne pour la réalisation du PLU.

Au cours du diagnostic:

- Il identifiera les différentes thématiques d'intérêt public qui doivent être abordées dans le cadre du PLU.
- Il évaluera la complexité de ces thématiques ainsi que les informations à fournir pour permettre la concertation et la participation citoyenne autour de ces thématiques.

Pour l'ensemble des autres phases :

- Le prestataire veillera à mettre en œuvre le processus de concertation et de participation citoyenne établi avec la commune. »<sup>5</sup>

Ces différents éléments instaurent donc un cadre de travail pour les multiples temps participatifs.

Pour les élus communaux, cette démarche leur permet d'être accompagnés en amont mais également pendant l'élaboration du PLU et d'être rassurés quant à la qualité de leur futur document.

La mise en place de cette démarche a démarré en 2009 à travers une expérimentation impliquant des communes de différents secteurs géographiques et de taille différente (de 200 à 17 000 habitants). Ces communes étaient au nombre de six : Aigues-Mortes, Aubussargues, Générac, Méjannes-le-clap, Notre-Dame de la Rouvière et enfin Bagnols-sur-Cèze.



Madame, Mademoiselle, Monsieur,

La concertation est à la fois un engagement de campagne et la méthode appliquée par la majorité municipale pour conduire toutes ses actions. Cette démarche, nous l'avons mise en œuvre dès le début du mandat pour la révision du Plan Local d'Urbanisme.

Le PLU est un document d'urbanisme qui permet de répondre concrètement aux attentes des citoyens et de la collectivité en matière de développement économique, de cadre de vie, d'infrastructures et d'habitat. Réalisé à partir d'éléments chiffrés tenant compte des observations des Bagnolais, la première phase dite « diagnostic » est maintenant terminée.

Cette concertation que nous avons voulue la plus large possible, se poursuit par la mise en place de groupes de travail (équipements, logement, circulation, gestion de l'eau, développement économique...) et par la diffusion d'une information régulière. Cette publication en est un exemple.

Notre futur PLU devra permettre la réalisation de projets viables sur le plan économique, respectueux de l'environnement et socialement justes. Les grands principes qui seront retenus, tant en matière de zonage que de règlement, engageront notre commune pour les années à venir. Ils devront garantir un développement harmonieux dans l'intérêt général.

Enfin, la révision du PLU, c'est VOTRE révision et je souhaite que l'ensemble des acteurs de la cité, entreprises, associations, administrations, artisans, commerçants, agriculteurs, salariés, retraités, étudiants... en soient les chevilles ouvrières.

Dans l'attente de vous rencontrer lors de ces phases de concertation, je vous prie de croire Madame, Mademoiselle, Monsieur, en l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Jean-Yves Chapelet  
Maire de Bagnols-sur-Cèze



**EN BREF**  
**LE PLU BAGNOLAIS LABELISÉ « GARD DURABLE »**

Le Conseil général du Gard a choisi 6 communes qui vont expérimenter la mise en place d'un PLU durable et qui seront ainsi, d'exemple à l'échelle du département. Il s'agit pour elles de garantir une large concertation avec la population et de prendre en compte l'environnement à chaque étape du projet. Ce travail sera d'autant plus important à Bagnols-sur-Cèze qui est l'unique commune urbaine retenue... Un défi que les élus bagnolais n'ont pas hésité à relever.

P.L.U. ACTU  
Février 2010 • Édité par la Ville de Bagnols-sur-Cèze sur papier recyclé de 110 grammes  
• Impression : Impression de Royans  
• Création graphique : BCS Marketing • Crédit photo : L'atelier CFC - Royans  
Bagnols-sur-Cèze • Info : service communautaire 04 67 20 20 10 pour André-Marie BÉDÉ  
BAGNOLS SUR CÈZE • ISSN 21 00 00 00  
www.bagnolsurceze.fr

**SOMMAIRE**

Qu'est-ce qu'un PLU ?  
**P 2**

Le dossier / Les éléments clés du diagnostic  
**P 3/4/5/6/7**

La concertation  
**P 8**

Source : <http://www.bagnolssurceze.fr/>

5 Conseil général du Gard, *Plans Locaux d'Urbanisme Gard durable, construisons le gard de demain*, 2010, 52 p.

### 3.1.2 Des résultats visibles au sein des documents produits.

À l'heure actuelle, tous les PLU expérimentaux cités précédemment n'ont pas été encore approuvés définitivement. Néanmoins, le PLU de Bagnols-sur-Cèze a, lui, été approuvé le 27 juillet 2013.

La méthodologie mise en place pour cette commune d'environ 18 000 habitants reposait autour de trois formats principaux : la réunion publique, la réunion participative et l'atelier.

Des réunions publiques d'information ont rassemblé 500 personnes réparties dans sept quartiers. Elles avaient pour objectifs de présenter ce qu'était un PLU, de faire un premier état des lieux de la commune, de distribuer un questionnaire sur les différents aspects de la commune et enfin d'inscrire les personnes intéressées aux temps participatifs à venir. Ces réunions ont été suivies par des réunions dites de « diagnostic participatif ». Deux réunions de ce type réunissant à chaque fois soixante personnes ont eu lieu. Les participants étaient répartis en trois groupes de vingt personnes. Pour la première réunion, il s'agissait de présenter les thématiques importantes pour la ville et de faire une restitution du questionnaire. De plus, les participants devaient définir la commune en six mots pour différentes thématiques: social, économie et environnement. Ils devaient ensuite ressortir les points forts et les points faibles de ces catégories. Lors de la seconde réunion, les participants, toujours par groupe de vingt personnes, devaient localiser sur des cartes les dysfonctionnements à pallier, les points forts à préserver et valoriser et les enjeux.

Enfin, dix ateliers de travail ont eu lieu durant la phase d'élaboration du PADD sur chaque thème prioritaire de la commune. Ils étaient organisés de manière semblable aux réunions de diagnostic : en petits groupes et avec pour support principal la cartographie.

Parallèlement à cela, une publication spéciale a été créée. Intitulée « P.L.U.' Actu », elle vise à informer les habitants sur l'avancée de l'élaboration du document de planification et sur différents points importants réalisés ou à venir. La concertation est mise en avant dans ce document.

novembre dernier. Ces éléments permettent d'émerger le Projet d'Aménagement durable (PRDD) définissant les grandes orientations pour les 10 prochaines années.

### BAGNOLS-SUR-CÈZE

Commune de 3136 ha.  
Capitale du Gard rhodanien (environ 60 habitants)

**BAGNOLS VILLE CENTRE**  
 • Haut niveau d'équipement (scolaire, sportif, loisirs...) et présence forte des services publics essentiellement concentrés en couronne du centre historique  
 • Sur certains secteurs, l'offre mériterait d'être confortée (équipements culturels, crèches, logement des personnes âgées...)

**BEAU POTENTIEL PAYSAGER**  
 • 25 hectares d'espaces verts dans la ville sous forme de parcs, jardins et squares  
 • Centre historique au charme indéfectible  
 • Certains espaces restent à traiter, à mettre en valeur

Il y a 60 ans de latation



### LE DÉVELOPPEMENT À BAGNOLS-SUR-CÈZE

Il y a 530 entreprises artisanales, Bagnols-sur-Cèze est un pôle d'artisanat et de dynamisme économique.

**SECTEURS D'ACTIVITÉS À DIVERSIFIER**  
 • 77 % des emplois salariés privés dans le tertiaire  
 • La majorité de l'activité artisanale s'étale sur presque 45 ha dans 4 zones d'activités aux entrées Nord et Est  
 • Activité touristique peu développée (seulement 1000 lits sur le territoire)

Vous avez plus de 300 à participer aux 7 réunions programmées début novembre 2009. Un bon nombre d'entre vous s'est exprimé à titre personnel ou associatif et a permis de compléter le diagnostic présenté par le Cabinet G2C Environnement.



