



HAL
open science

Les enjeux de la participation dans l'élaboration des documents de planification : quand l'avenir du territoire appelle la mobilisation de ses acteurs, l'exemple des projets de territoire à Nîmes métropole et dans le parc naturel régional de Chartreuse

Lauranne Klimerack

► To cite this version:

Lauranne Klimerack. Les enjeux de la participation dans l'élaboration des documents de planification : quand l'avenir du territoire appelle la mobilisation de ses acteurs, l'exemple des projets de territoire à Nîmes métropole et dans le parc naturel régional de Chartreuse. Architecture, aménagement de l'espace. 2018. dumas-01880647

HAL Id: dumas-01880647

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01880647>

Submitted on 25 Sep 2018

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.

**LES ENJEUX DE LA PARTICIPATION DANS L'ELABORATION DES
DOCUMENTS DE PLANIFICATION : QUAND L'AVENIR DU
TERRITOIRE APPELLE LA MOBILISATION DE SES ACTEURS**

—

**L'EXEMPLE DES PROJETS DE TERRITOIRE A NIMES METROPOLE ET DANS LE
PARC NATUREL REGIONAL DE CHARTREUSE**

Lauranne KLIMERACK

Directrice de mémoire : **Adriana DIACONU**, maîtresse de conférences à l'Institut
d'Urbanisme et de Géographie Alpine, Laboratoire PACTE

Maître d'apprentissage : **Rémi LE FUR**, Responsable National Inddigo, Enseignant-
Chercheur associé au Laboratoire PACTE

Institut d'Urbanisme et de Géographie Alpine

Projet de Fin d'Etudes Master 2 Urbanisme et Projet Urbain

Année universitaire 2017-2018

**LES ENJEUX DE LA PARTICIPATION DANS L'ELABORATION DES
DOCUMENTS DE PLANIFICATION : QUAND L'AVENIR DU
TERRITOIRE APPELLE LA MOBILISATION DE SES ACTEURS**

—

**L'EXEMPLE DES PROJETS DE TERRITOIRE A NIMES METROPOLE ET DANS LE
PARC NATUREL REGIONAL DE CHARTREUSE**

Lauranne KLIMERACK

Directrice de mémoire : **Adriana DIACONU**, maîtresse de conférences à l'Institut
d'Urbanisme et de Géographie Alpine, Laboratoire PACTE

Maître d'apprentissage : **Rémi LE FUR**, Responsable National Inddigo, Enseignant-
Chercheur associé au Laboratoire PACTE

Institut d'Urbanisme et de Géographie Alpine

Projet de Fin d'Etudes – Master 2 Urbanisme et Projet Urbain

Année universitaire 2017-2018

Déclaration sur l'honneur de non-plagiat

Je soussigné(e) Laurence KLIMERACK déclare sur l'honneur :

- être pleinement conscient(e) que le plagiat de documents ou d'une partie d'un document publiés sur toutes formes de support, y compris l'Internet, constitue une violation des droits d'auteur et un délit de contrefaçon, sanctionné, d'une part, par l'article L335-2 du Code de la Propriété intellectuelle et, d'autre part, par l'université ;

- que ce mémoire est inédit et de ma composition, hormis les éléments utilisés pour illustrer mon propos (courtes citations, photographies, illustrations, etc.) pour lesquels je m'engage à citer la source ;

- que mon texte ne viole aucun droit d'auteur, ni celui d'aucune personne et qu'il ne contient aucun propos diffamatoire ;

- que les analyses et les conclusions de ce mémoire n'engagent pas la responsabilité de mon université de soutenance ;

Fait à : Chambéry

Le : 04/09/2018

Signature de l'auteur du mémoire :



NOTICE ANALYTIQUE

Projet de Fin d'Etudes Master Urbanisme et Projet Urbain

Auteur : Klimerack Lauranne

Titre du Projet de Fin d'Etudes : *Les enjeux de la participation dans l'élaboration des documents de planification : Quand l'avenir du territoire appelle la mobilisation de ses acteurs. L'exemple des projets de territoire à Nîmes Métropole et dans le Parc naturel régional de Chartreuse.*

Date de soutenance : 14/09/2018

Organisme d'affiliation : Institut d'Urbanisme et de Géographie Alpine, Université Grenoble Alpes

Organisme dans lequel le stage a été effectué : Société Inddigo à Chambéry

Directeur du Projet de Fin d'Etudes : Diaconu Adriana

Collation : Nombre de pages : 122 / Nombre d'annexes : 0 / Nombre de références bibliographiques : 75

Mots-clés analytiques : gouvernance territoriale, planification, participation, projet de territoire, prospective

Mots-clés géographiques : Nîmes Métropole, Parc Naturel Régional de Chartreuse

Résumé : La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi SRU) du 13 décembre 2000 a marqué en France un renouveau des exercices de planification. Ceux-ci s'inscrivent désormais à l'échelle du grand territoire et poursuivent des objectifs plus transversaux que la seule organisation physique de l'espace. Ce renouveau intervient dans un contexte de complexification sociétale, politique et territoriale généralisée qui s'accompagne d'une imprévisibilité grandissante de l'avenir. Ce contexte nécessite ainsi une révision des ambitions et des manières de faire de la planification : d'un processus linéaire (définition du plan, mise en œuvre du plan), celle-ci doit désormais faire preuve d'adaptabilité, sans pour autant perdre de vue les objectifs fixés initialement. La planification se veut désormais stratégique et spatialisée. Parmi les dimensions de cette nouvelle manière de planifier, ce mémoire s'intéresse plus particulièrement à la place de la participation dans la mise en œuvre de ces nouveaux exercices de planification. La participation est ici entendue au sens large de l'implication de l'ensemble des acteurs en tant que parties prenantes, qui concourent

collectivement à la définition d'une vision partagée de l'avenir de leur territoire. Si le Schéma de Cohérence Territoriale est le document phare de cette évolution de la planification en France, ce mémoire fait le choix de s'intéresser à d'autres démarches de planification stratégique moins étudiées : les projets de territoire. Deux démarches de prospective territoriale seront analysées : le Projet de Territoire de Nîmes Métropole 2030 et la révision de la charte du Parc naturel régional de Chartreuse 2020-2035. Elles permettront de montrer la diversité des exercices et des contextes de mise en œuvre avec néanmoins cette volonté commune d'impliquer largement pour coconstruire une vision fédératrice de l'avenir du territoire.

Abstract : The SRU Act (law on urban solidarity and rehabilitation) of December 13th 2000 marked in France a renewal of spatial planning exercises. They are now part of the larger territory and pursue more transversal objectives than the only physical organization of space. This renewal comes in a context of widespread societal, political and territorial complexification that is accompanied by a growing unpredictability of the future. This context requires an overhaul of ambitions and ways of doing spatial planning: from a linear process (definition of the plan, implementation of the plan), it has to become adaptable, without losing sight of the objectives initially set. Planning now must be strategic and spatialized. Amongst the dimensions of this new way of planning, this dissertation focuses more specifically on the place of participation in the implementation of these new planning exercises. Participation is understood here in the broad sense of the involvement of all actors as stakeholders, who collectively contribute to the definition of a shared vision of the future of their territory. If the Territorial Coherence Plan is the flagship document of the evolution of planning in France, this dissertation opts to take an interest in other less studied strategic planning approaches: territorial projects. Two approaches of territorial prospective will be analyzed: the Nîmes Métropole 2030 Territorial Project and the revision of the Chartreuse Regional Natural Park's charter 2020-2035. These will show the diversity of exercises and contexts of implementation with nevertheless this common will to involve widely to co-construct a unifying vision of the future of the territory.

SOMMAIRE

Notice Analytique.....	4
Sommaire	6
Liste des sigles	8
Glossaire.....	10
Introduction	12
Première Partie : Le développement de la planification et de la participation pour accompagner les évolutions sociétales et politiques	17
1. La renaissance de l'exercice de planification face à un contexte socio-politique et des attentes en renouvellement	17
1.1. Des enjeux ambivalents autour de la planification	17
1.2. Le changement de référentiel : le passage d'une planification spatiale à une planification stratégique spatialisée	26
2. Un besoin de participation croissant dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques	36
2.1. La participation : tentative d'objectivation, entre vertus et limites	36
2.2. Proposer un cadre d'analyse des dispositifs participatifs dans l'action publique : une approche par les instruments d'action publique et le design participatif	46
3. La planification réinterrogée par la montée en puissance du référentiel participatif dans l'action publique	51
3.1. La participation dans la planification une démarche globalement inaboutie	51
3.2. Perspectives pour une meilleure prise en compte de la participation dans l'élaboration des documents de planification.....	58
Deuxième Partie : L'exemple des projets de territoire : des exercices de planification spécifiques.....	66
1. Le projet de territoire : un exercice « libre » de planification inspiré de la prospective territoriale	66
1.1. La pratique des projets de territoire en France	66
1.2. Une méthodologie inspirée de la prospective	71
2. Etudes de cas.....	74

2.1. 1 ^{er} cas d'étude : le Projet de Territoire de Nîmes Métropole 2030 : la prospective au service de la définition d'une feuille de route pour l'agglomération	75
2.2. 2 ^{ème} cas d'étude : le renouvellement de la charte du Parc naturel régional de Chartreuse.....	86
Conclusion et synthèse des études de cas	103
Bibliographie	110
Table des Illustrations	117
Table des Matières	119

LISTE DES SIGLES

ADCF	Assemblée Des Communautés de France
CA	Communauté d'Agglomération
CC	Communauté de Communes
CT	Collectivité Territoriale
DATAR	Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale
DDT	Direction Départementale des Territoires
DREAL	Direction Régionale de l'Environnement de l'Aménagement et du Logement
EPCI	Établissement Public de Coopération Intercommunale
IAP	Instrument d'action publique
LOADDT	Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire
NOTRe	Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République
NPM	New Public Management
NEIMBY	Not Environment In My BackYard
NIMBY	Not In My BackYard
PADD	Projet d'Aménagement de Développement Durables
PLU	Plan Local d'Urbanisme
PLUI	Plan Local d'Urbanisme Intercommunal
PMNA	Pôle Métropolitain Nîmes-Alès
PNR	Parc naturel régional
PNRC	Parc naturel régional de Chartreuse
PTNM2030	Projet de Territoire Nîmes Métropole 2030
PSS	Planification stratégique spatialisée
SCoT	Schéma de Cohérence Territoriale

SRADDET | Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires

SRU | Loi de solidarité et de renouvellement urbains

GLOSSAIRE

Dialogue territorial : ensemble des modalités d'association, d'implication et d'interaction des parties prenantes dans leur diversité (acteurs politiques, institutionnels, socio-économiques, citoyens...) à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un projet.

Gouvernance territoriale : « ensemble des nouvelles formes d'action publique qui permettent, sous le mode du partenariat, la négociation entre l'État, les collectivités territoriales, les secteurs économiques et associatifs, les groupes d'intérêt et la société civile » (Nathalie Bertrand, Patrick Moquay, « La gouvernance locale, un retour à la proximité », dans *Économie rurale*, vol. 280, n° 1, 2004, p. 77-95)

Interterritorialité (ou système territorial) : agencement des territoires et des acteurs de manière non-institutionnalisée permettant la mise en œuvre d'une action publique territoriale efficace et cohérente. Elle résulte de la construction de pratiques et de relations entre les acteurs institutionnels au fil des années.

Métropolisation : mouvement de concentration des populations, des activités, des richesses et des centres de décisions dans les agglomérations les plus importantes.

Participation : modalité de fonctionnement de l'action publique accordant une place aux citoyens dans la prise de décision. Dans ce travail la notion de citoyen est entendue au sens large de partie prenante, à savoir toute personne mettant en œuvre un positionnement politique afin de faire entendre sa voix ou de donner son avis sur les décisions publiques la concernant (Archon Fung, « Varieties of Participation in Complex Governance », *Public Administration Review*, 66 (supplément 1), 2006, p. 66-75). Si la participation est le terme générique, largement utilisé par ailleurs (tant au niveau de la recherche qu'au niveau politique), qui sera employé dans ce mémoire, la définition retenue renvoie en réalité davantage à celle de dialogue territorial (cf. ci-dessus).

Planification spatiale : au sens traditionnel, « régulation de l'usage des sols par la production de cartographies et de règlements » (Christophe Demazière, Xavier Desjardins, « La planification territoriale stratégique : une illusion nécessaire ? », dans *Revue Internationale d'Urbanisme*, n° 2, 2016, <http://riurba.net/Revue/la-planification-territoriale-strategique-une-illusion-necessaire/>)

Planification stratégique spatialisée : « définition d'un cadre d'ensemble composé d'orientations générales et de principes d'action pour piloter le développement territorial d'une région urbaine. Elle s'appuie sur un ensemble de pratiques de gouvernance pour élaborer et mettre en œuvre des stratégies, plans, politiques et projets, et pour réguler la localisation, le

phasage et la forme du développement territorial. » (Alain Motte, *La notion de planification stratégique spatialisée en Europe (1995 - 2005): Strategic Spatial Planning*, PUCA, « Recherches », n° 159, Lyon, 2005 p.45)

Projet : « processus unique qui consiste en un ensemble d'activités coordonnées et maîtrisées, comportant des dates de début et de fin, entrepris dans le but d'atteindre un objectif conforme à des exigences spécifiques, telles que des contraintes de délais, de coûts et de ressources. » (Organisation Internationale de la Normalisation, ISO 9000:2000)

Projet de territoire : « document stratégique qui précise les projets concrets à conduire à court, moyen et long terme pour atteindre des objectifs définis collectivement sur la base d'un diagnostic de territoire. Le projet de territoire sert de support aux politiques publiques conduites par la collectivité » (Christophe Regent, *Le projet de territoire: de l'élaboration à la mise en œuvre opérationnelle*, « Les essentiels », Voiron, Territorial éditions, 2017 p.17)

Prospective : attitude et méthodologie qui vise à définir un ou plusieurs futurs possibles ainsi que les moyens d'action permettant de tendre vers le futur souhaité. Gaston Berger, père de la prospective : « *Demain ne sera pas comme hier. Il sera nouveau et il dépendra de nous. Il est moins à découvrir qu'à inventer.* » (Gaston Berger, *Phénoménologie du temps et prospective*, 1964, PUF p.233)

INTRODUCTION

Face à la conduite du projet urbain, la planification est le deuxième grand exercice qui anime la pratique de l'urbanisme. Traditionnellement, l'acte de planification consiste en la régulation de l'usage des sols visant à répartir de manière optimale les personnes, les activités et leurs produits de manière optimale sur un territoire donné. Dans cette logique, le projet est ainsi subordonné au plan, qui édicte les règles de sa mise en œuvre. Cette vision est cependant contestée tant par les praticiens que par les chercheurs. Loin de faire l'unanimité, la planification a ainsi beaucoup évolué au fil du temps, alternant également périodes fastes et traversées du désert.

Ainsi depuis le début des années 2000 la planification connaît un nouveau souffle¹, notamment en France où ce mouvement s'incarne avec la loi du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains (SRU)² qui vient créer les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT). Ces schémas donnent une nouvelle dimension territoriale – avec une échelle supracommunale plus vaste qui entend prendre en compte le bassin de vie – et politique – avec une prise en compte d'enjeux plus large que les seules questions d'organisation physique de l'espace – aux documents de planification. Ainsi, le SCoT vient promouvoir une nouvelle forme de planification en tant que « *document de planification stratégique à l'échelle intercommunale* »³. A la différence de la planification spatiale classique, qui a pour objet unique de fixer les règles d'usage des sols, la planification stratégique, ou planification stratégique spatialisée, vise en la « définition d'un cadre d'ensemble composé d'orientations générales et de principes d'action pour piloter le développement territorial d'une région urbaine. Elle s'appuie sur un ensemble de pratiques de gouvernance pour élaborer et mettre en œuvre des stratégies, plans, politiques et projets, et pour réguler la localisation, le phasage et la forme du développement territorial. »⁴ Cette vision de la planification, en tant que cadre pour l'action publique sur le territoire, s'est aujourd'hui imposée, grâce à un appui législatif renforcé. Ainsi

¹ Benoit Dugua, *Entre mise en œuvre et mise à l'épreuve de la planification territoriale : dynamique des lieux de projets dans l'inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise*, soutenue à l'Université grenoble Alpes, 2015

² Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi SRU), JORF n°289 du 14 décembre 2000 page 19777 texte n° 2

³ Ministère de l'égalité des territoires et du logement, « *Le Schéma de cohérence territoriale : un projet stratégique partagé pour l'aménagement durable d'un territoire* », 2013, cité in Benoit Dugua, *Entre mise en œuvre et mise à l'épreuve de la planification territoriale : dynamique des lieux de projets dans l'inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise*, p. 11

⁴ Alain Motte, *La notion de planification stratégique spatialisée en Europe (1995 - 2005): Strategic Spatial Planning*, PUCA, « Recherches », n° 159, Lyon, 2005, p.45

la loi portant engagement national pour l'environnement (ENE)⁵ du 12 juillet 2010 est venue amplifier ce mouvement de planification en affichant l'ambition de couvrir le territoire national de SCoT d'ici 2017.

Plus récemment, ce mouvement s'est également étendu à d'autres strates territoriales, ainsi la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)⁶ a confié aux nouvelles régions la responsabilité d'élaborer d'ici août 2019 des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Ces nouveaux schémas régionaux sont conçus comme des documents intégrateurs, reprenant les éléments essentiels des schémas régionaux déjà existants, à savoir : le Schéma Régional de Cohérence Ecologique, le Schéma Régional Climat Air Energie, le Plan Régional de Prévention et de Gestion des Déchets, le Schéma Régional des Infrastructures et des Transports, le Schéma Régional d'Intermodalité et, de manière facultative, tout autre document de planification, de programmation ou d'orientation dans tout domaine contribuant à l'aménagement du territoire lorsque la région détient une compétence exclusive en la matière, comme, par exemple, la Stratégie de Cohérence Régionale d'Aménagement Numérique⁷. *Document intégrateur, transversal, stratégique*

Enfin, parallèlement, l'échelon intercommunal est monté en puissance grâce à la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 28 janvier 2014 (MAPTAM)⁸ qui a permis de mettre en œuvre la couverture totale du territoire français par des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) aux périmètres élargis et aux compétences renforcées. Concernant, l'aménagement du territoire, la loi MAPTAM a été complétée par la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové du 24 mars 2014 (ALUR)⁹, qui a fait du Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI) la norme avec le transfert de la compétence élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) ou document d'urbanisme tenant lieu aux intercommunalités dans un délai de trois ans suivant la publication de cette loi.

⁵ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (loi ENE ou Grenelle II), JORF n°0160 du 13 juillet 2010, p. 12905, texte n° 1

⁶ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe), JORF n°0182 du 8 août 2015 page 13705, texte n° 1

⁷ Assemblée des Communautés de France, Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme, « *Le SRADDET nouveau schéma régional, nouveaux enjeux pour les intercommunalités* », 2017, <https://www.adcf.org/files/DOCS/SRADDET-Fnau-AdCF-web.pdf> (consulté le 01/08/2018)

⁸ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles (loi MAPTAM), JORF n°0023 28 janvier 2014 page 1562

⁹ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), JORF n°0072 du 26 mars 2014 page 5809, texte n° 1

L'ensemble de ces évolutions dans le domaine de l'aménagement du territoire met en avant un certain nombre d'éléments communs caractéristiques d'une nouvelle forme de planification :

- Une échelle de planification plus vaste qui veut mieux intégrer les réalités et le vécu territorial au niveau économique, social et politique avec la montée en puissance d'un phénomène généralisé (avec des intensités diverses) de métropolisation, qui transforme les pôles urbains en centre de gravité de territoires débordant largement des limites administratives de ces pôles ;
- Des documents qui traitent un nombre croissant de thématiques afin de définir de manière plus cohérente les grandes orientations des diverses politiques sectorielles dont a la charge la collectivité, au regard à la fois des objectifs fixés au niveau national, mais également dans l'optique de concourir à la mise en œuvre d'une certaine vision de l'avenir du territoire ;
- La construction d'une certaine cohérence interterritoriale au travers de ces documents de rangs différents qui s'articulent selon un mécanisme en « poupées gigognes »¹⁰ (les documents de rang supérieur affichant une portée prescriptive aux documents de rang inférieur, tandis que les représentants politiques de ces documents sont associés à l'élaboration de ces premiers documents).

La complexité de ces enjeux à traiter questionne cependant la faisabilité de ces documents de planification et leurs résultats. N'assiste-on pas à la construction d'usines à gaz avec une planification qui se construit sur différentes strates territoriales, qui doit intégrer des thématiques et des objectifs toujours plus nombreux ?

Aborder cette complexité dans l'élaboration des documents de planification pour y apporter une réponse revient plus particulièrement à s'interroger sur la manière de faire de la planification. Ainsi en termes de méthode d'élaboration, l'enjeu que ce mémoire souhaite aborder est la place de la participation au cours de cette démarche pour permettre à la fois de traiter cette complexité en assurant la définition de principes et d'objectifs d'aménagement répondant aux enjeux du territoire ainsi que leur réalisation effective lors de la phase de mise en œuvre du document.

Si la participation est un impératif de nombreuses procédures d'urbanisme¹¹, dont l'élaboration des documents de planification, au travers de dispositifs de concertation inscrits dans le code

¹⁰ France Urbaine, « *Tout savoir sur le SRADDET* », 2016, http://franceurbaine.org/sites/default/files/travaux/tout_savoir_sur_le_sraddet_0.pdf (consulté le 01/08/2018)

¹¹ Articles L103-2 et suivants du code de l'urbanisme.

de l'urbanisme, la participation s'impose aujourd'hui plus largement dans la définition et la mise en œuvre de nombreuses politiques publiques locales en tant qu'instruments d'action publique incontournable.

Ainsi la participation dans les démarches de planification doit être entendue au-delà des seuls dispositifs inscrits dans le code de l'urbanisme. Elle peut être définie à plusieurs niveaux, il s'agit tout d'abord dans un contexte croissant d'interterritorialité¹², où les collectivités et les documents de planification sont de plus en plus imbriqués (se superposant et se chevauchant parfois), de créer un véritable dialogue institutionnel se traduisant par des collaborations et des projets communs qui transcendent les collectivités. De l'autre côté, il s'agit également au travers de ces démarches participatives d'associer les acteurs du territoire dans leur diversité : habitants, usagers, acteurs associatifs ou économiques, chacun étant porteurs de ressources, défendant ses propres objectifs et ayant sa légitimité pour participer à la définition de l'intérêt général. Pour résumer, la participation est donc entendue comme l'ensemble des modalités d'action permettant d'instaurer un dialogue large au sein d'un système territorial qui se complexifie.

Si la participation se révèle être un impératif dans les démarches de planification et d'urbanisme, celle-ci n'est encore, dans bien des cas, que trop partiellement mise en œuvre du fait de nombreuses difficultés liées tant à la participation elle-même, qu'aux démarches de planification. Par ailleurs, la participation fait l'objet d'un discours largement positif tant du point de vue de la recherche scientifique que du côté du monde politique, en étant présentée comme un remède aux maux divers et variés de notre société, il faudra ainsi se garder de tomber dans ce biais, afin de montrer dans quelles conditions la participation apporte une réelle plus-value à la démarche de planification et analyser la nature de cette plus-value, c'est-à-dire ce que l'on peut réellement attendre de la participation.

Parmi ces conditions de réussite, l'hypothèse de départ est que la participation doit être intégrée au processus de planification lui-même et non pas être conçue comme une procédure venant se rajouter en cours de route, ainsi la participation devrait être un élément fort figurant dans la gouvernance du projet de planification.

De nombreux travaux ont été conduits sur les SCoT, nouveaux documents de planification de référence à une échelle supracommunale, parmi les études de référence on peut citer la récente recherche action commandée par la Fédération des SCoT, *SCoT et territoires. Quels*

¹² Daniel Béhar, Philippe Estèbe, Martin Vanier, « Meccano territorial : de l'ordre territorial à l'efficacité interterritoriale », dans *Pouvoirs Locaux*, vol. IV, n° 83, 2009, p. 79-83

*Acquis ? Quelles perspectives ?*¹³, qui constitue une synthèse de qualité des enjeux. Nous reviendrons sur ce travail dans le corps de ce mémoire, qui appelle en conclusion à un document davantage stratégique¹⁴. Cependant n'attendant pas ces évolutions appelées, de nombreuses collectivités se lancent dans des démarches volontaires de projet de territoire, document prospectif stratégique qui sert de support aux politiques publiques conduites par la collectivité en précisant les projets concrets à conduire à court, moyen et long terme pour atteindre des objectifs définis collectivement¹⁵. Ce mémoire se propose ainsi d'étudier ces autres formes de démarches d'anticipation territoriale¹⁶, plus libres dans leur mise en œuvre par les collectivités mais aussi moins traitées d'un point de vue scientifique. Cette étude des projets de territoire s'appuiera sur les démarches conduites par deux territoires que j'ai pu accompagner au sein du bureau d'études Inddigo. Ces deux cas étudiés successivement permettront de montrer un aperçu de la diversité des démarches conduites, des enjeux pris en compte et des objectifs définis dans les démarches de projets de territoire. Ils montreront également la place accordée à la participation, avec, dans chaque cas, ses forces et ses faiblesses.

¹³ Alain Faure *et al.*, *SCoT et territoires Quels acquis ? Quelles perspectives? Recherche-action lancée par la Fédération des SCoT*, Fédération des SCoT, 2016

¹⁴ Martin Vanier *et al.*, « La planification à la croisée des chemins: les SCoT comme cas d'école », dans *Pouvoirs Locaux*, n° 109, 2017, p. 33-38

¹⁵ Christophe Regent, *Le projet de territoire: de l'élaboration à la mise en œuvre opérationnelle*, « Les essentiels », Voiron, Territorial éditions, 2017

¹⁶ Rémi Le Fur, « Le recours au futur, facteur de légitimité territoriale ? », dans *Représenter les territoires, 4e colloque international du Collège international des sciences du territoire (CIST)*, 2018, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01742762/document> (consulté le 22/08/2018)

**PREMIERE PARTIE : LE DEVELOPPEMENT DE LA PLANIFICATION ET DE LA
PARTICIPATION POUR ACCOMPAGNER LES EVOLUTIONS SOCIETALES ET
POLITIQUES**

**1. La renaissance de l'exercice de planification face à un contexte
socio-politique et des attentes en renouvellement**

La planification en France est entrée dans une nouvelle aire au tournant des années 1990 et 2000. Ce renouveau est symbolisé dans notre pays par la création, par la loi SRU, du SCoT, document de planification, renforcé en 2010 par la loi ENE qui a inscrit la généralisation de ce document à l'horizon 2017. Mais ce retour de la planification sous un nouveau jour est également visible ailleurs en Europe¹⁷¹⁸. Ainsi il convient de s'interroger sur le contexte et les enjeux qui sous-tendent ce retour en grâce de la planification. Retour en grâce qui sera à relativiser quelque peu face aux critiques de la planification, qui remettent en doute l'utilité de l'exercice. Enfin il s'agira d'analyser de manière plus conceptuelle les référentiels de la planification afin de comprendre sa fonction et les objectifs qu'elle poursuit.

1.1. Des enjeux ambivalents autour de la planification

Le retour de la planification intervient dans un contexte qui suscite autant d'attentes que de critiques quant à son utilité et son effectivité. L'ensemble de ces éléments met, en tout cas, en avant une mutation de l'exercice et de ces objectifs.

1.1.1. *Des attentes renforcées...*

La loi SRU fait monter en ambition l'exercice de planification, montrant des attentes politiques fortes qu'il reviendra aux collectivités de traduire sur leur territoire.