### ILS ONT DIT

« Il faut créer des pôles vivants. Plutôt que de centraliser toutes les activités en centre ville, créons un réseau de pôles de vie. »  
 Marie A. - Centre-ville

« Bagnols est une ville à taille humaine, calme et tranquille. »  
 Béatrice D. - Lagaraud

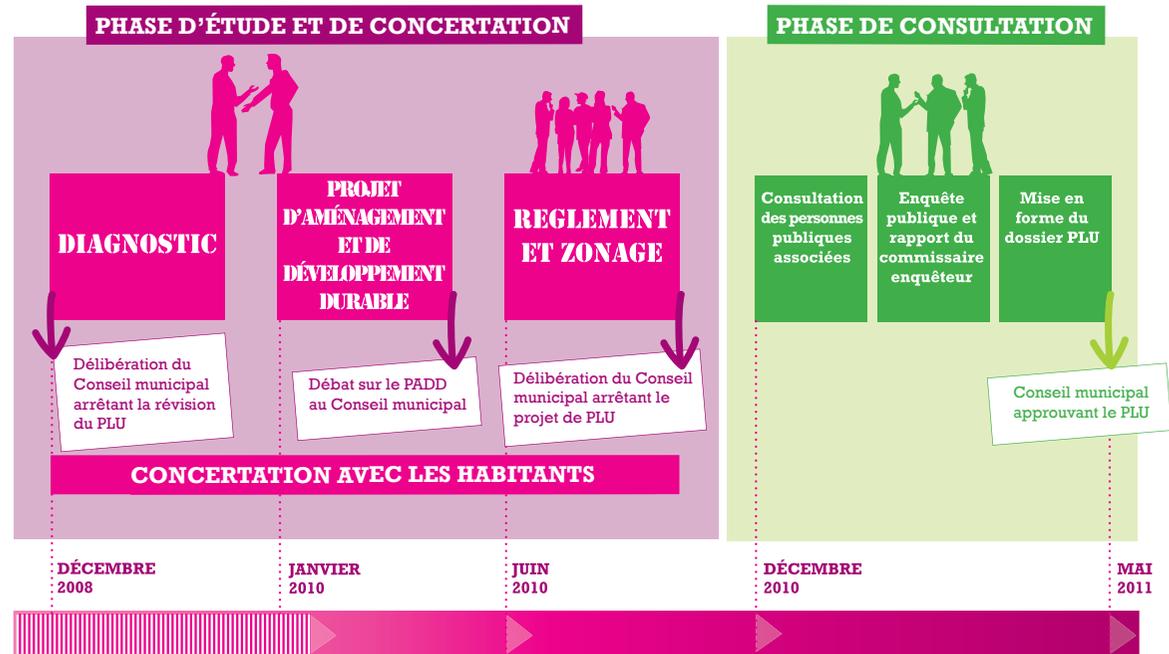
« Comment pourrions-nous développer les zones d'activités commerciales et artisanales en améliorant la qualité des entrées de villes ? »  
 Michel S. - Carmignan

« Bagnols n'a pas vocation à accueillir de l'industrie mais des entreprises de services à l'industrie. Avons-nous des réserves foncières ? »  
 Jean-Marc P. - Bourdilhac

« Bagnols est en position centrale entre le Gard, l'Ardèche et le Vaucluse. Il y a une demande très importante en matière touristique. Il faudrait développer les possibilités d'accueil et d'hébergements. »  
 François L. - Centre-ville

3

## LE PLU MOIS PAR MOIS, OÙ EN EST-ON ?



Source : <http://www.bagnolssurceze.fr/>

La méthodologie utilisée à Bagnols-sur-Cèze se rapproche donc de différentes approches définies précédemment. Elle relève en effet :

- De l'approche Spatiale, de par l'utilisation importante de la cartographie comme support de travail.
- De l'approche Technique, de par la pratique poussée de deux formats précis (réunion «diagnostic participatif» et atelier).
- De l'approche Culturelle, de par l'identité visuelle forte qui a été créée autour de la démarche et qui se matérialise notamment sous la forme de la publication sur le PLU.

On retrouve donc ici l'hybridation des approches qui semble nécessaire pour une démarche de concertation efficace.

À la lecture du PLU approuvé, la prise en compte de la maîtrise d'usage apparaît clairement et cela à deux endroits principaux : le diagnostic et le PADD.

Au sein du diagnostic tout d'abord, les résultats des différents temps participatifs sont affichés de manière « brute » avant d'être réinterprétés en des termes plus techniques.

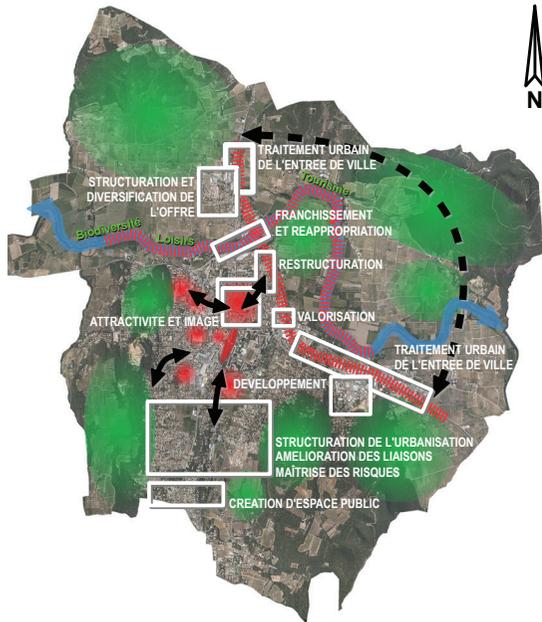
On y retrouve le travail réalisé par les habitants lors des réunions de « diagnostic participatif ». Comme le souligne Stéphane Crouzet, urbaniste ayant élaboré des PLU labélisés « Gard durable », « la parole habitante est clairement visible dans les différents documents composant le PLU afin de montrer que nous avons pris en compte leur expertise ». Mettre en avant les réalisations des habitants au sein même du document permet effectivement de confirmer la prise en compte mais également de limiter la réinterprétation qu'il aurait pu en être fait.

## Bilan territorial thématique

	SOCIAL	ECONOMIQUE	ENVIRONNEMENTAL
<b>Les points forts</b>	<p>Taille humaine de la ville</p> <p>Vie associative</p> <p>Niveau d'équipements scolaires, sportifs et hospitaliers</p> <p>Offre en logements sociaux</p> <p>Cadre de vie</p>	<p>Position de carrefour des régions touristiques</p> <p>Marché hebdomadaire</p> <p>Offre en petits commerces et enseignes alimentaires</p> <p>Potentiel agricole (maraichage notamment)</p> <p>Structure hospitalière</p> <p>Proximité de Marcoule</p>	<p>Cèze</p> <p>Parcs et grands espaces verts</p> <p>Boisements</p> <p>Patrimoine naturel</p> <p>Richesse historique</p> <p>Ville d'eau</p> <p>Paysages</p>
<b>Les points faibles</b>	<p>Taille de la ville</p> <p>Dissémination des structures administratives</p> <p>Transports et déplacements urbains</p> <p>Accessibilité piétons et PMR</p> <p>Panneaux publicitaires parasites</p> <p>Offre culturelle très limitée</p> <p>Offre en loisirs jeunes et actifs</p> <p>Densité ressentie</p>	<p>Manque d'attractivité</p> <p>Manque de grande entreprise</p> <p>Absence de gare</p> <p>Peu d'offre en foncier</p> <p>Campings trop chers</p> <p>Absence d'hôtel</p> <p>Tourisme uniquement de passage</p> <p>Mauvaise valorisation du vin</p>	<p>Cèze</p> <p>Non respect du petit patrimoine</p> <p>Peu de valorisation des sites naturels</p> <p>Présence de friches</p> <p>Vent fort</p> <p>Concurrence espace vert/parking</p> <p>Pollution visuelle</p> <p>Risque inondation et ruissellement très marqué</p>

Le PADD vient reprendre les éléments ressortis de ce diagnostic partagé avec les habitants. Cela vient confirmer la réelle prise en compte de l'expertise d'usage. La carte de synthèse du PADD rejoint la carte de synthèse des ateliers de concertation.

## Révision du PLU - DIAGNOSTIC TERRITORIAL



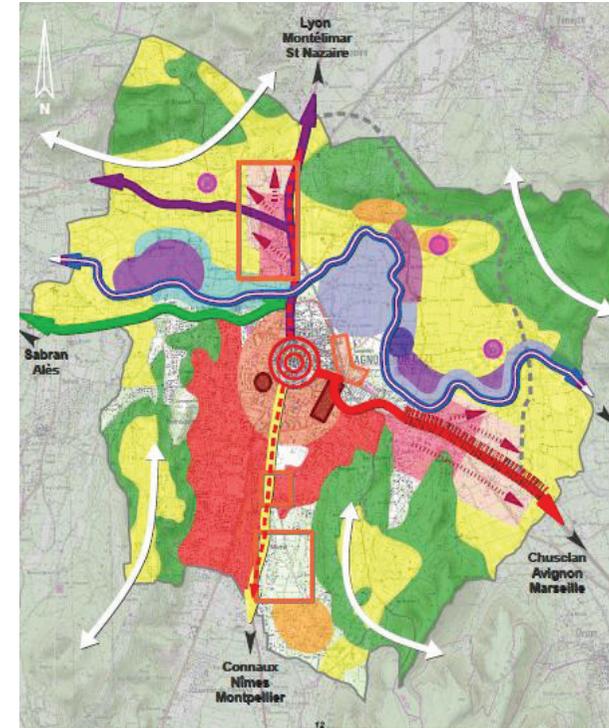
### CARTE DE SYNTHESE DES ATELIERS DE CONCERTATION Décembre 2009

#### Légende

- Pôles d'attractivité
- Espaces de valeur patrimoniale / paysagère
- Fractures urbaines
- Secteurs urbains à enjeux
- ↔ La Cèze – un espace à reconquérir / valoriser
- ↔ Enjeux en terme de liaison / déplacement

158

Carte de synthèse du PADD de Bagnols-sur-Cèze



- |  |  |
|--|--|
| <span style="color: yellow;">▶</span> Axe urbain à restructurer  | <span style="color: brown;">●</span> Engager du renouvellement urbain  |
| <span style="border: 1px solid red; border-radius: 50%; padding: 2px;">●</span> Faciliter la rénovation urbaine                                    | <span style="color: red;">●</span> Poursuivre la structuration de la ville et la diversification des formes urbaines |
| <span style="border: 1px solid red; width: 20px; height: 10px; display: inline-block;"></span> Organiser les fonctions urbaines et/ou restructurer | <span style="color: orange;">●</span> Maîtriser l'urbanisation dans les espaces paysagers sensibles                  |
- Une vitrine économique à haute valeur ajoutée**
- Fixer le commerce de proximité et les services publics
  - ▶ Structurer le développement économique sur les entrées de ville
  - ▶ Structurer et étendre les pôles d'activités en entrée de ville Est et Nord

Source : <http://www.bagnolssurceze.fr/>

Toutefois, il n'a pas été retranscrit au sein de ce PLU les différentes propositions de solutions émises par les habitants. Seuls les éléments de diagnostic, d'état des lieux ou d'enjeux apparaissent.

Aujourd'hui, ce sont 48 communes gardoises qui sont en cours de labellisation «PLU Gard durable». Cette démarche permet une réelle émulation des acteurs du territoire autour de la mise en place des PLU et des démarches participatives. La transparence imposée par la « charte gardoise de la concertation citoyenne » permet une prise en compte réelle des éléments issus des différents temps participatifs. Le niveau de concertation exigé pour ce label donne lieu à une véritable expression de la « maîtrise d'usage » et alimente les différentes parties du document de planification comme nous avons pu le voir précédemment.

L'analyse de la démarche grânoise ainsi que de la démarche « PLU Gard durable » met ainsi en exergue l'importance de mener une concertation poussée pour disposer de conséquences réelles sur le document final. Toutefois, il demeure certaines limites dans ces démarches de participation. C'est pourquoi il est important, maintenant, d'élargir l'échelle d'analyse afin de faire ressortir les avantages et les limites des processus de concertation dans le cadre du plan local d'urbanisme.

## 3.2. Des conséquences urbanistiques aux conséquences socio-démocratiques.

### 3.2.1. L'acceptation du projet.

Comme nous l'avons vu précédemment, la démarche PLU Gard durable a été initiée, comme ce fut déjà le cas à Grâne, suite à un nombre important de contentieux émanant notamment des habitants. L'objectif originel de toute démarche de concertation est de légitimer le projet en cours ou à venir. Cela passant alors par une formalisation des décisions auprès des différents acteurs du territoire. Cet objectif est rempli dans le cadre des démarches poussées que l'on a pu voir mais également dans le cas de démarches moins élaborées et qui relèvent plus de l'information que de la véritable concertation. En effet, l'acceptation d'un projet tel que le PLU passe par l'explicitation claire de la démarche, des enjeux mais également des compétences réelles de la commune. Il est important de mettre en avant le fait que la commune n'est pas seule décisionnaire en matière d'objectifs compris dans son document d'urbanisme. Elle doit effectivement composer avec des institutions supra-communales telles que les communautés de communes (PLH, PDU,...) ou encore les syndicats mixtes gérant les schémas de cohérence territoriale (SCoT).

La présentation de ces différentes informations ainsi que la collecte d'avis de la population facilite l'acceptation du projet de PLU. Pour Serge Moscovici et Willem Doise, chercheurs en psychologie sociale, « *ce qui institue le consensus et le rend convaincant n'est pas l'accord mais la participation de ceux qui l'ont conclu* ». Cela signifie qu'en participant à l'élaboration du PLU, ne serait-ce qu'au travers de différentes réunions publiques, les acteurs du territoire et plus précisément les habitants, auront plus de difficulté à remettre en cause le document d'urbanisme qui est élaboré. En participant, ils sont des acteurs directs de l'élaboration du document. Le remettre en cause signifierait alors remettre

en cause des éléments qu'ils auraient eux même oublié pendant la démarche de concertation. Dès lors cela limite les contentieux à la fin de l'élaboration. La crédibilité des élus instaurée grâce à la concertation simplifie leur action et leurs choix sont également plus rapidement compris par les habitants.

Néanmoins, pour chacune des démarches présentées ainsi que pour toutes démarches réellement « poussées », la volonté politique n'est pas tant de légitimer son projet mais plutôt de l'améliorer en utilisant les connaissances des acteurs du territoire.

### 3.2.2. L'aide à la conception.

La mise en place d'un processus de concertation complet et adapté permet au bureau d'études en charge de la réalisation du PLU d'accéder à un certain nombre de données qu'il n'aurait pu avoir sans l'expertise d'usage. En effet, la pratique quotidienne qui est faite d'un territoire révèle des éléments parfois peu visibles. De ce fait, de plus en plus de communes désireuses de réaliser un PLU dit « concerté » accentuent les temps participatifs durant le diagnostic. Le regard des techniciens est confronté à celui des habitants qui ont une perception différente de leur territoire. En dehors de ces démarches de concertation « poussée », l'habitant est bien trop souvent vu comme un rival du technicien. Comme le souligne Paul Blanquart, philosophe et sociologue, « *l'élite dominante n'est faite que de techno-ingénieurs exerçant leur talent sur un peuple qui n'est qu'objet voué à être façonné, géométriquement comme un jardin à la française* »<sup>6</sup>. Il évoque ici la non prise en compte de la parole habitante et de l'expertise d'usage ainsi que la prédominance certaine du point de vue du technicien sur celui de l'utilisateur. Or, dorénavant le regard de « l'expert technique » tend de plus en

---

6 BLANQUART P., *Une histoire de la ville*, La Découverte, 1998.

plus à être alimenté par la connaissance des « experts usagers ». Le partage se fait alors autours de représentations graphiques compréhensibles par le plus grand nombre. On parle ainsi de « diagnostic partagé ». À travers cela, nous assistons à une simplification des représentations qui sont parfois trop complexes.