Une des principales volontés de la loi SRU est de traduire les principes du développement durable dans les stratégies d'aménagement et d'urbanisme¹⁹. Il s'agit ainsi de transcrire au niveau des territoires les engagements internationaux qui commencent à se formaliser en

¹⁷ Christophe Demazière, « Les enjeux de la planification spatiale en Angleterre et en France : regards croisés, The Stakes of Spatial Planning in England and France: a Cross-Comparison », dans *Espaces et sociétés*, n^{os} 160-161, 2015, p. 67-84

¹⁸ Alain Motte, *La notion de planification stratégique spatialisée en Europe (1995 - 2005)*, op. cit. supra n. 4

¹⁹ Christophe Demazière, *Les enjeux de la planification spatiale en Angleterre et en France*, op. cit. supra n. 17

matière de développement durable : Sommet de la Terre de Rio en 1992 qui débouche sur l'adoption par les Etats du Programme d'action Agenda 21, Protocole de Kyoto de 1997 visant la réduction des émissions de gaz à effet de serre, ou encore au niveau français la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) de 1999 ou la préparation de la première Stratégie Nationale de Développement Durable adoptée en 2003.... Cette notion s'impose comme le nouveau référentiel de l'action publique mettant en avant une forte dimension environnementale avec des objectifs tels que : la réduction de la pollution de l'air, la maîtrise de la demande en énergie, la préservation des espaces agricoles et naturels par une lutte contre l'étalement urbain... Parallèlement à cet enjeu de préservation de l'environnement, il s'agit malgré tout de promouvoir les voies d'un développement économique et urbain compatible.

La conciliation de ces deux objectifs est loin d'être une évidence, elle nécessite de revoir les schémas d'action publique existant au travers notamment du décloisonnement des politiques publiques sectorielles qu'il s'agit de mettre en cohérence. « Le principe de cohérence de l'action publique est lourd d'exigences en ce qu'il réfère à une continuité et une logique d'action entre les différents « découpages » de l'action publique. »²⁰ Ainsi pour le SCoT, dont l'objectif de cohérence est inscrit jusque dans son nom, cela se traduit par la promotion d'un document de planification qui gagne en transversalité, dépassant ses prérogatives traditionnelles (l'aménagement physique de l'espace) pour intégrer une diversité de thématiques. Le nombre de thématiques à traiter dans ce document n'a, par ailleurs, cessé de croître avec l'apport de lois successives. Aujourd'hui le SCoT traite de questions aussi diverses que : la préservation des terres agricoles et naturelles et de la biodiversité, la politique du logement, le développement économique et commercial, le transport, la gestion des risques, l'accès aux services ou le numérique (la liste n'est pas exhaustive). Ce document joue ainsi un rôle de pivot dans l'articulation des politiques au niveau local. Il joue également un rôle « intégrateur », permettant la prise en compte des objectifs fixés à une échelle supra-locale. Ainsi a-t-il pour obligation, lors de son élaboration, de se rendre compatible ou de prendre en compte les objectifs d'une liste conséquente de documents, énumérés par le schéma ci-dessous, les documents de planification de rang inférieurs aux SCoT devant eux-mêmes se rendre compatible avec ce dernier. L'idée est d'ainsi assurer « un principe fort de simplification et de sécurisation juridique. »²¹

²⁰ Sophie L. Van Neste, Michel Gariépy, Mario Gauthier, « La cohérence dans l'urbanisme montréalais : entre planification et mise en débat », dans *Géocarrefour*, vol. 87, n° 2, 2012, p. 87-99

²¹ Ministère du logement et de l'habitat durable, « Le Schéma de cohérence territorial : un projet stratégique partagé pour l'aménagement durable d'un territoire », 2016, http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/IMG/pdf/116139_scot_4p_a4_def_light.pdf (consulté le 01/08/2018)

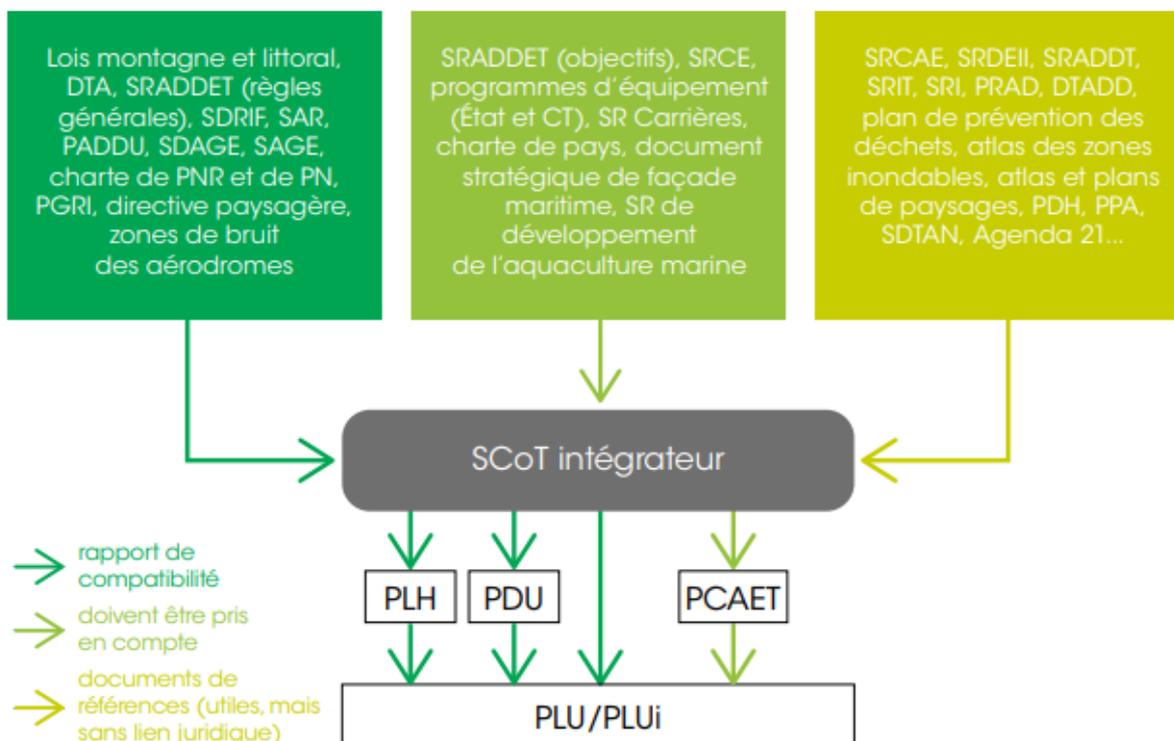


Figure 1 : le SoT, document intégrateur, source : Ministère du logement et de l'habitat durable, « Le Schéma de cohérence territoriale : un projet stratégique partagé pour l'aménagement durable d'un territoire » URL : http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/IMG/pdf/116139_scot_4p_a4_def_light.pdf

Cette cohérence doit également se jouer au niveau territorial, ce qui invite à se poser la question du territoire pertinent pour mettre en œuvre cette planification. « C'est d'abord en commençant par assembler des territoires et par en délimiter un plus grand qu'on fait naître un SCoT. »²² Là encore, la loi SRU a pris un parti affirmé, celui du grand territoire : « un SCoT aujourd'hui, c'est en moyenne 55 communes et 113 264 habitants. »²³ Au-delà de cette moyenne, les cas de figure sont bien sûr très divers, la volonté étant d'intégrer les logiques interterritoriales à l'œuvre. Ainsi, il s'agit, de dépasser les périmètres intercommunaux pour rechercher un territoire d'action pertinent intégrant, dans l'idéal, une aire urbaine et sa périphérie composée d'espaces périurbains, agricoles et naturels, qui connaissent des transformations rapides. Alors que la tendance précédente était plutôt de traiter séparément ces espaces aux caractéristiques environnementales, démographiques et économiques différentes, le SCoT doit à présent intégrer des logiques de « métropolisation » qui induisent des interdépendances et des interactions entre ces territoires de par leurs complémentarités. L'enjeu est ainsi de mettre en œuvre une politique à la fois différenciée et cohérente entre les

²² Alain Faure *et al.*, 01/08/2018, *op. cit. supra* n. 13 p. 29

²³ Martin Vanier *et al.*, *La planification à la croisée des chemins: les SCoT comme cas d'école*, *op. cit. supra* n. 14

espaces urbains et les espaces périphériques, agricoles et naturels afin de préserver leurs spécificités et notamment de lutter contre l'étalement urbain.

Accompagnant la mise en œuvre des réformes territoriales, caractérisées, notamment pour ce qui nous intéresse ici, par la montée en puissance des intercommunalités (tant du point de vue spatial que des compétences), les SCoT ont permis, d'une part, de renforcer les groupements intercommunaux en élaborant « une vision commune à l'échelle de dizaines de municipalités »²⁴ et, d'autre part, de constituer « une première étape bénéfique pour que toute l'action publique locale monte en échelle, au nom du devoir de cohérence sur les grands territoires. »²⁵

Le SCoT se veut donc un outil de mise en partenariat à minima d'élus locaux qui n'avaient jusqu'à présent pas l'habitude de dialoguer et qui doivent maintenant produire des compromis pour définir les grandes orientations de leur territoire dans une grande diversité de politiques sectorielles. Ce format de planification s'inscrit ainsi dans la suite logique de la décentralisation et de la vision de la libre administration au niveau local qui en a découlé. L'idée étant de promouvoir une administration et un aménagement des territoires en fonction des intérêts locaux – dans le respect bien entendu des prescriptions de l'Etat qui conserve un contrôle de légalité. Traduisant cette vision, l'enjeu politique et stratégique gagne ainsi toute sa place dans le document de planification. Matériellement, cela se traduit par l'élaboration d'un Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD). Ce document, créé par la loi SRU, est aussi bien mis en œuvre par les SCoT que les PLU, il a pour objet de formuler un projet politique déterminant les axes stratégiques de développement pour le territoire ainsi que les objectifs à atteindre dans l'ensemble des politiques sectorielles traitées par le document (voir l'article L141-4 du Code de l'Urbanisme pour le SCoT). Cette vision doit ensuite se décliner de manière technique et prescriptive dans le règlement (pour le PLU) ou le Document d'Orientations et d'Objectifs (pour le SCoT).

Si l'élaboration du PADD constitue un moment du dialogue territorial entre acteurs publics, il y a la volonté d'associer plus largement les acteurs du territoire dans leur diversité à la démarche. En effet la loi SRU a, entre autres innovations, systématisé la mise en œuvre de procédures de concertation (inscrit à l'article L103-2 du Code de l'Urbanisme). On peut voir plusieurs objectifs derrière cette obligation d'association des citoyens à la démarche de planification. Tout d'abord il s'agit de renforcer la dimension politique et démocratique de la

²⁴ Christophe Demazière, Xavier Desjardins, « La planification territoriale stratégique : une illusion nécessaire ? », dans *Revue Internationale d'Urbanisme*, n° 2, 2016, <http://riurba.net/Revue/la-planification-territoriale-strategique-une-illusion-necessaire/> (consulté le 05/08/2018)

²⁵ Alain Faure *et al.*, 01/08/2018, *op. cit. supra* n. 13 p. 61

planification afin de la faire sortir définitivement du pur champ de la technique. Ainsi la vision politique du territoire offerte dans le PADD se retrouvera d'autant plus confortée et légitimée qu'elle sera partagée largement sur le territoire.

D'autre part la participation est inscrite dans l'ADN du développement durable, développement par essence endogène, qui mobilise les ressources du territoire et répond aux valeurs spécifiques que ses habitants portent. Le développement durable ne se conçoit ainsi pas sans l'implication de l'ensemble des acteurs d'un territoire. Par ailleurs, pour parvenir de manière effective à ce changement de paradigme profond que demande le développement durable, l'implication de chacun est nécessaire. En effet, si pour tendre vers davantage de durabilité, les collectivités doivent changer leurs manières de faire, il en est de même pour l'ensemble des citoyens, qui doivent être accompagnés à changer leurs comportements. La mobilisation large des acteurs du territoire peut également permettre l'émergence de solutions innovantes en diversifiant les approches et en sortant du cadre traditionnel d'élaboration des politiques publiques. Le développement durable porte ainsi l'idée que chacun détient une partie de la solution en tant que force de proposition mais aussi en tant qu'acteur.

On peut enfin citer un dernier impératif invitant à développer la participation des acteurs dans ces démarches de planification, les conséquences du désengagement de l'Etat dans les territoires. Ce désengagement est avant tout financier et impacte les capacités d'action des collectivités territoriales. Celles-ci sont aujourd'hui contraintes de revoir leurs manières d'agir, passant d'une action publique régaliennne, mis en œuvre par la seule force publique, à une action publique partenariale, marquée par le développement des politiques contractuelles et des démarches de projets.²⁶ Ces nouvelles modalités d'action publique invitent les acteurs privés, porteurs de ressources et de savoirs devenus indispensables aux acteurs publics, à prendre part à la mise en œuvre de l'action. Ainsi, l'association de ces acteurs privés à l'élaboration des documents de planification, permet-elle de s'assurer dans un second temps de la bonne mise en œuvre de celui-ci dans la mesure où une partie des actions au moins nécessitera leur implication.

Ainsi on le voit, les attentes sont grandes envers cette nouvelle génération de documents de planification que représentent les SCoT. Ceux-ci doivent traduire une vision d'ensemble de territoires construits à une échelle nouvelle. Il y a aussi l'idée de partager largement cette vision afin d'impliquer chacun dans sa mise en œuvre. La participation est donc au cœur des enjeux de cette planification renouvelée. Cependant ces attentes ne sont-elles pas, d'une

²⁶ Salma Loudiyi, « Le SCoT, instrument de gouvernance territoriale ? La conduite locale de la concertation dans le Pays du Grand Clermont », dans *Norois. Environnement, aménagement, société*, n° 209, 2008, p. 37-56

certaine manière, démesurées face à un contexte complexe et des ressources limitées ? Ainsi bien que marquant un retour certain, l'exercice de planification ne fait pas l'unanimité et suscite de nombreux doutes.

1.1.2. ... *Mais des doutes persistants quant à l'utilité et à la faisabilité de l'exercice*

Malgré une profonde rénovation de l'exercice planification, celui-ci fait face à de nombreuses critiques remettant en doute son utilité. On peut classer ces critiques en deux catégories principales, qui seront détaillées ici. D'un côté, le contexte dans lequel se met en œuvre la planification semble remettre en question la capacité à conduire un tel exercice efficacement. De l'autre, c'est la concrétisation des objectifs qui lui sont assignés qui est source de doutes.

Concernant le contexte dans lequel se met en œuvre la planification, on peut commencer par citer le travail du sociologue et philosophe Hartmut Rosa et notamment son ouvrage *Accélération: une critique sociale du temps*²⁷. Il y développe le concept d'accélération sociale, caractérisé par trois dimensions : l'innovation technique, le changement social (visible notamment dans les évolutions des institutions du travail et de la famille), le rythme de vie (marqué par le sentiment que nous manquons de temps). Ce concept lui permet d'engager une critique de l'histoire moderne qui s'inscrit « dans le cadre d'une dialectique entre des forces d'accélération et des institutions vouées à dépérir dès lors qu'elles deviennent un frein aux forces d'accélération. »²⁸ Entre autre institutions, l'action publique ne fait pas exception, se retrouvant rapidement dépassée, accusant un temps de retard par rapport aux évolutions sociétales et économiques. Venant se rajouter à cette accélération sociale, nos sociétés contemporaines se caractérisent également par un contexte de crise permanent, qui s'accompagne d'une montée en puissance des incertitudes qui raccourcit encore l'horizon de prédictibilité de l'avenir. Hartmut Rosa souligne ainsi ce paradoxe : « Dans le contexte de la modernité avancée, le besoin de planification croît au rythme où se réduit la portée prospective du planifiable. »²⁹ Mais pour quel résultat ? Les collectivités prises dans des dynamiques qu'elles maîtrisent peu ont-elles encore la main sur leur avenir, ou bien sont-elles contraintes d'adopter une posture réactive, avec une planification qui ne peut traiter, avec un temps de retard, que des enjeux de court terme ?

Les dynamiques territoriales constituent un deuxième élément du contexte questionnant la portée et l'utilité de la planification. En effet, comme l'a souligné le point précédent, la

²⁷ Hartmut Rosa, *Accélération: une critique sociale du temps*, Paris, La Découverte, 2014

²⁸ Elodie Wahl, « Hartmut Rosa, Accélération. Une critique sociale du temps », dans *Lectures*, 2010, <http://journals.openedition.org/lectures/990> (consulté le 14/08/2018)

²⁹ Hartmut Rosa, *Accélération*, *op. cit. supra* n. 27 p. 321

planification souhaite désormais embrasser le grand territoire, afin d'intégrer les logiques interterritoriales. Cependant ces systèmes territoriaux sont largement à dimension variable selon les thématiques ou les enjeux abordés. Se pose alors la question de la détermination de l'échelle pertinente de planification. Comment dépasser cette limite à la planification imposée par la définition d'un périmètre géographique ? Dans le même est-il possible d'envisager s'affranchir de cette circonscription territoriale en développant des collaborations à géométrie variable ? Si la mise en œuvre de la planification à l'échelle du grand territoire nécessite bien souvent de dépasser des concurrences entre collectivités (dans une quête d'attractivité économique bien souvent), on peut imaginer qu'à une échelle plus grande encore ces concurrences seront exacerbées. Cependant comme le montre la mise en œuvre de démarches Inter-SCoT³⁰ ces collaborations peuvent se construire au fil du temps et par la construction de nouvelles scènes de gouvernance, construisant habitudes de travail et intérêts communs.

Dans un autre ordre d'idée la montée en puissance des acteurs économiques dans cette gouvernance territoriale tend à effacer la planification au profit du projet³¹, davantage inscrit dans l'opérationnalité. C'est finalement le rapport coût/avantage de la planification qui est questionné. Celui-ci est d'autant plus questionnable dans un contexte de réduction des budgets publics (baisse des recettes propres et des transferts de l'Etat, difficultés d'accès à l'emprunt...) qui demande de prioriser l'action. La planification peut ainsi être vue comme un exercice coûteux en temps, en mobilisation de ressources humaines et finalement en argent, pour un résultat qui se révèle, on vient de le voir, de plus en plus incertain.

L'opportunité du document de planification est ainsi remise en question au regard de sa faisabilité. Celle-ci est d'autant plus questionnable au vu des objectifs désormais assignés à la planification. Sont-ils atteignables ou seulement conciliables ?

Conciliables tout d'abord car le SCoT se veut le promoteur à la fois du développement économique et de la préservation du territoire et de ses ressources. Deux ambitions a priori contradictoires, « la croissance économique étant largement assise sur l'exploitation de ressources naturelles non renouvelables et produisant des externalités environnementales. »³² Ainsi la série d'objectifs fixés au document de planification tels que :

³⁰ Benoît Dugua, *Entre mise en œuvre et mise à l'épreuve de la planification territoriale : dynamique des lieux de projets dans l'inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise*. Architecture, aménagement de l'espace. Université Grenoble Alpes, 2015

³¹ Christophe Demazière, Xavier Desjardins, *La planification territoriale stratégique, op. cit. supra* n. 24

³² Nicolas Douay, Fabien Nadou, « Développement et protection, quel(s) arbitrage(s) dans la planification métropolitaine de Marseille et de Nantes ? La délicate gestion du foncier des zones d'activité économique », dans *RIURBA*, n° 2, 2016, <http://riurba.net/Revue/developpement-et->

« la mixité sociale, le développement durable, la réduction des émissions de gaz à effet »³³, sont-ils qualifiés de « pompeux et grandioses [...] mais il est aisé de mesurer l'écart entre ces ambitions et les transformations réelles qui suivent ces annonces. »³⁴ La transcription de ces objectifs sur le territoire au travers de la mise en œuvre des documents de planification a ainsi été étudiée, notamment par Christophe Demazière et Frédérique Hernandez, au travers d'enquêtes concernant la mise en œuvre d'opérations de logements et leur contribution à la réalisation ou non des objectifs fixés aux SCoT³⁵. Les résultats de cette enquête sont nuancés. D'un côté, les typologies bâties permettent d'introduire une diversité des formes urbaines répondant aux exigences de densification et avec une localisation appropriée en continuité de l'urbanisation existante. En revanche, la situation au niveau de l'agglomération d'une partie de ces opérations remet en cause l'armature territoriale définie dans le SCoT, se traduisant par des niveaux de croissance urbaine pour certaines communes en contradiction avec ce que le SCoT a pu définir. Ces opérations ont par ailleurs tendance à favoriser la mobilité automobile en privilégiant des localisations à proximité des grands axes routiers, alors que le SCoT entend promouvoir les mobilités alternatives à la voiture. Cette étude illustre bien l'écart qu'il peut exister sur le terrain entre les objectifs du document de planification et sa traduction concrète, invitant à relativiser, en partie, l'effectivité du document confronté à des logiques locales ou micro-locales.

On peut enfin se demander si cette effectivité n'est pas encore davantage mise en difficulté par la multiplication des sujets que les SCoT – il en est de même, dans une certaine mesure, pour les PLU – sont amenés à traiter. Le législateur, renforçant les enjeux autour du SCoT, a conduit à un « alourdissement normatif »³⁶ du document se traduisant par sa technicisation et un recours nécessaire aux experts. Cette complexité technique vient ainsi se rajouter à la complexité de l'environnement dans lequel il se met en œuvre. Au final, c'est la vision stratégique du document qui est menacée conduisant à sa dépolitisation au profit de la technique. Le PADD est l'exemple des ambitions politiques perdues du Scot comme cet élu en fait le constat :

protection-quels-arbitrages-dans-la-planification-metropolitaine-de-marseille-et-de-nantes-la-delicate-gestion-du-foncier-des-zones-d'activite-economique/ (consulté le 18/08/2018)

³³ Christophe Demazière, Xavier Desjardins, *La planification territoriale stratégique*, op. cit. supra n. 24
³⁴ *Ibid.*

³⁵ Christophe Demazière, Frédérique Hernandez, « Opérations d'habitat, projets communaux et SCOT : une cohérence variable selon les échelles. Résultats d'enquêtes en Val de Loire », dans *Géocarrefour*, n° Vol. 87/2, 2012, p. 101-113

³⁶ Benoit Dugua, « Comment réenchanter la planification territoriale en France ? - Métropolitiques », *Métropolitiques.eu*, 2017, <https://www.metropolitiques.eu/Comment-reenchanter-la-planification-territoriale-en-France.html> (consulté le 01/08/2018)

« En 2000, la loi Solidarité et renouvellement urbains avait inventé le projet d'aménagement et du développement durables (PADD). Je pensais alors qu'on avait peut-être inventé quelque chose qui ferait que le projet transcende le temps. Quinze ans après, lorsque je travaille avec mes services – qui font un très bon travail, associés à l'agence d'urbanisme, dont je suis le président – et qu'on me fait une proposition de PADD, je constate qu'on retombe toujours dans les travers habituels où la technique finit systématiquement par l'emporter sur le politique. [...] On est arrivé aujourd'hui à une hyperspécialisation qui peut expliquer cela. »³⁷

Cette technicisation remet également en cause la participation des habitants et usagers du territoire, qui se retrouvent eux aussi dépossédés de sujets devenus trop techniques pour qu'ils puissent les appréhender.

Au final loin de faire l'unanimité, la planification incarnée par le SCoT suscite aujourd'hui de nombreuses critiques, qu'il s'agira de tenter de dépasser, en limitant par exemple les sujets ou les objectifs assignés à ce document ou en renforçant la gouvernance au service de l'élaboration du SCoT...

Malgré ces doutes et ces critiques persistantes concernant le SCoT et plus généralement l'exercice de planification, force est de constater que le mouvement de planification a pris sur le territoire. Ainsi, au 1^{er} janvier 2018 on comptait 469 SCoT approuvés, en cours ou en projet, couvrant près de 70 % du territoire, pour 80 % des communes et 93 % de la population.

³⁷ Jean-René Etchegaray, « « On est prisonniers de la technique » - Métropolitiques », *metropolitiques.eu*, 2017, <https://www.metropolitiques.eu/On-est-prisonniers-de-la-technique.html> (consulté le 01/08/2018)

**DYNAMIQUE DE L'AVANCEMENT
DES SCHEMAS DE COHERENCE TERRITORIALE (SCOT)
AU 31 DECEMBRE 2017**

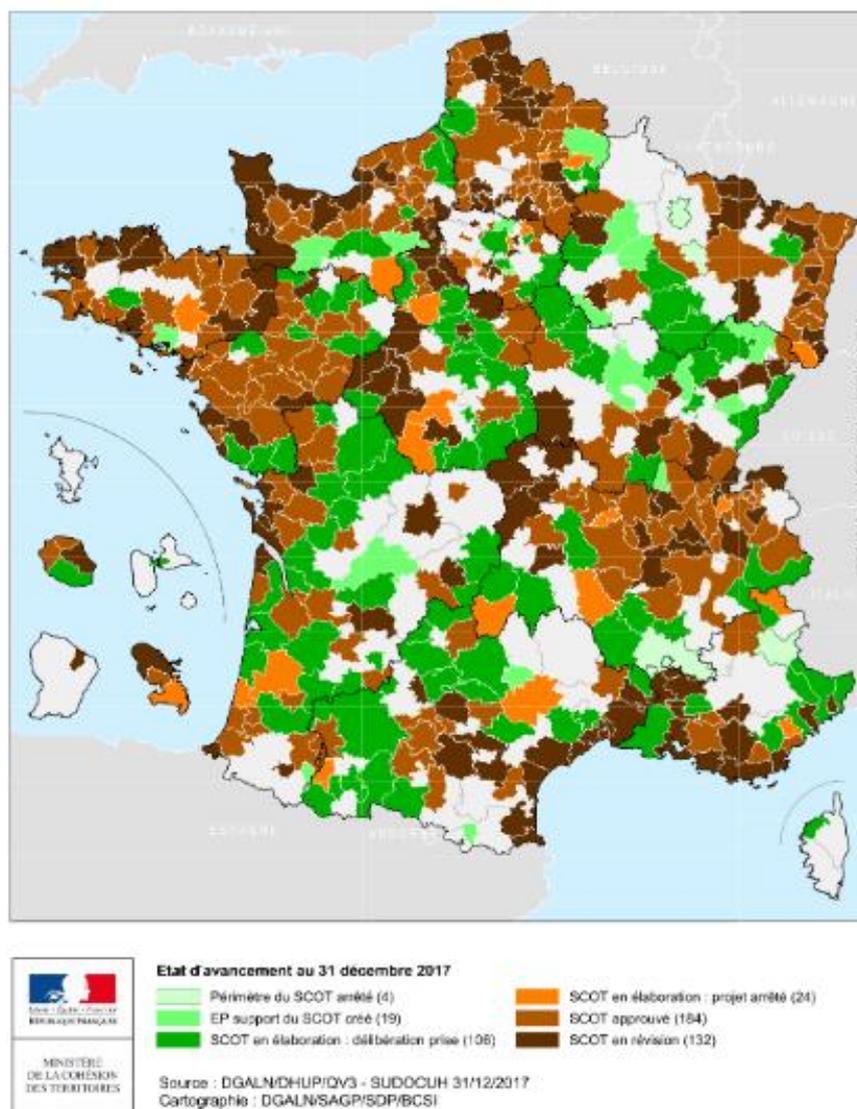


Figure 2 : Couverture du territoire national par les SCOT Source : Ministère de la Cohésion des Territoires URL : http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/IMG/pdf/carte_des_scot_au_311217.pdf

1.2. Le changement de référentiel : le passage d'une planification spatiale à une planification stratégique spatialisée

Afin de mieux comprendre l'évolution qui se joue au niveau de la planification, quelques référentiels théoriques sont nécessaires. Ainsi, à la suite de Nicolas Douay³⁸ on peut distinguer

³⁸ Nicolas Douay, « La planification urbaine française : théories, normes juridiques et défis pour la pratique, The French urban planning: theories, legal organisation and challenges in the practice », dans *L'Information géographique*, vol. 77, n° 3, 2013, p. 45-70

trois modèles de planification qui convergeraient, dans les pratiques mises en œuvre depuis les années 1990, vers un quatrième modèle.