De plus, favoriser les temps de participation lors du diagnostic et donc dès le début de l'élaboration du PLU permet également de donner la possibilité aux participants d'être force de proposition. Les thématiques de projets peuvent évoluer en fonction de l'expertise d'usage qui est mise en avant. Comme nous avons pu le voir au cours de la première partie de ce projet de fin d'études, dans le cas de la démarche grânoise certaines thématiques sont apparues comme moins essentielles aux yeux des habitants qu'aux yeux des élus. Le fait que la démarche soit réalisée en amont a donc permis certains ajustements en termes de priorisation des objectifs et des thématiques à aborder. Cela reflète une véritable prise en compte de la démarche et des conséquences réelles que peut avoir un processus de concertation conséquent.

L'aide à la conception peut donc s'avérer réelle et n'est pas qu'un leurre évoqué par les personnalités politiques.

### 3.2.3. L'émulation sociale engendrée.

Au-delà des conséquences purement urbanistiques, les démarches de participation étudiées mettent en avant des conséquences dites socio-démocratiques. Parallèlement à la prise en compte de la parole habitante dans le document d'urbanisme, une véritable émulation sociale apparaît au cours de ces démarches. Cette observation est probablement plus importante dans les communes rurales, plus petites et parfois moins animées que les communes urbaines. L'effervescence engendrée par une démarche de concertation « exceptionnelle » y est, de fait, plus visible.

Toutefois, quel que soit le territoire, cela permet une mobilisation de différents publics qui n'ont pas forcément l'habitude de se rencontrer et encore moins de réfléchir en commun. Les temps festifs accompagnant les démarches favorisent une réelle cohésion entre les participants. Ces temps apparaissent comme de véritables temps forts de la vie de la commune venant rassembler une partie importante de la population. De plus, la vision croisée des regards permet une meilleure compréhension des différents points de vue, une plus grande acceptation de l'autre et par conséquent un bien-vivre ensemble qui se retrouve sensiblement amélioré. Les élus comprennent également grâce à cela la nécessité de répondre à l'ensemble des besoins de la population.

Durant les temps de résidence à Grâne, de nombreuses affiches de la démarche sont présentes dans le village, chez les différents commerçants... Adélaïde Boëlle et Marie Mazuy, les professionnelles en charge de la démarche grânoise, sont reconnues par les habitants lorsqu'elles arpentent la commune. Il y a une véritable attente qui se manifeste autour d'elles.

Par ailleurs, au vu des conséquences que ces démarches peuvent avoir, tant sur le projet qu'en termes d'électorat, les élus sont généralement motivés pour continuer cette immersion de démocratie participative dans la vie locale. S'instaure alors une habitude de concertation pour les différents projets de la commune et plus particulièrement ceux relevant de l'urbanisme et de l'architecture.

De plus, des démarches de concertation importantes semblent favoriser la « capacitation »<sup>7</sup> des participants. A travers la participation aux différents temps de la démarche, les individus sont plus à même de prendre la parole en public, à comprendre et à s'exprimer sur des enjeux complexes. Cela leur permet d'avoir une influence nouvelle sur la vie de leur commune et les projets à venir. Pour Marion Carrel, sociologue, « *les habitants sont plus nombreux à passer du silence (auto-exclusion*

---

<sup>7</sup> Traduction de l'anglais empowerment. La sociologue et urbaniste Marie-Hélène Bacqué définit cela comme : « *le processus par lequel un individu ou un groupe acquiert les moyens de renforcer sa capacité d'action, de s'émanciper* ».

*dans le débat public ou formes violentes d'expression) à une prise de parole critique, fruit de leur positionnement dans un conflit argumenté ».*

Les impacts socio-démocratiques sur la commune sont donc importants à prendre en compte.

La mise en place d'une démarche de concertation de qualité dans le cadre du PLU engendre donc différents avantages propres au futur document mais également à la vie de la commune.

### 3.3. Des limites de la concertation au sein des PLU aux limites de la démocratie participative.

#### 3.3.1. Une démarche complexe à mettre en place.

Pour que la maîtrise d'usage ait un réel regard et une véritable participation au niveau de la construction du Plan Local d'Urbanisme, il est nécessaire de penser une démarche de concertation complète et adaptée au contexte local et aux temporalités de l'élaboration du document.

Une concertation, comme c'est le plus souvent le cas, qui se limite à des réunions publiques et à une récolte des avis par l'intermédiaire de questionnaires ou d'une urne a un apport limité. Comme nous avons pu le voir en introduction, on parlera plutôt d'information que de concertation. Lorsque la démarche de participation est réalisée uniquement pour répondre aux exigences législatives et qu'elle n'est pas portée par une volonté politique importante elle est bien souvent limitée par les formats méthodologiques utilisés. En effet, peu de place est alors laissée à l'écoute des propositions des acteurs du territoire. Ce qui est présenté visuellement, le choix des couleurs dans la cartographie ou encore les termes utilisés sont précisément choisis pour éviter le débat et ainsi restreindre la concertation à une simple information du projet. Ces éléments peuvent en effet implicitement orienter l'avis des participants. Cela rappelle, d'un point de vue fictif, le roman de Georges Orwell intitulé «1984». Dans ce dernier, G. Orwell crée un univers où la langue officielle est le novlangue. Sans rentrer dans les détails, le principe de cette langue est de diminuer le nombre de mot existant afin de réduire le nombre de concept permettant aux personnes de réfléchir. Il s'agit donc d'une simplification lexicale et syntaxique visant à empêcher l'expression d'idées critiques envers le décideur, la personne au pouvoir. Cette notion orwellienne rejoint également une autre notion, moins littéraire cette fois, le « storytelling ». Il s'agit là d'une méthode de communication reposant

sur une structure narrative du discours et dont l'objectif est de convaincre et de persuader.

Ces différents concepts ne s'appliquent pas à une démarche de concertation conséquente. Toutefois, lorsque la démarche est menée de manière contrainte et uniquement sous le joug de la loi, les élus vont avoir tendance à faire de la communication politicienne plutôt qu'un réel travail de participation avec les acteurs du territoire pour bâtir un meilleur projet, un meilleur PLU.

Par conséquent, il n'y a de véritables apports concrets et influents que dans le cas de démarches de concertation dites « poussées ». Par ce terme il faut prendre en compte différents éléments.

En premier lieu, la démarche doit être véritablement portée par les élus. Il doit y avoir une implication forte de la part de ces derniers afin de disposer d'une retranscription et d'une utilisation fidèle de la parole habitante et du regard des différents acteurs du territoire. Le niveau de volonté politique définit le niveau du processus de concertation élaboré. Que ce soit à Grâne ou dans le Gard, les élus sont convaincus de l'utilité de la concertation et de la pertinence de l'expertise d'usage.

De plus, elle doit être adaptée aux particularités locales que ce soit d'un point de vue géographique, urbanistique, démographique ou social. Cette adaptation se fait alors au niveau des formats méthodologiques, des supports ou encore des discours utilisés.

Enfin, la démarche doit être pensée et mise en place en amont de l'élaboration afin de laisser la possibilité aux participants de pouvoir exprimer leur point de vue et leurs propositions de projets. Néanmoins, nous allons voir que l'impact de la participation sur les phases plus « opérationnelles » est limité.

### 3.3.2. Un impact limité en phase opérationnelle.

Hormis les démarches qui relèvent de la co-construction plutôt que de la concertation, la majorité des processus de concertation qui sont menés dans le cadre d'un PLU ont un impact qui s'amointrit au fil de la procédure d'élaboration.

Le Plan Local d'Urbanisme se divise en quatre grands temps : le diagnostic, le projet avec le PADD, la mise en œuvre opérationnelle avec les OAP et enfin le règlement et son zonage graphique.

Comme il a été possible de le voir dans le cas des PLU labellisés « Gard durable », les démarches participatives ont principalement des conséquences sur le diagnostic et le PADD, ce dernier correspondant au projet politique de la commune en matière d'urbanisme. Dans de nombreux cas, la concertation est avant tout menée lors du diagnostic afin d'alimenter l'état des lieux de la commune. Cependant, le PADD est également un temps où la participation est visible. C'est un temps où des ateliers de travail sont, par exemple, proposés par les bureaux d'études. Pour autant, les retranscriptions et donc les conséquences directes de la concertation sur cette partie du PLU sont moins apparentes. La prise en compte de l'expertise d'usage y semble moins importante que pour le diagnostic.

Les OAP constituent le cœur opérationnel du document d'urbanisme. Elles viennent, sur des secteurs précis, établir un certain nombre de principes d'aménagement permettant ainsi de contrôler l'urbanisation future de ces secteurs à enjeux qui concerne généralement des propriétaires privés. Or, la concertation semble ici inexistante malgré le caractère concret de cette partie.

Malgré des exceptions comme cela peut être le cas à Grâne, la concertation dans les limites du PLU tend donc plus à utiliser le regard des acteurs du territoire dans le seul but d'avoir leur vision actuelle de la commune que celle de leur commune dans plusieurs années voire décennies. Cela se justifie en partie par l'interprétation que font certains élus du terme « concertation ». Pour beaucoup, il s'agit surtout d'utiliser les forces vives du territoire que sont les acteurs économiques ou associatifs au moment du diagnostic et en fonction des thématiques. Il s'agit par exemple, dans une commune rurale, d'identifier, avec les agriculteurs locaux, les différentes terres agricoles de la commune, la qualité des sols, etc... le diagnostic est partagé mais ce n'est alors pas le cas du projet et de sa mise en œuvre opérationnelle à travers le règlement et le zonage.

Par ailleurs, à travers toutes ces limites propres aux démarches de concertation et aux documents d'urbanisme, il apparaît un lien important avec des limites plus globales, celles de la démocratie participative.

### 3.3.3. Une représentativité souvent limitée.

En parallèle à toutes les questions de méthodologie, se posent les problématiques autour de la mobilisation des acteurs et donc de la représentativité des participants. Toutes les démarches étudiées pour ce travail reposaient sur la volonté des habitants de participer ou non. Il n'était pas question de panel, de tirage au sort ou autres moyens de sélection des participants.

Dès lors, la représentativité ne dépendait pas totalement du bureau d'études en charge de la démarche. A Grâne, Architecture In vivo et PAAM ont réalisé des entretiens individuels avec de nombreuses personnes de la commune en allant directement chez ces dernières. Elles ont ainsi mobilisé un certain nombre d'acteurs assez diversifiés. Toutefois, comme le rappelait Adélaïde Boëlle : « *il est assez difficile de mobiliser les personnes plus à la marge* ».

En effet, les participants à ce type de démarche sont bien souvent déjà impliqués dans la vie de leur commune notamment à travers différentes associations et parfois même proches de l'équipe municipale. Par conséquent, il est plus rare d'avoir des discours de personnes totalement nouvelles qui n'ont pas pour habitude de participer aux événements de la commune. L'objectif de donner la parole à ceux que l'on voit rarement, qui ne sont pas affiliés à telle ou telle structure, est donc compliqué. De ce fait, les débats peuvent être moins diversifiés et l'apport de la concertation se retrouve ainsi diminué. Les élus, bien que motivés par ce phénomène croissant de concertation, peuvent parfois vouloir éviter les conflits avec certains opposants. Le recours à des formes dites policées de participation, qui se désistent des polémiques et des face-à-face, gomme certaines

dimensions de la concertation. Dans son ouvrage intitulé « La mésentente »<sup>8</sup>, le philosophe Jacques Rancière dénonce « *les excès de la société contractuelle et du gouvernement de concertation* ». Pour lui, « *la question est de permettre la prise de parole de ceux qu'on ne voit pas et qui n'ont pas de nom, et cette question n'est pas seulement celle de la difficulté d'articuler des langages différents : elle porte aussi sur les objets de débats pertinents, la construction de la parole, l'acceptation du conflit dans ce qu'il a de constructif* ». Il s'agit de concerter avec l'ensemble des acteurs et pas uniquement ceux qui sont favorables au projet.

Par ailleurs, il apparaît qu'en parallèle de ces limites liées à la planification et au Plan Local d'Urbanisme, des freins peuvent être rattachés à ceux de la démocratie participative dans son ensemble. En effet, certains éléments analysés relèvent plus globalement des problématiques rencontrées dans toute démarche de participation quel que soit la thématique.

#### 3.3.4. Une démocratie participative controversée.

La question de la représentativité des participants évoquée précédemment est en lien avec une autre problématique : le comportement des participants pendant les temps de concertation.

En effet, durant les différents temps participatifs auxquels j'ai pu assister, il s'agissait principalement des mêmes individus qui prenaient la parole volontairement. Une minorité de personnes étaient généralement force de proposition pendant que la majorité du groupe de participants était plus en position d'observateur que véritablement acteur.

---

8 RANCIERE Jacques, *La Mésentente*, Galilé, 1995, 200 p.

Toutefois il est à noter, dans le cas grânois par exemple, que les formats méthodologiques étaient menés de telle manière à ce que les participants soient fortement incités à participer. Cela a permis, dans cette démarche, d'avoir une véritable parole individuelle. Cela semble néanmoins être une exception.

Cette difficulté à faire émerger des paroles habitantes individuelles non influencées par l'ensemble du groupe est une problématique qui ne relève pas seulement des démarches de concertation en planification urbaine mais de la démocratie participative en générale. C'est un phénomène décrit par de nombreux sociologues, philosophes et psychologues. Différentes expériences ont ainsi été menées afin de démontrer cela.

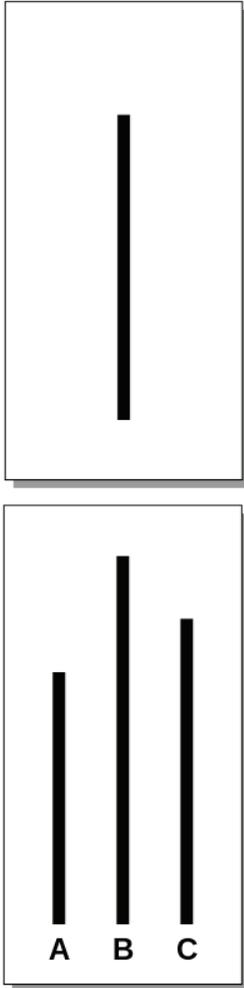
Muzafer Sherif, un des fondateurs de la psychologie sociale, réalise en 1935 une expérience prenant appui sur l'illusion d'optique appelée « effet autocinétique »<sup>9</sup>. Placé dans une pièce obscure à cinq mètres environ d'un point lumineux, les sujets doivent évaluer de façon personnelle puis en groupe et oralement l'amplitude du mouvement du point en question. Dans un second temps, ils doivent de nouveau évaluer de manière personnelle le mouvement.

Les résultats de cette expérience montrent alors que les sujets organisent leurs réponses autour d'une norme de groupe arbitraire. De l'avis personnel à l'avis collectif, les sujets tendent à converger vers une norme commune. Dans le second temps, de l'avis collectif à l'avis personnel, les individus utilisent la norme instaurée implicitement par le groupe.

A la suite de cette expérience, les sujets interrogés évoquent le fait qu'ils se sentent mieux quand ils sont dans les normes, ils sont alors moins stressés et ont le sentiment que leur nouvelle estimation se rapproche plus de la réalité.

---

9 Fait qu'un point lumineux fixe, dans le noir, peut paraître en mouvement.



*Lignes utilisées pour l'expérience de Solomon Asch*

Source : [https://fr.wikipedia.org/wiki/Exp%C3%A9rience\\_de\\_Asch](https://fr.wikipedia.org/wiki/Exp%C3%A9rience_de_Asch)

Ce processus de convergence d'un avis vers une norme commune est appelé « processus de normalisation ». Il illustre alors le fait que lorsqu'un individu doute de sa perception de ce qui l'entoure, il prend pour justification de sa réflexion, non pas sa vision personnelle des choses, mais le consensus social.

Une quinzaine d'années plus tard, en 1951, c'est le psychologue Solomon Asch qui publie une expérience visant à démontrer l'impact du conformisme sur les décisions d'un individu au sein d'un groupe. Sans détailler avec précision l'expérience menée, il s'agissait de faire un test de vision à un groupe de sept à neuf personnes. L'objectif de celui-ci était d'identifier des lignes de tailles identiques.