1.2.1. *La planification de l'usage des sols*

Modèle traditionnel de la planification en urbanisme, la planification de l'usage des sols est apparue au tournant des XIX^{ème} et XX^{ème} siècles au travers des plans d'organisation de l'espace ou *master plans* à l'échelle des villes³⁹. L'idée est alors, en cette période de forte croissance urbaine, de contrôler le développement des agglomérations dans une logique de rationalisation du territoire. Ce modèle, qui s'impose alors en Angleterre, tend ensuite à se généraliser en Europe, principalement après la 2nde Guerre Mondiale et atteint son apogée durant les Trente Glorieuses. Il bénéficie des apports de l'Ecole de Chicago (années 1940-1950) qui propose de développer les approches rationnelles dans les politiques publiques. Concernant la planification, cela se traduit par la définition d'une « planification rationnelle-globale »⁴⁰.

Cette rationalité s'exprime tout d'abord par la fonction qui lui est dédiée : « l'aménagement de l'espace (localisation des fonctions, intensités de l'occupation de sol, formes urbaines, harmonisation des fonctions) requis par les différentes fonctions d'usage des sols : habitat, activités économiques, loisirs, transport, éducation, nature, agriculture, culture. »⁴¹ Cette vision de l'aménagement est ainsi traduite dans un plan qui décrit un certain ordonnancement du territoire et de son développement à venir.

La mise en œuvre de cet ordonnancement passe par une dimension juridique forte conférée aux documents produits, qui prend appui sur le dispositif du zonage. Celui-ci se traduit par le découpage des plans produits en zones, chacune assortie d'un règlement définissant les densités de construction, au regard des équipements collectifs existant ou à venir, et ouvrant les droits à construire.

La rationalité s'exprime également au regard des acteurs en charge de définir cette planification à savoir les élus accompagnés d'experts de la planification, jouent un rôle de conseils et de traduction technique des volontés exprimées par les élus. La planification traditionnelle se met ainsi en place dans un univers très bureaucratique.

³⁹ Alain Motte, *La notion de planification stratégique spatialisée en Europe (1995 - 2005)*, op. cit. supra n. 4

⁴⁰ Nicolas Douay, *La planification urbaine française*, op. cit. supra n. 38

⁴¹ Alain Motte, *La notion de planification stratégique spatialisée en Europe (1995 - 2005)*, op. cit. supra n. 4 p. 27

En conséquence, la planification de l'usage des sols propose une conception linéaire et rigide de la planification, avec un processus qui se joue en deux temps : l'élaboration du plan, puis l'application du plan. Elle joue essentiellement un rôle de régulation, ce qui lui vaut d'être qualifiée de « passive »⁴² par Alain Motte, car « cette planification n'est pas capable de provoquer les aménagements souhaitables »⁴³. Cette caractéristique lui vaut d'être critiquée pour son manque d'opérationnalité, dans la mesure où elle ne constitue pas un appui positif à la mise en œuvre de projets, qui viendraient pourtant favoriser la concrétisation du plan. Par ailleurs le manque d'adaptabilité issu de la rigidité du plan et du règlement constitue un second frein aux projets. C'est face à ces limites qu'a émergé le courant de la planification stratégique.

1.2.2. *La planification stratégique*

La notion de planification stratégique est plus ancienne. Elle est, à l'origine, issue du milieu militaire, puis a été adoptée par le monde de l'entreprise dans les années 1960, l'idée étant, à une époque d'évolutions technologiques rapides, de se projeter dans l'avenir afin d'engager des investissements lourds en recherche et ainsi garder une position dominante sur le marché⁴⁴. Elle a ensuite été adaptée à la gestion publique dans les années 1980 sous l'influence des courants néo-libéraux et de la sociologie des organisations.

Dans ce cadre, l'objectif recherché est celui de l'efficacité et de l'opérationnalité, au service du développement économique, question qui se pose alors au centre des enjeux de la planification dans un contexte à la fois de crise économique et budgétaire et de décentralisation. Guidée par une logique de résultat, la planification stratégique définit des actions ainsi que les moyens de leur mise en œuvre et de leur articulation. Ce positionnement conduit ainsi à une remise en question de la relation linéaire forte qui existe dans la planification de l'usage des sols du point de vue hiérarchique et séquentiel. Cela se traduit par une réflexion mettant le projet au centre.

D'un point de vue hiérarchique, les parties prenantes économiques sont invitées à définir avec les élus les objectifs en matière de développement économique au travers de la négociation des projets. Dans ce cadre, le planificateur ne joue plus qu'un rôle de garant de la démarche, notamment de la bonne interaction entre les élus et les acteurs économiques. En conséquence la légitimité de la planification ne s'incarne plus dans sa dimension réglementaire (capacité à élaborer et à faire respecter un règlement), mais dans la capacité de la sphère publique à

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.*

obtenir l'engagement des acteurs économiques autour de projets (se traduisant, par exemple, par la mise en œuvre de partenariats public-privé).

Cette logique rompt ainsi avec la séquence élaboration du plan, mise en œuvre du plan de la planification de l'usage des sols. On se retrouve alors dans une logique proactive où il ne s'agit plus de réglementer mais de susciter le projet. Il s'agit alors d'articuler vision globale et ciblée, au travers de « la réalisation d'objets aux forts potentiels économiques (infrastructures de transport, clusters économiques, centres d'affaires...). »⁴⁵ Dans ce cadre, le projet prend le pas sur l'organisation spatiale et le territoire devient, en quelque sorte, secondaire. La planification se traduit alors par des « orientations générales écrites, sans plans spatialisés de détail, en esquissant des indications graphiques très générales. »⁴⁶ Mais dès lors le risque est grand de tomber dans des formulations trop générales qui deviennent abstraites et interprétables de multiples manières. Cette faiblesse, inhérentes au domaine politique, doit être dépassée par le dialogue avec les parties-prenantes qui permettent de préciser les enjeux et les solutions à mettre en œuvre.

Ainsi la planification stratégique propose un processus itératif fondé sur la négociation et l'adaptation du plan aux projets proposés, avec une réactualisation constante des priorités « afin d'atteindre de meilleurs résultats »⁴⁷. La planification apparaît donc « à court terme, flexible »⁴⁸ au point de développer un certain nombre de critiques concernant l'impartialité de la décision publique : « les propriétaires et les promoteurs dont les projets ne faisaient pas l'objet d'une mise en œuvre accélérée ont considéré qu'ils faisaient l'objet d'un traitement inégalitaire de la part de l'Etat. Ces pratiques ont également suscité des réactions exaspérées de la part des communautés et des groupes environnementalistes. Elles ont sapé la confiance dans la bonne foi des élus. Et elles ont favorisé la corruption. »⁴⁹ Ainsi la problématique ici soulevée est celle de la participation, en effet associant un nombre trop restreint d'acteurs, la décision publique serait biaisée, ne répondant plus à l'intérêt général. En réponse à cette faiblesse du modèle, la planification collaborative, troisième courant de planification propose au contraire une association de l'ensemble des parties-prenantes, sans distinction de leur influence économique.

⁴⁵ Nicolas Douay, *La planification urbaine française*, op. cit. supra n. 38

⁴⁶ Alain Motte, *La notion de planification stratégique spatialisée en Europe (1995 - 2005)*, op. cit. supra n. 4 p. 33

⁴⁷ Nicolas Douay, *La planification urbaine française*, op. cit. supra n. 38

⁴⁸ Alain Motte, *La notion de planification stratégique spatialisée en Europe (1995 - 2005)*, op. cit. supra n. 4 p. 34

⁴⁹ *Ibid.* p.34

1.2.3. *La planification collaborative ou communicationnelle*

La planification collaborative, aussi appelée communicationnelle, trouve ses fondements dans les théories des mouvements sociaux. Elle se formalise au tournant des années 1980-1990 avec l'émergence de la notion de société civile, en tant que corps des citoyens organisés qui revendiquent le droit à la participation aux prises de décisions. Ce mouvement de planification est influencé par l'idéal de la démocratie délibérative et la théorie de l'agir communicationnel de Habermas, l'agir communicationnel se définissant comme : « une activité interactive orientée vers l'entente, et qui a pour fonction la coordination des actions et plans d'action entre des partenaires. »⁵⁰

Quant à l'idéal délibératif il suppose une mise en débat de la chose publique. En ce sens, plus il y a de débats entre une diversité d'acteurs, meilleure sera la décision. En effet, chaque acteur participant à la discussion représente des intérêts, mais aussi des connaissances qui lui sont propres. Le dialogue permet alors de partager les informations et les visions de chacun. En dressant collectivement un état de la situation, puis en identifiant les problèmes qui en résultent, le collectif constitué pourra, par la confrontation des points de vue de chacun faire émerger les meilleures solutions pour résoudre ces problèmes.

La prise de décision relevant ici d'une logique *bottom-up* (ou les rapports de force laisse la place à la force des arguments) permet ainsi de produire une décision plus démocratique, reconnaissant par la même une rationalité certaine aux acteurs y participant. La confrontation des arguments doit en effet permettre à chacun de monter en généralité, en dépassant ses propres intérêts. Le résultat de ce processus se traduit à la fois par « des résultats supérieurs à la somme des différentes parties »⁵¹ en rassemblant les « intelligences collectives »⁵², mais également par des citoyens plus vertueux et investis. La décision produite étant la leur, ils seront en effet incités, au nom de la « force civilisatrice de l'hypocrisie »⁵³, ou simplement d'une prise de conscience du bien commun, de mettre en cohérence leurs actes avec leurs discours. Concernant la planification collaborative, l'objectif est ainsi de produire une vision partagée du territoire qui arrive à transcender les valeurs et les intérêts de la diversité des groupes sociaux qui peuplent ou font usage de ce territoire. Le paradigme du développement durable vient encore renforcer les attendus du processus délibératif, qui permettrait à la fois de traduire ce concept holistique en idées originales et pertinentes pour les acteurs locaux,

⁵⁰ Nicolas Douay, *La planification urbaine française*, op. cit. supra n. 38

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Ibid.*

⁵³ Expression de Jon Elster, cité in Loïc Blondiaux, Yves Sintomer, « L'impératif délibératif », dans *Rue Descartes*, n° 63, 2009, p. 28-38

mais aussi d'introduire des changements de comportement et ainsi canaliser le développement dans la direction souhaitée⁵⁴.

La planification collaborative pose ainsi au centre de sa méthode d'élaboration et de son fonctionnement la mise en œuvre de dispositifs délibératifs ou de participation, de type « forums, débats, ententes », « inclusif[s] et équitable[s], [auxquels] tous les citoyens peuvent participer et dans [lequels] ils sont conduits à coopérer librement. »⁵⁵ Dans ce cadre, le planificateur devient un négociateur ainsi que le catalyseur du processus participatif en s'assurant de la participation la plus large possible et en les aidant à atteindre le consensus. Son rôle d'expert, producteur de normes et de règlements, s'efface au profit de la production de « discours » et « métarécits », renvoyant à des méthodes de « *torytelling* »⁵⁶

Ainsi, à l'image de la planification stratégique, la planification collaborative se caractérise par un processus interactif, incluant une plus grande diversité d'acteurs, mais aussi permanent. En effet, il s'agit, après le moment de l'élaboration du document de planification, d'assurer la continuité du dialogue et de la participation afin de « maintenir le consensus [et] de déboucher sur une vision commune conduisant à des actions communes »⁵⁷. Le discours produit transcende le seul domaine de l'aménagement du territoire pour donner une vision stratégique de l'ensemble des politiques publiques. De même si la production de plans demeure, ceux-ci passe au second rang. Davantage encore que pour la planification stratégique la spatialisation des objectifs à mettre en œuvre est faible (tous ne trouvent d'ailleurs pas une traduction spatiale).

Le tableau ci-dessous récapitule les principales caractéristiques des trois modèles de planification qui viennent d'être présentés :

⁵⁴ Christophe Demazière, *Les enjeux de la planification spatiale en Angleterre et en France*, op. cit. supra n. 17

⁵⁵ Loïc Blondiaux, Yves Sintomer, *L'impératif délibératif*, op. cit. supra n. 53

⁵⁶ Laurence Bherer, « Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques », dans *Participations*, n° 1, 2011, p. 105-133

⁵⁷ Nicolas Douay, *La planification urbaine française*, op. cit. supra n. 38

	Les différents modèles théoriques		
	Traditionnel	Stratégique	Collaboratif
Origines	Structuration dans les années 1950. Modèle scientifique rationnel-global.	Structuration dans les années 1980. Le néo-libéralisme et le monde de l'entreprise.	Structuration dans les années 1990. Le mouvement marxiste, les luttes urbaines des années 1960 et les travaux d'Habermas sur la communication.
Objectifs et valeurs fondatrices	La science pour réguler l'usage du sol.	L'efficacité pour obtenir des résultats.	L'interaction des acteurs pour construire un consensus.
Territoires	Territoires politico-administratifs.	En fonction des forces et faiblesses du territoire mais surtout de la stratégie adoptée.	En fonction du contexte spatial mais surtout des acteurs.
Acteurs	Les acteurs traditionnels : les responsables politiques et les planificateurs.	Les acteurs politiques s'associent aux acteurs économiques.	Tous les acteurs participent au processus sans qu'aucun ne prédomine.
Rôle du planificateur	Le planificateur a un rôle central, (celui de l'expert) assuré par ses connaissances scientifiques et techniques.	Le planificateur a une attitude pragmatique (vers les résultats).	Le planificateur est un négociateur qui va laisser aux acteurs la possibilité d'agir comme médiateurs Dans le cadre de l' <i>advocacy planning</i> le planificateur peut se mettre au service de la communauté.
Méthodes	Technocratiques, scientifiques, rationnelles, globales, statistiques.	Proactives, sélectives, stratégiques, contextualisées.	Communicationnelles, interactives, consensuelles.
Processus décisionnel	Centralisé, vertical, autoritaire.	Fermé sur les acteurs clés qui détiennent le pouvoir.	Ouvert, ascendant, collaboratif, interactif, parfois informel.
Instruments	Réglementaires avec la pratique du zonage des sols.	Proactifs avec des conventions et des incitatifs pour mobiliser les acteurs.	Communicationnels afin d'explicitier les décisions et de responsabiliser les acteurs.
Contenu	Plan global centré sur l'affectation de l'usage des sols.	Projet en partie spatialisé, centré sur des enjeux particuliers et des résultats à obtenir.	Projet en partie spatialisé, centré sur la volonté et l'interaction des acteurs, notamment grâce à la construction d'une vision et de valeurs communes.
Mise en œuvre	Statique, hiérarchique renvoie à l'affectation des sols (<i>top-down approach</i>).	Continue, itérative, renvoie à l'évolution du contexte, mais surtout aux résultats espérés en relation avec les moyens.	Continue, interactive et dynamique renvoie au maintien du consensus entre les acteurs pour mettre en œuvre les actions (<i>bottom-up approach</i>).