Les questions posées étaient volontairement simples.

Parmi ces individus, un seul n'était pas complice de l'expérimentateur. Il était alors demandé aux complices de donner, au bout d'un certain temps, une même mauvaise réponse afin de voir la réaction du sujet dit « naïf ». Il est alors apparu que près de 37% des sujets étaient perturbés par les réponses des complices et finissaient par se conformer aux mauvaises réponses de ces derniers.

A travers cette expérience, il est donc démontré qu'un individu seul face à un groupe organisé tend à se conformer aux décisions de ce dernier. Néanmoins, Solomon Asch a par la suite réalisé d'autres expériences afin d'affiner ces résultats. Il en est ressorti que si le sujet trouve au sein du groupe un support social, c'est-à-dire quelqu'un qui ne va pas se conformer aux réponses du groupe, les résultats de l'expérience ne sont plus de 37% mais de 5,5% des sujets qui suivent l'avis du groupe.

Les enseignements de ces expériences sont donc nuancés, néanmoins ils illustrent parfaitement ce qu'il est possible d'observer dans des temps participatifs de la concertation d'un PLU.

Il arrive effectivement qu'un participant se retrouve confronter à d'autres participants qui sont, eux, institutionnalisés (dans des associations par exemples) et dont la réflexion est déjà organisée. L'argumentation de celui-ci risque d'être biaisée et influencée par les autres participants.

De même, un groupe de travail peu formé aux notions d'urbanisme va parfois douter des réponses qu'il va apporter aux questions posées et ainsi une moyennisation des réponses des différents membres du groupe va se faire. Le groupe se reposant alors sur le consensus social évoqué par Muzafer Sherif pour évoquer l'avenir de la commune par exemple.

Les manques de la participation, mis en exergue par ces différentes expériences et que j'ai pu observer lors de différents temps participatifs, ont été également mis en avant par certains philosophes et sociologues.

Dans son ouvrage intitulé « De la démocratie en Amérique », Alexis de Tocqueville évoque notamment le « despotisme de la majorité »<sup>10</sup>. Pour lui, la majorité d'un groupe ou de la société dans son ensemble n'est pas toujours synonyme de pluralité, de diversité de réflexions ou encore de liberté. Bien au contraire, il associe celle-ci à la dilution de l'individu dans la foule qui conduit alors une certaine uniformisation et au conformisme. Tocqueville considère que la démocratie participative a les mêmes travers que la démocratie représentative : *« Qu'est-ce donc qu'une majorité prise collectivement, sinon un individu qui a des opinions et le plus souvent des intérêts contraires à un autre individu qu'on nomme la minorité ? Or, si vous admettez qu'un homme revêtu de la toute-puissance peut en abuser contre ses adversaires, pourquoi n'admettez-vous pas la même chose pour une majorité ? Les hommes en se réunissant, ont-ils changé de caractère ? Sont-ils devenus plus patients dans les obstacles en devenant plus forts ? Pour moi, je ne saurais le croire ; et le pouvoir de tout faire, que je refuse à un seul de mes semblables, je ne l'accorderai jamais à plusieurs »*<sup>11</sup>.

Ces différentes lectures plus théoriques permettent donc d'illustrer les observations faites au sein

---

10 Alexis de Tocqueville, De la démocratie en Amérique, t. 1, Paris, Flammarion, 1981 à la p. 230.

11 Alexis de Tocqueville, De la démocratie en Amérique, t. 1, Paris, Flammarion, 1981 à la p. 349.

des multiples cas étudiés. Cette question de représentativité et de méthode de concertation semble primordiale pour permettre à chaque participant d'avoir une réflexion propre à sa vision du territoire et qui ne soit pas influencée par le reste de l'assemblée. Cela passe par des techniques d'animation spécifiques et précises, des formats de participation qui favorisent le travail par petits groupes ou chacun peut s'exprimer librement ou encore des supports différents pour matérialiser autrement les différentes idées.



# *Conclusion*

*Des démarches complexes nécessitant de véritables compétences*

L'émergence des démarches de concertation et de participation citoyenne sont dues à deux principaux constats: la remise en cause de la légitimité des pouvoirs politiques et la complexité croissante du contenu des documents d'urbanisme. Ces derniers, et plus précisément le PLU, sont très techniques et leur élaboration est de plus en plus administrative et procédurière. Parallèlement à cela, la démocratie représentative est contestée. Les différents acteurs du territoire réclament une participation accrue aux différents projets d'aménagement du territoire. Il est en effet reproché aux décideurs politiques et aux techniciens de penser et réaliser les projets uniquement d'un point de vue technique et détaché du contexte réel du territoire.

Dès lors, les démarches de concertation et de participation citoyenne apparaissent comme le moyen de mettre l'utilisateur au centre des débats et de l'aménagement du territoire. Sa pratique quotidienne du terrain et sa connaissance de l'histoire en font un élément crucial de l'aménagement. Par ailleurs, pour que cette expertise d'usage soit correctement mobilisée, une démarche complète doit être mise en place afin d'avoir une parole exhaustive et une retranscription fidèle dans le document final.

Il s'agissait alors tout au long de ce projet de fin d'études d'observer, d'analyser et de comparer des démarches de concertation qui ont été le fruit d'une forte volonté politique et qui ont fait l'objet d'une véritable réflexion quant aux temps participatifs élaborés. Ainsi, il a été possible de voir quelle était le niveau de prise en compte réel de ces démarches dites «poussées».

Plusieurs éléments de réussite sont alors apparues à travers toutes les notes méthodologiques étudiées:

- La volonté politique, indispensable pour que la démarche ne soit pas qu'une légitimation du PLU mais véritablement une aide aux maîtrises d'ouvrage et d'œuvre.
- La nécessité de varier les formats méthodologiques afin de toucher le plus grand nombre de participants et ainsi bénéficier d'une expertise d'usage diversifiée et complète.
- La temporalité de la démarche qui doit se dérouler avant et pendant l'élaboration du

document.

Avec ces différents éléments, le document d'urbanisme est véritablement approprié par les acteurs du territoire qui participent concrètement à son élaboration et l'alimente avec leur expérience du contexte local.

Néanmoins, ces multiples aspects sont encore trop peu souvent réunis dans une seule et même démarche de concertation. Cela demande beaucoup de temps aux élus. En effet, une telle démarche demande un investissement personnel et financier de la commune ce qui a tendance à freiner la volonté des équipes municipales. Des démarches comme celle du «PLU Gard durable» où le Département participe financièrement à la mise en place de processus de concertation important dans les communes sont des solutions pour favoriser et inciter les collectivités à s'inscrire dans cette émergence de démocratie participative.

Par ailleurs, les avantages que peuvent avoir de telles démarches se retrouvent confronter aux limites évidentes de la démocratie participative. Il est difficile de trouver un véritable consensus autour de réflexion comme celle du PLU. Les multiples influences qu'il peut y avoir de la part de différents acteurs sont préjudiciables à la qualité de la démarche et à son intégrité intellectuelle. Les intérêts privés d'un individu ou d'un collectif de personnes bien organisées peuvent avoir des répercussions néfaste sur la finalité du processus de concertation.

En conséquence, la complexité des démarches de concertation au sein des PLU mais également en urbanisme en général, montre la nécessaire émergence d'une profession ou d'une compétence à part entière. Architecte-médiateur, professionnel de la concertation, les dénominations sont encore hésitantes, mais il y a bien un corps de métier qui est de plus en plus mis en avant. Pédagogie, médiation, créativité sont des compétences qui sont nécessaires en plus du savoir faire en matière d'urbanisme et d'architecture. L'apparition de bureau d'études véritablement spécialisé dans ce type de démarche vont très certainement favoriser et démocratiser les démarches de concertation ayant

un véritable impact et intérêt dans l'élaboration du PLU.