Figure 3 : Les différents modèles théoriques de la planification spatiale Source : Nicolas Douay, « La planification urbaine française : théories, normes juridiques et défis pour la pratique »

Chacun de ces modèles possède, on l'a vu, ses intérêts mais également ses limites. Dépassant les clivages théoriques, la planification stratégique spatialisée cherche, de manière

pragmatique, à faire la synthèse de ces différents modèles, elle inspire largement le renouveau des démarches de planification qui se mettent en œuvre en France et ailleurs en Europe aujourd'hui.

1.2.4. *La convergence des modèles au travers de la planification stratégique spatialisée*

A l'inverse des trois modèles qui viennent d'être présentés, la planification stratégique spatialisée (PSS) s'inscrit moins dans des cadres conceptuels que dans le pragmatisme des expérimentations conduites par les collectivités territoriales. Ces dernières, qui ont gagné en capacité d'action grâce à la décentralisation, cherchant alors à adapter la planification au contexte de leur territoire. La mise en œuvre de la PSS résulte également de la montée en puissance du phénomène de métropolisation, et de l'institutionnalisation de celui-ci (au travers de la promotion des intercommunalités par exemple), qui modifie significativement les périmètres des territoires « vécus ». La définition de la PSS garde donc un caractère flou car non stabilisé. Alain Motte, à la suite de Patsy Healey, nous propose cependant plusieurs éléments de définition permettant de faire émerger quelques caractéristiques de ce nouveau modèle de planification :

« Un processus sociétal de coordination politique des réseaux d'acteurs territoriaux. »

« Processus socio-spatial dirigé par le secteur public, processus tout au long duquel sont construits une vision, des actions et des moyens de mise en œuvre pour donner forme et organise un lieu et ce qu'il doit devenir. »

« Un effort collectif pour ré-imaginer une ville, une région urbaine ou un territoire plus important et transformer cette nouvelle vision en termes de priorités d'investissements, de dispositifs de protection, d'investissement d'infrastructures et de principes de régulation des sols. »⁵⁸

La PSS est ainsi vue autant comme un processus de planification que comme un processus de gouvernance. Il s'agit en effet, comme pour la planification collaborative de définir, avec les usagers du territoire dans leur diversité, une vision globale de long terme, puis d'élaborer et mettre en œuvre dans cette temporalité (à court, moyen, long terme) des actions sélectionnées collectivement. Dans un contexte de ressources financières restreintes, il s'agit en effet également d'anticiper les moyens de la mise en œuvre de ces actions, et donc de se focaliser sur un nombre restreint d'enjeux sélectionnés notamment au regard des tendances

⁵⁸ Alain Motte, *La notion de planification stratégique spatialisée en Europe (1995 - 2005)*, op. cit. supra n. 4 p. 44, p. 49 et p. 5

s'exprimant sur le territoire (en termes de forces et faiblesses internes, mais aussi d'opportunités et de menaces externes).

La PSS met donc en œuvre un processus partenarial fondé sur une implication « large (gouvernance à niveaux multiples) et diverse (secteur public, entreprises, société civile) durant le processus de planification. »⁵⁹ Ce processus conduit à un apprentissage collectif, tant des pouvoirs publics que de l'ensemble des parties sollicitées, du territoire redessiné par de nouvelles tendances. Il se traduit également par la production d'une connaissance critique des pratiques aux travers d'expérimentations. L'enjeu de ce processus partenarial est de déboucher sur une coordination des réseaux d'acteurs au service de l'élaboration et de la mise en œuvre de la planification. Cette coordination repose sur trois dimensions qu'il s'agit d'atteindre⁶⁰ :

- Une dimension spatiale, qui se traduit par l'articulation des échelles territoriales,
- Une dimension fonctionnelle permettant d'articuler les usages des sols et les activités en intégrant leurs interactions ;
- Une dimension sectorielle afin de mettre en cohérence les actions des acteurs publics et privés pour faciliter la mise en œuvre de la stratégie.

La PSS étant un modèle encore mouvant, Alain Motte propose, pour formuler quelques éléments méthodologiques, de tirer des leçons des expériences conduites en Europe⁶¹ :

- Dépasser le modèle séquentiel de planification traditionnel, au profit d' « un processus permanent, dynamique et créatif. »⁶² En effet, la prise en compte de nouveaux enjeux complexes, dans un contexte inédit nécessite de réajuster les objectifs en permanence au cours de la phase de mise en œuvre. La PSS se focalise ainsi sur les décisions, les actions, leur mise en œuvre, ainsi que les résultats qu'elles produisent. Pour cela, une place importante est accordée à l'évaluation, qui permet de mettre en place la révision permanente nécessaire.
- Expliquer les valeurs qui fondent la planification. En effet, le développement durable se fonde sur des valeurs contradictoires : « l'efficacité économique, l'équité territoriale, la protection de l'environnement naturel »⁶³, face auxquelles il s'agit de se positionner au travers de « la recherche d'un compromis ou d'un consensus sur ces valeurs et

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Ibid.* p.46

⁶¹ Alain Motte, « Chapitre 7 : Quelques leçons issues des expériences européennes », *La notion de planification stratégique spatialisée en Europe (1995 - 2005): Strategic Spatial Planning*, « Recherches », n° 159, s. d.

⁶² *Ibid.* p. 52

⁶³ *Ibid.* p. 52

leur hiérarchisation »⁶⁴. Ce positionnement est produit par le biais de la production d'une vision de long terme qui se veut réaliste au regard du contexte politique et territorial. Cette vision constitue un projet politique qui « renforce l'identité et la cohésion régionale, développe de nouvelles formes de collaboration, et promeut les atouts de la région urbaine internationalement. »⁶⁵

- Promouvoir les initiatives locales, qui sont celles qui ont le plus de pérennité car elles reposent sur un attachement au territoire. Le processus de planification commence ainsi par l'identification et le rassemblement des principales parties prenantes du territoire, publiques et privées. La participation, qui occupe une place incontournable est ainsi vue comme un processus au long cours impliqué tant dans la prise de décision que dans sa mise en œuvre.
- Faire preuve de créativité institutionnelle et en matière d'organisation de l'action. En effet, on l'a vu, la PSS repose sur l'élaboration de nouvelles idées (pour répondre à un contexte renouvelé, ainsi qu'aux injonctions du développement durable) et des processus qui permettent de les mettre en œuvre. Ces nouveaux processus se fondent sur une gouvernance élargie et négociée qui prend appui sur de nouveaux accords, modes d'organisation et de mobilisation des acteurs du territoire.

La PSS reprend ainsi dans ses objectifs la définition d'une vision globale et stratégique du développement du territoire que l'on retrouve dans les modes de planification stratégique et collaborative. Elle s'inscrit également dans la continuité de la planification stratégique concernant la recherche de résultat et d'efficacité en mettant en regard les actions et les moyens disponibles pour les réaliser. Enfin elle s'appuie sur un processus participatif élargi qui s'inspire fortement de la planification collaborative.

Mais la PSS dépasse ces deux modèles notamment sur la question de la spatialisation sur plusieurs points. En effet, la PSS accorde une importance particulière à la signification des lieux en termes d'usages potentiels exprimés par les usagers du territoire. La construction de territoires et de lieux qui font sens constituent la base permettant la définition d'enjeux spatialisés. Ces enjeux trouvent alors une traduction dans des plans renouvelés qui tendent à se transformer en schémas. Par rapport au plan de la planification de l'usage des sols, le schéma fait preuve d'une moindre précision en termes de localisation et de détails, cependant il permet d'intégrer de nouveaux éléments plus dynamiques ainsi que de faire figurer la complexité des objectifs sociétaux.

⁶⁴ *Ibid.* p.53

⁶⁵ *Ibid.* p.54

Au final, l'esprit et la rationalité des documents de planification se sont profondément renouvelés. L'exercice, s'il recourt toujours à un certain degré de technicité, est avant tout politique, qui a pour ambition non pas seulement d'encadrer le développement d'un territoire mais de définir et de promouvoir activement un cadre de vie qui répondent aux attentes des usagers. Ces usagers étant eux-mêmes considérés comme des acteurs de la production du territoire à mobiliser.

La participation, déjà présente dans les modèles stratégiques et collaboratifs est ainsi devenue incontournable du processus de planification. Mais au-delà de ce constat, il s'agit de trouver les voies de cette participation pour qu'elle puisse à la fois avoir une existence effective et produire ce qui est attendu d'elle. La suite de ce travail consiste ainsi à s'intéresser de manière plus spécifique au concept même de participation, en regardant ses atouts et ses limites.

2. Un besoin de participation croissant dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques

On l'a vu, la participation fait dorénavant partie intégrante de la pratique de la planification. Avant de voir comment celle-ci peut être le mieux traduite dans ces démarches, il convient ici de s'intéresser plus spécifiquement au rôle que joue la participation dans l'action publique. La participation en tant que modalité de fonctionnement de l'action publique accordant une place aux citoyens – entendus dans la diversité des parties prenantes qu'ils peuvent représenter – dans la prise de décision est un sujet politique et une thématique de recherche en soit. Elle produit ainsi énormément d'attentes qu'il s'agira de relativiser, avant de définir le cadre d'analyse qui nous permettra d'observer les dispositifs participatifs dans leur accompagnement des démarches de planification.

2.1. La participation : tentative d'objectivation, entre vertus et limites

2.1.1. Retour sur l'histoire de la participation en France : des luttes urbaines à son institutionnalisation⁶⁶

La volonté d'intégrer la participation citoyenne dans le processus décisionnel émerge en France en opposition aux pouvoirs publics centraux et locaux au cours des années 1960-1970. Elle s'inscrit dans le cadre de luttes urbaines dénonçant la crise du logement, des transports

⁶⁶ Simon Wühl, « La démocratie participative en France : repères historiques », dans *Démocratie représentative et démocratie participative : historique, fondements, enjeux*, 2009, http://www.citego.org/bdf_fiche-document-308_fr.html (consulté le 05/08/2018)

ou encore la dégradation généralisée du cadre de vie. Ces revendications participatives sont progressivement prises en compte par certaines municipalités engagées, notamment Grenoble où Hubert Dubedout (maire de 1965 à 1983) crée des commissions « extra-municipales » permettant aux habitants de dialoguer avec les élus locaux, mais aussi des experts et des chercheurs sur des choix d'aménagements ou de gestion locale. Ces premières expériences constituent une phase d'apprentissage culturel des principes de la démocratie participative mais aussi de la construction du dialogue entre les élites politiques et les citoyens.

Avec l'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981, la participation va prendre une nouvelle ampleur dans un domaine politique en émergence : la politique de la ville. La participation est alors vue comme un levier du développement social des « quartiers », les habitants participant à la réflexion et à la mise en œuvre de solutions face aux problématiques les concernant. La Commission pour le développement social des quartiers est ainsi créée, elle est présidée par Hubert Dubedout, qui rendra son rapport *Ensemble refaire la ville* en 1983. Le rapport rendu par la commission conduit ainsi à la création de dispositifs participatifs tels les commissions locales associant d'un côté la collectivité (élus locaux et leurs services de développement) et de l'autre la société civile (représentée principalement par les associations) pour mener à bien des projets dans ces quartiers.

Si le succès et les résultats de ces dispositifs peuvent être nuancés, la logique participative infuse néanmoins et d'autres dispositifs impulsés par le haut vont s'institutionnaliser. On peut ainsi citer la création en 1995 de la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) qui permet d'organiser les débats avec la société civile autour des grands projets d'aménagement impactant l'environnement et qui engendre une certaine contestation ; l'objet de la CNDP est ainsi de gérer cette contestation. On peut également citer la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (dite loi Vaillant)⁶⁷ qui a institué les Conseils de Quartiers, instances consultatives créées dans les villes de plus de 80 000 habitants (les modalités de fonctionnement et les compétences de ces conseils étant définies par les conseils municipaux).

Progressivement, au cours des années 1990-2000, une véritable ingénierie de la participation se constitue tant du côté de la puissance publique, qui va créer une norme participative se traduisant par des phénomènes de bureaucratisation et de routinisation pour les agents, que du côté du privé, où bureaux d'études, experts ou encore chercheurs se proposent

⁶⁷ Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (loi Vaillant), JORF du 28 février 2002 page 3808 texte n° 1

d'accompagner les collectivités de plus en plus demandeuses de dispositifs participatifs dans la conduite de l'action publique.

Dans leur ouvrage *Le marché de la démocratie participative*, Alice Mazeaud et Magali Nonjon⁶⁸ décrivent ainsi l'instauration d'un « standard participatif » dans l'action publique, accompagné par des professionnels, porteurs d'une expertise sur la méthode et promoteurs d'une vision procédurale et désidéologisée de la participation. Julia Bonaccorsi et Magali Nonjon y voient le développement d'un marché de la « participation en kit »⁶⁹, où, au final, l'offre de dispositifs de participation, standardisés voire même labellisés, va justifier l'existence d'une demande sociale de participation. Pour ces auteures, « Ce processus de standardisation de la participation n'est pas sans effet sur ce que signifie « participer » aujourd'hui »⁷⁰. Il réduit en effet la participation à des outils jouant le rôle de « mise en scène de l'interaction (la table ronde, la réunion créative, le brainstorming, etc.) »⁷¹ marquée par les techniques managériales et de communication. Au final « la technicité des outils nécessite [...] la maîtrise de compétences que seuls les professionnels détiennent [conduisant à] une confiscation symbolique de la participation au profit des spécialistes. »⁷²

Le risque avec ces dispositifs de marketing de la participation est d'entraîner une défiance des participants. Cette défiance envers la participation institutionnalisée s'illustre ainsi avec le retour d'une radicalisation des revendications visible avec le phénomène des ZAD (zone à défendre) par exemple, qui rappelle les premières luttes à l'origine de la participation.