En milieu urbain, comme en milieu rural, ces problématiques de participation citoyenne et de mobilisation de tous les acteurs du territoire semblent amener à se développer de manière croissante dans les années et décennies à venir. Les finances décroissantes des collectivités locales poussent les élus à faire appel à l'expertise d'usage pour ne pas se tromper dans les choix à faire. Ainsi, la crise financière actuelle pourrait amener à une baisse de la technicisation de l'urbanisme réglementaire afin de favoriser un urbanisme partagé.

## Bibliographie

### Ouvrages

- BARRET Philippe et GUIHENEUF Pierre-Yves, *Guide pratique du dialogue territorial*, éditions de l'Aube, 2011, 240 p.
- DE L'AIRE, *Sur la place publique. Expérience sur le devenir des espaces publics à Saint-Jean-en-Royans : 2009 2011, 2013*, 132 p.
- RAYSSAC Giles-Laurents et DE LA GUERONNIERE Christian, *Guide de la concertation locale, pour construire le vivre ensemble*, Ed. Territorial, 2006, 124 p.
- ZASK Joëlle, *Participer. Essai sur les formes démocratiques de la participation*, Le Bord de l'eau éditions, 2011, 326 p.

### Articles

- DANIEL-LACOMBE Éric et ZETLAOUI-LÉGER Jodelle, *Vers une coproduction et une hybridation des savoirs dans les projets d'urbanisme ?*, in *Savoirs citoyens et démocratie urbaine*, Presses Universitaires de Rennes, 2013, pp. 51-61.
- DEBOULET Agnès et MAMOU Khedidja, *Du conflit ouvert à une concertation «exemplaire»*, in *Savoirs citoyens et démocratie urbaine*, Presses Universitaires de Rennes, 2013, pp. 39-49.

- GAUTHIER Mario, GAPRIÉPY Michel et TRÉPANIÉ Marie-Odile, *Planification territoriale, débat public et développement durable: une triangulation complexe aux contours incertains*, in *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme*, Les Presses de l'Université de Montréal, 2008, pp. 329-343.
- NEZ Héloïse et SINTOMER Yves, *Qualifier les savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif: un enjeu scientifique et politique*, in *Savoirs citoyens et démocratie urbaine*, Presses Universitaires de Rennes, 2013, pp. 29-37.
- SCHOONBRODT René, *La ville, lieu des conflits démocratiques*, in *Poïesis* n°15, 2003, pp. 59-103.

## Publications et études

- Centre d'Études sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques (CERTU), *La concertation en aménagement. Éléments méthodologiques*, Éditions du Certu, 2000, 168 p.
- Conseil d'Architecture d'Urbanisme et d'Environnement (CAUE) des Yvelines, *La concertation dans les documents d'urbanisme*, Cahier PLU n°2, novembre 2013, 32 p.
- Conseil général du Gard, *Plans Locaux d'Urbanisme Gard durable, construisons le gard de demain*, 2010, 52 p.
- Conseil général du Val de Marne, *Guide méthodologique pour la concertation des val-de-marnais*, décembre 2008, 70 p.
- Fondation Nicolas Hulot pour la nature et l'homme, *Démocratie participative, guides des outils pour agir*, État des lieux n°3, juin 2013, 48 p.
- Rhônalénergie-Environnement, *La concertation, coeur du développement durable*, éditions du CERTU, février 2006, 76 p.

## Sites internet

- Comédie : concertation et médiation pour l'environnement et le développement local, site officiel, consulté en juin 2015 : <http://www.comedie.org/>
- Commune de Bagnols sur Cèze, site officiel, consulté en juillet 2015 : <http://www.bagnolssurceze.fr/>
- Institut de la Concertation, site officiel, consulté en juin 2015 : <http://institutdelaconcertation.org/PagePrincipale>

## Films

- Conseil général du Gard, *Plans Locaux d'Urbanisme Gard durable*, 2010, 05 minutes.
- Union Régionale CAUE Languedoc Roussillon, *CAUE & Concertation*, Université d'été 2011.

## Table des figures et illustrations

Principe de l'information (schéma) .....	p. 12
Principe de la consultation (schéma) .....	p. 12
Principe de la concertation (schéma) .....	p. 13
Principe de la co-construction (schéma) .....	p. 13
Centre-bourg de Grâne .....	p. 17
Logements collectifs à Grâne .....	p. 18
Zone agricole de Grâne .....	p. 18
Centre-bourg de Grâne .....	p. 18
Département de la Drôme (carte) .....	p. 18
Paysage de Grâne .....	p. 19
Théâtre de verdure de Grâne .....	p. 19
Affiche de la première démarche grânoise .....	p. 21
Première démarche grânoise (schéma) .....	p. 21
Calendrier de la démarche grânoise .....	p. 24
Affiche de la résidence 1 .....	p. 33
Affiche de la résidence 1 .....	p. 34
Outils de la concertation (schéma) .....	p. 42

Forum ouvert .....	p. 48
World café .....	p. 48
Atelier avec une classe de primaire .....	p. 49
Rencontre avec les agriculteurs .....	p. 50
Rencontre avec les jeunes .....	p. 50
Travail sur carte au cours des entretiens .....	p. 51
Panneaux pour la balade urbaine .....	p. 52
Balade urbaine .....	p. 52
Affiche de la résidence 3 .....	p. 55
Temps de la participation dans le cadre du PLU Gard durable (schéma) .....	p. 62
Charte gardoise de la concertation citoyenne .....	p. 64
Page de couverture de « PLU' Actu » .....	p. 65
Intérieur de « PLU' Actu » .....	p. 67
Temporalité de la concertation à Bagnols sur Cèze (schéma) .....	p. 67
Bilan territorial thématique de Bagnols sur Cèze .....	p. 69
Carte de synthèse des ateliers de concertation de Bagnols sur Cèze .....	p. 70
Carte de synthèse du PADD de Bagnols sur Cèze .....	p. 70
Lignes utilisées pour l'expérience de Solomon Asch .....	p. 83



# *Annexes*

## Annexe 1 : Fiches des candidats à la démarche grânoise.

Pour les quatorze candidatures liées à la démarche grânoise j'ai réalisé des fiches venant résumer la proposition méthodologique de chaque équipe. Env voici donc un exemple, les autres sont disponibles sur demande.

**Fiche 1 : Equipe 1 – Approche Catégorielle.**

**Composition/Compétences :**

<p>Concertation sur projets urbains, démarches de développement durable (+)</p> <p>Communication / graphisme, SIG</p> <p>Développement d'un logiciel libre d'accompagnement et de suivi des démarches de développement durable et de concertation (Linea21)</p>	<p>Nantes Métropole Aménagement – Mission concertation sur le projet urbain ZAC Béle Champ de Manoeuvre PNR du Gâtinais Français – Réalisation d'un atlas pluri-communal dans le cadre de l'extension du périmètre du parc (révision de la Charte) Villes de Bezons, d'Issy-les-Moulineaux, de Fontenay-sous-Bois, de Nice... - Développement de la plateforme d'information, de collaboration et de suivi Linea21</p> <p>Références plutôt urbaines, axées sur le développement durable Peu de détails sur l'animation de la démarche participative (quel rôle dans les différentes missions référencées, pour les quelles le candidat répondait au sein d'une équipe) Références beaucoup axées sur le développement d'outils informatiques</p>
---	---

**Prix :**

<p>1 Réunion de lancement (490€HT) 1 visite de la commune (340€HT) 1 Analyse documentaire (240€HT) 1 Mobilisation des acteurs locaux (340€HT) 1 Point d'étape avec les commissions Urbanisme/Communication (490€HT) 1 Atelier introductif « (150€HT) 1 Diffusion « hors les murs » (1170€HT) 1 « regards croisés » (1170€HT) 1 Synthèse de la démarche et restitution écrite des objectifs du futur PLU (1020€HT) 1 Réunion de synthèse et validation (490€HT) 1 Forêt communication (500€HT)</p> <p>11 jours Total : 8380€ HT</p>	<p>1 Réunion de lancement (490€HT) 1 Rédaction de contenu (1300€HT) 1 Visite communale (1700€HT) 1 Atelier participatif autour des DAP (1170€HT) 1 Réunion publique (1700€HT) 1 Rapport de concertation « (1020€HT) 1 Réunion de synthèse et validation (490€HT) 1 Finalisation du document (340€HT)</p> <p>8,5 jours Total : 7210€ HT</p>
--	--