Le problème mis en avant ici est celui de l'approche de la participation dans l'action publique, la question « comment faire de la participation » (se concentrant sur les moyens)⁷³, supplantant celle du « pour quoi faire de la participation » (à savoir l'objectif). Pourtant sur la question du « pour quoi », la participation suscite de nombreuses attentes, diverses et variées, tendant à faire de cette modalité d'action un remède à tous les maux qu'il s'agit de nuancer.

2.1.2. *Le tableau idyllique de la participation : remède à tous les maux de l'action publique*

⁶⁸ Alice Mazeaud, Magali Nonjon, *Le marché de la démocratie participative*, « Sociopo », Vulaines-sur-Seine, Éditions du Croquant, 2018

⁶⁹ Julia Bonaccorsi, Magali Nonjon, « « La participation en kit » : l'horizon funèbre de l'idéal participatif », dans *Quaderni*, n° 79, 2012, p. 29-44

⁷⁰ *Ibid.* p.30

⁷¹ *Ibid.* p.38

⁷² *Ibid.* p.41

⁷³ On verra dans une seconde partie que cette critique de la participation centrée sur les dispositifs concerne également le milieu de la recherche, tenté par un « tropisme procédural » (expression d'Alice Mazeaud)

La littérature scientifique, comme les discours politiques sont prolixes sur les effets attendus de la participation, justifiant ainsi sa mobilisation généralisée dans l'action publique.

Le premier élément qui justifierait la mise en place d'une dose de participation dans la prise de décision serait la désaffection des citoyens pour la démocratie représentative qui s'illustre dans plusieurs phénomènes. Tout d'abord les taux d'abstention aux différentes élections remet en question la représentativité et du même coup la légitimité des élus. Les taux d'abstention pour les dernières élections sont parlants :

- 25,44 % d'abstention au 2nd tour des présidentielles de 2017 ;
- 57,36 % d'abstention au 2nd tour des législatives de 2017, record historique ;
- 1 électeur sur 2 ne s'est pas déplacé aux élections régionales et départementales de 2015 ;
- 39 % d'abstention au second tour des élections municipales, record historique également.⁷⁴

Cette représentativité du personnel élu s'exprime également en matière sociale. Alors que la moitié de la population active se compose d'employés ou d'ouvriers, seulement 4,6 % des députés sont employés et on ne compte pas un ouvrier ; à l'inverse, les cadres et professions intellectuelles supérieures représentent 76 % des élus, soit 4,4 fois plus que leur part dans la population active. Plus globalement, on peut dire que les élus suscitent de plus en plus la méfiance des citoyens. Ainsi, selon le dernier *Baromètre annuel de la confiance politique*, si 84 % des sondés considèrent que le système politique démocratique est la bonne façon de gouverner, ils sont 71 % à juger le personnel politique corrompu. Jules Duchastel⁷⁵ explique « le paradoxe d'une démocratie à la fois triomphante et menacée » par une quadruple crise liée à la mondialisation qui éloigne les citoyens du pouvoir :

- Une crise de souveraineté, qui se traduit par le développement d'un système transnational venant limiter les prérogatives de l'Etat ;
- Une crise de légitimation induisant une rupture entre la nation, constituée d'un peuple de citoyens culturellement diversifiés, et l'Etat, qui peine à intégrer cette diversité ;
- Une crise de régulation avec la multiplication de sphères de gouvernance économique qui prennent le pas sur le gouvernement ;

⁷⁴ « Abstention électorale en France », dans *Wikipédia*, https://fr.wikipedia.org/wiki/Abstention_%C3%A9lectorale_en_France (consulté le 10/08/2018)

⁷⁵ Jules Duchastel, « Légitimité démocratique : représentation ou participation ? », dans *Éthique publique. Revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale*, n° vol. 7, n° 1, 2005, <http://journals.openedition.org/ethiquepublique/1986> (consulté le 17/08/2018)

- Une crise de représentation, où les citoyens n'ont plus le sentiment que les élus et les institutions portent leurs intérêts.

Face à ce constat l'auteur appelle au déploiement de nouvelles pratiques démocratiques pour rétablir le lien de confiance. Ces nouvelles pratiques visent d'un côté à mieux assurer la représentation des citoyens et de la société civile dans l'ensemble des sphères de pouvoir (institutions nationales, mais aussi supranationale et sphères de gouvernance), et de l'autre à assurer une participation réelle des citoyens à la prise de décision, concluant :

« Nous croyons que la légitimité ne peut plus être que représentation. Elle doit aussi favoriser la participation, c'est-à-dire renforcer cette conquête du social sur le politique. Reconnaître des droits et un système démocratique ne peut plus uniquement relever des idées universelles. L'idée de l'égalité doit être prise au sérieux aussi bien que l'idée de liberté. »⁷⁶

Si la participation conduit in fine une transformation de la décision produite, la rendant plus légitime, elle permettrait également d'engager un processus de transformation des individus eux-mêmes. Cette idée s'incarne dans la notion d'empowerment, définie par Rowlands par les trois dimensions suivantes :

« (i) le renforcement de capacités personnelles, comme l'augmentation de la confiance en soi, de la compréhension des enjeux, de la maîtrise de techniques, (ii) le renforcement de capacités relationnelles, qui correspond au développement d'un savoir-faire stratégique concernant les relations humaines pour apprendre à influencer l'issue d'un échange, d'une négociation ou d'un processus de décision, (iii) le renforcement de capacités collectives, l'apprentissage d'un groupe de personnes à coopérer pour atteindre des résultats plus satisfaisants que si chacun opérait individuellement. »⁷⁷

Au-delà, cette notion agrège des visions très différentes allant des mouvements sociaux en faveur des groupes opprimés aux conceptions néo-libérales. Ainsi pour les premiers, la participation se caractériserait par des bénéfices personnels pour les participants qui améliorerait d'un côté leurs connaissances en ayant accès à l'information, et de l'autre leurs capacités d'action en apprenant à prendre la parole ou à exprimer son positionnement par exemple. Au-delà, la participation serait également positive pour le collectif démocratique en

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ Jo Rowlands, « Empowerment Examined », dans *Development in Practice*, vol. 5, n° 2, 1995, p. 101-107 Cité par Cécile Barnaud *et al.*, « Dispositifs participatifs et asymétries de pouvoir : expliciter et interroger les positionnements », dans *Participations*, n° 16, 2016, p. 137-166

développant une responsabilisation des individus vis-à-vis de leurs concitoyens, Alexis de Tocqueville illustre cette vision :

« Lorsque les citoyens sont forcés de s'occuper des affaires publiques, ils sont tirés nécessairement du milieu de leurs intérêts individuels et arrachés, de temps à autre à la vue d'eux-mêmes. Du moment où l'on traite les affaires communes, chaque homme aperçoit qu'il n'est pas aussi indépendant de ses semblables qu'il ne se le figurait d'abord »⁷⁸

Cette vision développée par Tocqueville peut se retrouver également dans la théorie de l'engagement développée par le psychologue C.A. Kiesler. Selon cette théorie, une personne même informée, motivée et convaincue qu'une action est positive ne l'accomplira pas forcément, si cela lui demande de produire un effort important qui remette en cause son mode de vie ou ses représentations sociales. Pour l'aider à passer à l'acte un accompagnement au changement peut se révéler nécessaire et la participation peut justement jouer ce rôle. A l'heure de la prise de conscience du dérèglement climatique ou d'épuisement des ressources, cet accompagnement à l'évolution des comportements s'avère être plus que nécessaire et la voie de la participation un bon moyen pour mettre en œuvre cet engagement tant collectif qu'individuel.

Enrichissant le premier point, la participation n'aurait donc pas comme unique vertu de permettre la définition collective de l'intérêt général, mais également de mieux le partager, induisant une modification des comportements individuels. Pour aller encore plus loin, les théories du New Public Management (NPM) sont également venues légitimer la place de la participation dans la mise en œuvre de l'action publique. Poursuivant cette idée de responsabilisation des individus, les défenseurs du NPM prônent l'idée d'un Etat géré à la manière d'une entreprise la plus efficace et la moins dispendieuse possible. La participation des citoyens/usagers permettrait ainsi de définir et mettre en œuvre les prestations publiques répondant le mieux à leurs attentes et ce, pour le coût le plus faible possible (les citoyens associés à la décision, gérant l'argent public comme s'il s'agissait du leur).

Cette idée de la participation permettant de prendre la meilleure décision possible est également reprise hors du cadre conceptuel du NPM en faisant appel à d'autres arguments. L'idée ici est qu'en faisant appel à une multitude d'individus pour construire la solution publique, l'administration publique s'adjoint une diversité d'expertises qu'elle ne possède pas en son sein. Outre les compétences techniques des différents experts de la question, on peut

⁷⁸ Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique Tome II*, Paris, Michel Lévy, 1864

ainsi également mobiliser l'expertise d'usage du citoyen lambda, destinataire final de l'action mise en œuvre. On peut alors arriver à la définition de solutions originales, qui dépassent les manières de faire traditionnelles. Cette coconstruction de la solution semble aujourd'hui indispensable alors que notre société doit faire face à des défis nouveaux d'envergure systémique (développement durable, gestion des risques, préservation de l'environnement, évolution des modes de vie...) qui dépassent les cadres d'action préétablis. S'adjoindre la réflexion du plus grand nombre sur ces problématiques transsectorielles permettrait ainsi de mieux gérer la complexité et de dépasser les contraintes spatio-temporelles auxquelles doivent faire face les élus tenus de rendre compte des résultats de leur action sur leur territoire et dans le temps court du mandat politique.

Si cet exposé a tenté de délivrer un panorama des effets attendus de la participation, qui pourrait certainement encore être enrichi, celui-ci doit bien évidemment être nuancé afin d'intégrer également les limites de la participation et ainsi essayer de déterminer ce qu'il est possible d'en attendre ou pas.

2.1.3. Prendre conscience des limites de la participation pour mieux la mobiliser

Si le sujet de la participation a été traité avec beaucoup d'enthousiasme dans le milieu scientifique, comme par de nombreuses institutions, des visions plus critiques de la participation ont été également développées permettant de montrer des limites dans sa mise en œuvre. Il est intéressant de s'y intéresser dans le cadre de ce travail afin de comprendre ce qu'on peut attendre de ce mode d'action publique et comment le mobiliser au mieux.

Tout d'abord sur la question de l'empowerment, on peut remettre en cause le fait que la mise en place d'un dispositif participatif va permettre en lieu de renforcer les capacités cognitives ou d'action des participants. Au contraire, le dispositif peut même conduire à la reproduction d'inégalités s'exprimant par ailleurs dans la société. Cette affirmation renvoie à l'existence d'asymétries de pouvoir, qui se traduisent par des degrés différents de maîtrise des codes de la participation donnant davantage d'influence à certains participants. Au final c'est le résultat de la participation qui se retrouve biaisé par l'accaparement de la démarche par une minorité non-représentative de l'intérêt général et qui reproduit des rapports de force s'exprimant déjà par ailleurs dans la société. Les auteurs de l'article « Dispositifs participatifs et asymétries de pouvoir : expliciter et interroger les positionnements »⁷⁹ donnent ainsi une série d'exemple sur

⁷⁹ Cécile Barnaud *et al.*, *Dispositifs participatifs et asymétries de pouvoir*, *op. cit. supra* n. 75

la manière dont peuvent se manifester ses asymétries de pouvoir entre les acteurs participants à un même dispositif :

« Certains acteurs peuvent par exemple user de leur pouvoir d'inclure ou d'exclure d'autres acteurs dans la négociation, d'influencer le thème et l'enjeu des négociations, d'imposer leurs idées dans les discussions en ignorant ou en dominant les opinions d'autres protagonistes, ou encore de contrôler l'implémentation des décisions à certains niveaux administratifs sans respecter les accords trouvés pendant la négociation. Certains useront également de leur pouvoir de refuser de participer au processus de concertation – et éventuellement de le bloquer si leur présence est indispensable à la formulation d'un accord susceptible d'être mis en œuvre. À l'inverse, le risque d'occultation des points de vue des acteurs les moins influents est également très présent dans les processus de négociation. Lorsque la confiance en soi, la liberté d'expression, l'accès à l'information ou la compréhension des enjeux lui font défaut, la capacité d'un acteur à défendre ses intérêts est très limitée. »

Ainsi, l'idée selon laquelle l'apprentissage collectif développé au cours de la participation permettra de dépasser ces rapports de force préexistants est loin d'être une évidence. Au contraire, on peut estimer, qu'en préalable à la démarche participative, une mise à niveau des participants puisse s'avérer nécessaire. L'animation du dispositif peut aussi tenter de corriger, lorsqu'elles s'expriment, ces asymétries de pouvoir par l'adoption d'une posture qui devra être justifiée pour garder sa légitimité et ne pas biaiser davantage la scène de délibération.