**Méthodologie :**

- Une démarche itérative qui incitera les participants à développer une vision plus exhaustive et plus sensible de leur territoire.
  - Mobiliser les habitants sur un projet de territoire. Privilégier la réflexion sur le devenir de la commune et les enjeux auxquels elle doit répondre plutôt que développer une culture technique du PLU à ce niveau de réflexion.
  - Aborder les aspects techniques du document à travers les questions du vécu et du besoin.
- Discours simple et pédagogique.
- Des modes d'animation qui facilitent l'échange, la compréhension et le partage à travers

- Bien rendre compte de la concertation → expliquer aux habitants en quoi leurs réflexions et apports ont été utiles au projet et comment ils pourront intégrer le projet le cas échéant.
- Constituer un panel de participants composé d'habités et non habitués de la concertation avec lequel travailler dans la durée.
- L'importance de mobiliser les acteurs locaux (économiques et associatifs) qui sont fortement concernés par les enjeux du développement communal.
- **Atelier introductif** : expliquer le projet, le déroulé de la démarche, les attentes de la commune, les règles de la concertation. Constitution du groupe → faire en sorte que les participants se sentent au sein d'un dispositif exceptionnel dans lequel ils vont évoluer ensemble.
- **Diffusion « hors les murs »** : profiter d'un évènement existant pour sensibiliser un public non impliqué jusque-là. S'organise autour d'un stand et de support de présentation. Permet notamment de sensibiliser le grand public et les plus jeunes.
- **Rencontre « regards croisés »** :
  - Pour les habitants : déclinaison d'un « forum ouvert ». Amener les habitants à se positionner sur différentes thématiques pour établir un projet.
  - Pour les élus : apporter un éclairage et avis sur les propositions formulées.

**Déroulé de la démarche :**

<p>TF Une démarche itérative : mobiliser les habitants sur un projet de territoire (approche pédagogique / animation / retours aux habitants).</p> <p><b>1<sup>er</sup></b> temps de travail en interne : Réunion de lancement / définition du dispositif de concertation Visite repérage de la commune Analyse documentaire</p> <p><b>2<sup>ème</sup></b> temps de mobilisation des acteurs locaux : Affichage commerçants / affichage public Calendrier de la concertation sur site internet commune Mobilisation ciblée des acteurs locaux (email/téléphone)</p> <p>Point d'étape avec les commissions urb / communication</p> <p><b>3<sup>ème</sup></b> temps : les rendez-vous de la concertation « amont » : Atelier introductif Diffusion « hors les murs » (présence d'un stand concertation sur un évènement communal) Rencontre « regards croisés » (forum ouvert pour préfigurer les objectifs du PLU, approche par thématiques)</p> <p>Synthèse de la démarche et restitution écrite des objectifs du futur PLU</p> <p>Méthodologie assez classique, complète mais peu innovante / peu conviviale</p> <p>11 jours pour TF</p> <p>TC Dispositif de concertation réglementaire : Exposition en mairie Mise à disposition d'un registre en mairie Visite commentée avec les habitants de certains lieux à enjeux sur le territoire Atelier de travail autour des DAP Réunion publique conclusive de la concertation et du PLU résultant</p> <p>8,5 jours pour TC</p>
---

## Annexe 2 : Assemblée générale du CAUE de la Savoie.

À partir de 17 heures, cette assemblée sera suivie d'une table ronde

### " Démarches participatives et de concertation des outils au service des Territoires "

- Retour sur le voyage d'études dans le Vorarlberg (intervention de participants),
- Grèsy sur Isère : exemple d'une écriture à 3 mains (commune/DDT73/CAUE73) du cahier des charges pour la révision du PLU , (interventions de Philippe TROUTOT, adjoint au maire et de Cédrik VALET , CAUE73)
- Présentation de la démarche "Gard Durable" et exemples de mise en œuvre à l'échelle de PLU Gard Durable (intervention Conseil Général du Gard.) )) *Bous*

Cette assemblée se clôturera autour d'une collation conviviale.

FB

17 MARS 2015

### Assemblée Générale du CAUE de Savoie

Mardi 7 avril 2015 à 15 heures

à la Maison de la Vigne et du Vin à APREMONT  
salle "La Lucarne" au 1er étage

COUPON-REPONSE

NOM & PRENOM ..... *VILLARD Boris*

FONCTION ..... *Apprenti urbaniste*

STRUCTURE ..... *CAUE de la Drome*

• de 15h à 17h : Assemblée Générale	<input type="checkbox"/> assistera	<input checked="" type="checkbox"/> n'assistera pas
• à partir de 17h : table ronde	<input checked="" type="checkbox"/> assistera	<input type="checkbox"/> n'assistera pas
• collation	<input type="checkbox"/> assistera	<input checked="" type="checkbox"/> n'assistera pas

Merci de nous retourner votre coupon-réponse par courrier ou par mail avant le vendredi 3 avril 2015

C.A.U.E. de Savoie - BP 1802 - 73018 CHAMBERY cedex  
Tél. 04 79 60 75 50 - Fax 04 79 62 67 42 - caue@cauesavoie.org

### Annexe 3 : Comptes-rendus des entretiens effectués.

**Entretien avec Adélaïde Boëlle (bureau d'études concertation : Architecture In-vivo) réalisé le 07/07/2015:**

- Les habitants ont envie de continuer la démarche.
- Identification des personnes, peu d'opposants.
- Question de la présence de l'opposition dans les participants ?
  - Toucher certaines personnes par l'arpentage (les marginaux). On ne touche pas les mêmes personnes en fonction des formats: nécessite de varier les formats.
  - Catégorise les idées de chacun même les dessins des enfants.
  - Un objectif pour des formats et pas l'inverse. Adapter les formats.
  - Faire produire les participants.
  - Importance de l'appropriation de la démarche.
  - Il ne faut pas que vulgariser, il est important de montrer la complexité pour éviter la frustration, faire comprendre que le PLU se fait sur un temps long.
  - Construire une vision partagée du territoire.
  - Les élus co-animent les ateliers.
  - Implication des élus dans la démarche est très important.
  - Toujours faire des temps festif en lien avec des temps qui apportent quelque chose de concret.
  - Qualité plus que quantité en nombre de formats.
  - Importance de la co-animation.
  - Frustration des élus aussi avant et après.

**Entretien avec Stéphane Crouzet (bureau d'études urbanisme : Crouzet Urbanisme) réalisé le 08/07/2015:**

- A réalisé deux PLU Gard durable: Bourdic et Sabran.
  - Pour Bourdic il était accompagné de Lisode mais pour Sabran il était seul.
  - Bourdic : 3 ateliers. Sabran : 2 ateliers.
  - Attention à la complexité des formats qui peuvent perdre les participants.
  - La parole habitante était clairement visible dans le rapport de présentation et le PADD. Mis en avant pour montrer que c'était réellement pris en compte.
  - Souvent le même discours qui revient chez les participants et qui est en adéquation avec le projet des élus ou ce qu'impose la loi. Permet surtout de faciliter l'acceptation du projet.

**Entretien avec Christophe Dumas (Conseil départemental du Gard) réalisé le 23/07/2015:**

- Genèse de PLU Gard durable : département donnait beaucoup d'avis défavorable (60 à 70%).
- Réalisation d'un CDC, premier modèle réalisé entre toutes les PPA pour s'assurer de la bonne mise en oeuvre. 2009 écriture du premier modèle.
- Volonté politique très forte.
- 1 modèle adaptable : ateliers participatifs, 20 à 25 participants.
- 1er atelier : diagnostic partagé, enjeux mis en avant.
- 2ème atelier : regroupement des enjeux, proposition de solution.
- Spatialisation très importante.
- Apparition des conséquences dans le diagnostic et le PADD.
- Aujourd'hui 48 communes en phase de labélisation.
- Véritable gain de temps dans l'élaboration du PLU.