Une seconde critique faite à l'encontre de la participation relève de l'objectif ultime qu'elle permet d'atteindre : la détermination de l'intérêt général. Cela présuppose en premier lieu que l'ensemble des opinions soient représentées au cours de la participation. Or le constat est régulièrement fait que de larges pans de la population sont absents des dispositifs, conduisant à une surreprésentation de certaines catégories : retraités, catégories socio-professionnelles supérieures ou bien groupes d'intérêt. Au final la représentativité de l'opinion qui s'exprime est discutable. Et même quand tous les publics sont représentés, on vient de le voir, leurs capacités à se faire entendre ne sont pas les mêmes. Le deuxième présupposé consiste à dire que par la discussion et la délibération émergera nécessairement un consensus sur l'ensemble des questions. Mais des opinions résolument opposées peuvent-elles toujours s'accorder sur un consensus, et une concertation est-elle obligatoirement un échec si elle n'a pas débouché sur une position commune ? Cette dictature du consensus conduit au final à nier le conflit et « menacerait de « dépolitiser » les enjeux politiques et sociaux [...] limitant les

répertoires d'expression politiques légitimes. »⁸⁰ Ainsi il n'est pas rare de voir des acteurs de mouvements sociaux boycotter les scènes de participation officielles jugées biaisées (le résultat de la concertation étant définit avant même que celle-ci ait débuté), au nom de la « revendication d'une démocratie « réelle », impliquant une organisation alternative des responsabilités et des prises de décision, tant dans la sphère politique qu'économique. »⁸¹

Le lien présumé entre participation et changement de comportement au profit de l'intérêt général est également questionné. On peut à ce titre citer Stéphane La Branche⁸² qui se montre critique envers le modèle du développement durable participatif. Ce modèle économique et sociétal aujourd'hui dominant s'est imposé au cours des années 1980 avec l'idée selon laquelle « la meilleure façon d'atteindre la durabilité est d'inclure les citoyens dans le processus de prise de décision. »⁸³ Il critique dans cet article une absence de problématisation de cette affirmation au niveau scientifique, ainsi que le « peu d'études empiriques portant sur l'impact environnemental des procédures de participation ». Or, il va démontrer au travers de plusieurs exemples issus de ses recherches que la participation ne va pas forcément dans le sens de l'intérêt général environnemental.

Ainsi intérêt général et particulier peuvent entrer en conflit, incitant des acteurs à s'opposer à certains projets d'aménagement, qui pourraient induire pour eux des effets négatifs. C'est ce qu'exprime notamment la posture du NIMBY, acronyme de « Not In My BackYard », que l'on pourrait traduire par « partout mais pas chez moi » ; l'exemple typique est l'opposition locale à l'implantation d'éoliennes à cause des nuisances induites, bien qu'elles contribuent au développement d'une énergie propre et renouvelable. Reprenant ce concept, Stéphane La Branche va plus loin en décrivant un phénomène inverse au travers du concept de NEIMBY pour « Not Environment In My BackYard », illustré par l'exemple, au Québec, d'une communauté ayant accepté l'implantation d'une usine à proximité d'une rivière, privilégiant ainsi les raisons économiques, et la création d'emplois, aux raisons environnementales et au risque de pollution induit. Cet exemple remet ainsi en cause la primauté des valeurs environnementales.

⁸⁰ Guillaume Gourgues, « Critique de la participation », in Casillo I. avec Barbier R., Blondiaux L., Chateauraynaud F., Fourniau J-M., Lefebvre R., Neveu C. et Salles D. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013, URL : <http://www.dicopart.fr/en/dico/critique-de-la-participation>

⁸¹ *Ibid.*

⁸² Stéphane La Branche, « L'insoutenable légèreté environnementale de la participation : une problématisation », dans *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 9, n° 1, 2009, <http://journals.openedition.org/vertigo/8346> (consulté le 29/05/2018)

⁸³ *Ibid.*

Dans le même ordre d'idée, le fait que la participation permettrait une meilleure prise en compte des enjeux globaux est également remis en cause. Une étude sur les barrages au Québec, en France et en Turquie ayant impliqué les populations dans des procédures de concertation est cette fois-ci mobilisée. Elle montre que les participants ont intégré le fait que les barrages seraient nuisibles pour l'environnement local, raison pour laquelle (entre autre) ils s'opposent au projet. Ce faisant, la « quasi-majorité des opposants aux barrages » ne voient pas que la mise en œuvre de ce projet permettra à l'échelle globale de réduire les émissions de Gaz à Effet de Serre. « Lorsque nous avons interpellé les opposants sur cette question des dommages différenciés, ils se sont trouvés face à une dissonance cognitive, entre leur position, leurs valeurs et leurs connaissances. »⁸⁴

Les individus possèdent une rationalité limitée qui les conduit d'un côté à mettre en œuvre des stratégies d'action mettant en tension leur « désir d'agir et l'évaluation de l'effet d'une action individuelle ou locale sur un problème global environnemental », comparée au coût qu'elle induit pour l'individu. De l'autre côté cette rationalité limitée les conduit à faire des « choix cognitifs sélectifs » prenant en compte : « l'ignorance/connaissance des enjeux », le « choix face à des options très complexes », « la préférence entre local et global » et la propension ou la capacité « des populations à traduire leurs valeurs en actions » « qui demeurent variables et sont influencées par des facteurs géographiques, logistiques, sociologiques, biologiques et économiques »⁸⁵.

La conclusion de cet article est que si la participation « apparaît comme une condition nécessaire, elle demeure néanmoins insuffisante pour atteindre des objectifs écologiques ». Comme solution, Stéphane La Branche propose de coupler la participation à d'autres politiques publiques et dispositifs, tels :

- La conscientisation des problèmes par le biais de l'éducation ou de campagnes ;
- La mise en œuvre de dispositifs et de consignes facilement compréhensibles ;
- La mise en place de récompenses comme des crédits d'impôts ;
- La mise en place de dispositifs coercitifs visant à limiter certains comportements ;
- Voire l'adoption de méthodes punitives comme les amendes.

Ainsi cette reprise de quelques critiques formulées à l'égard de la participation tend à en montrer les limites. L'intérêt de se rendre compte de ces limites est cependant de pouvoir les appréhender pour les dépasser. A ce stade un recadrage analytique de l'objet d'étude

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ *Ibid.*

participatif s'avère nécessaire pour savoir sous quel angle aborder la participation dans le cadre de ce mémoire.

2.2. Proposer un cadre d'analyse des dispositifs participatifs dans l'action publique : une approche par les instruments d'action publique et le design participatif

Pour tenter dépasser l'ensemble des discours enthousiastes ou pessimistes que draine la participation, il semble nécessaire d'inscrire celle-ci dans un cadre d'analyse scientifique qui permette de conduire une observation distanciée.

Dans leur article « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? »⁸⁶, Loïc Blondiaux et Jean-Michel Fourniau, revienne sur la manière dont a été analysée, jusqu'à présent, la participation, mettant en avant l'influence de chercheurs-activistes qui ont cherché à parer la participation de mille vertus, mais au final le constat est fait de nombreuses espérances déçues quant aux résultats produits par la participation sur le terrain. Cette prise de conscience doit selon les auteurs appeler, plutôt qu'une remise en cause de la participation, un renouveau et un approfondissement des questions de recherche sur le sujet.

Parmi ces questions, plusieurs traitent la participation comme un instrument d'action publique, c'est notamment le cas de celle cherchant à mesurer l'impact de la participation sur la prise de décision qui est particulièrement pertinente dans le cadre de ce mémoire. Cette interrogation est notamment abordée par Laurence Behrer⁸⁷, pour qui l'approche de la participation par les IAP constitue « une entrée heuristique pour articuler dans l'analyse la question des conditions de recours à la participation et celle de ses effets »⁸⁸. Nous reviendrons sur sa contribution après une brève présentation du concept d'instrument d'action publique (IAP).

Ce concept est issu du travail produit par Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès⁸⁹, partant du constat que l' « action publique est un espace sociopolitique construit autant par des techniques que par des finalités, des contenus et des projets d'acteurs », ils cherchent ainsi plus précisément à s'intéresser à ces techniques qu'ils vont nommer « instrument d'action publique ».Ceux-ci constituent « un dispositif à la fois technique et social, qui organise des

⁸⁶ Loïc Blondiaux, Jean-Michel Fourniau, « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? », dans *Participations*, n° 1, 2011, p. 8-35

⁸⁷ Laurence Bherer, *Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques*, *op. cit. supra* n. 56

⁸⁸ *Ibid.* p. 120

⁸⁹ Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès, *Gouverner par les instruments*, « Collection académique », Paris, Les Presses Science Po, 2004

rappports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur. »⁹⁰ Ainsi le choix d'un IAP n'est pas neutre, chacun étant « porteur de valeur, nourris d'une interprétation du social et de conceptions précises du mode de régulation envisagé. » C'est, au final, le processus et le résultat de l'action publique conduite qui seront influencés par le choix des instruments retenus pour son élaboration.

Pour les deux auteurs, cette analyse de l'action publique au travers des IAP tend à montrer des évolutions profondes de l'action publique tant dans le sens qui lui est donné, son cadre cognitif et normatif, que dans ses résultats. Ils décrivent ainsi une « multiplication des acteurs et des instruments de coordination dans un nombre toujours plus élevé de secteurs [faisant] émerger un paradigme de « la nouvelle gouvernance négociée », au sein de laquelle les politiques publiques sont moins hiérarchisées, moins organisées dans des secteurs délimités ou structurés par des groupes d'intérêt puissants au risque de nier les intérêts sociaux et de masquer les relations de pouvoir. »⁹¹

Dans la mise en œuvre de cette « nouvelle gouvernance négociée », la participation occupe une place de choix parmi ces nouveaux IAP. Laurence Bherer qualifie ainsi les dispositifs participatifs d'instruments procéduraux « utilisés pour influencer le nombre et la nature des acteurs [et donc] l'issue des politiques publiques. » Pour comprendre la manière dont ils peuvent influencer la décision publique, elle se rapproche également de la théorie du design participatif, qui cherche justement à faire « ressortir la manière dont le type de dispositif et les types d'acteurs y participant influen[cent] la teneur des résultats »⁹². Il s'agit ici « de répertorier les expériences participatives selon les objectifs visés et d'identifier parmi la variété de dispositifs participatifs ceux qui produisent les effets escomptés. »⁹³

Les travaux sur le design participatif se caractérisent ainsi par la construction de typologies de dispositifs participatifs selon leurs caractéristiques et leurs objectifs. Dans son article Laurence Bherer reprend la typologie élaborée par Archon Fung⁹⁴, qui définit une série de critères représentant des aspects pratiques qui façonnent ce qu'il nomme des « espaces participatifs ». Archon Fung distingue trois dimensions principales pour classer les dispositifs participatifs, qu'il représente ensuite de manière graphique, dans ce qu'il nomme le cube de

⁹⁰ *Ibid.* p. 13

⁹¹ *Ibid.* p. 23

⁹² Sophie L. Van Neste, Michel Gariépy, Mario Gauthier, *La cohérence dans l'urbanisme montréalais*, *op. cit. supra* n. 20

⁹³ Laurence Bherer, *Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques*, *op. cit. supra* n. 56 p. 116

⁹⁴ Fung A., « Varieties of Participation in Complex Governance », *Public Administration Review*, 66 (supplement 1), 2006, p. 66-75

la démocratie. Ce positionnement permet au final de voir la place qu'occupe chaque dispositif par rapport au pouvoir décisionnel. Ces trois dimensions sont tout d'abord le public concerné par le dispositif, le rôle qui leur est conféré et enfin le degré d'influence des participants sur la décision finale. Chaque critère faisant l'objet d'une déclinaison selon l'intensité conféré par le dispositif, comme le montre le graphique en trois dimensions ci-dessous, qui reprend le travail d'Archon Fung :

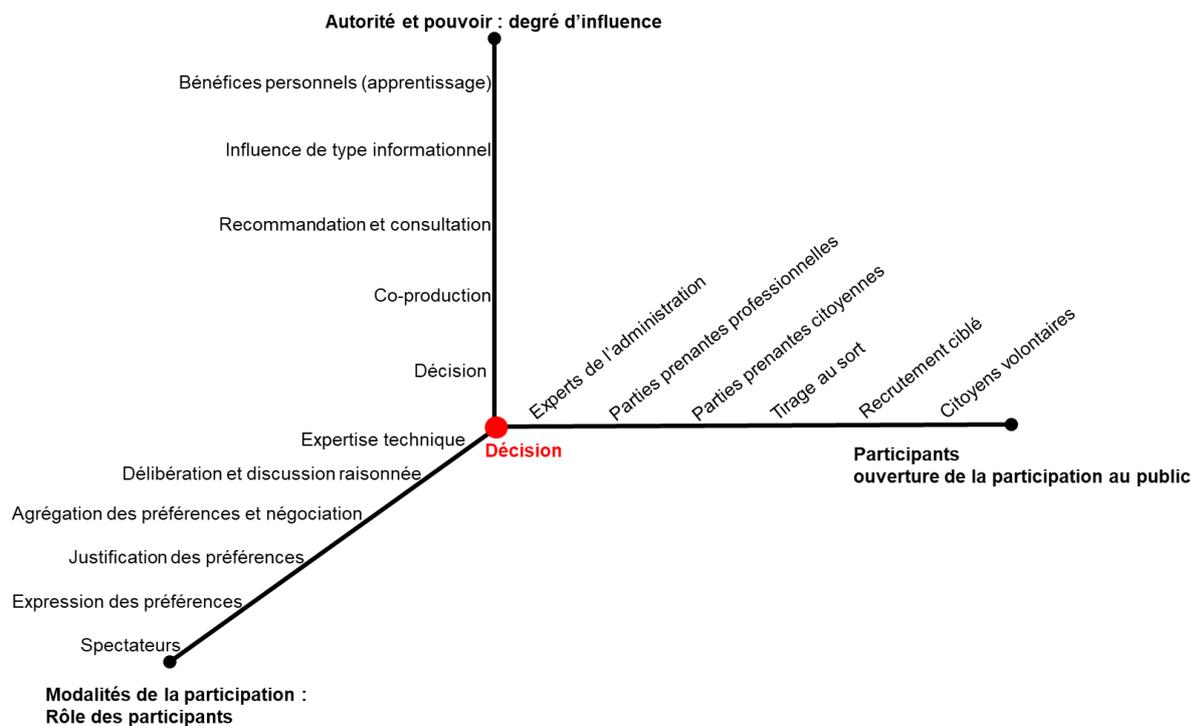


Figure 4 : Le cube de la démocratie Sources : Archon Fung, « Varieties of Participation in Complex Governance » et mise en forme personnelle, inspirée de la traduction du travail de Fung par Laurence Bherer, Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques, op. cit.

Dans le cadre de l'analyse des cas d'étude qui sera menée par la suite dans ce mémoire, ce graphique sera mis en œuvre de manière simplifiée, en deux dimensions, décrivant uniquement le rôle des participants et leur degré d'influence (la nature des participants associés étant spécifiée avec la scène participative), permettant de positionner chaque scènes participative par rapport à sa proximité avec la prise de décision, cette représentation ce présentera sous la forme suivante de l'arène participative :

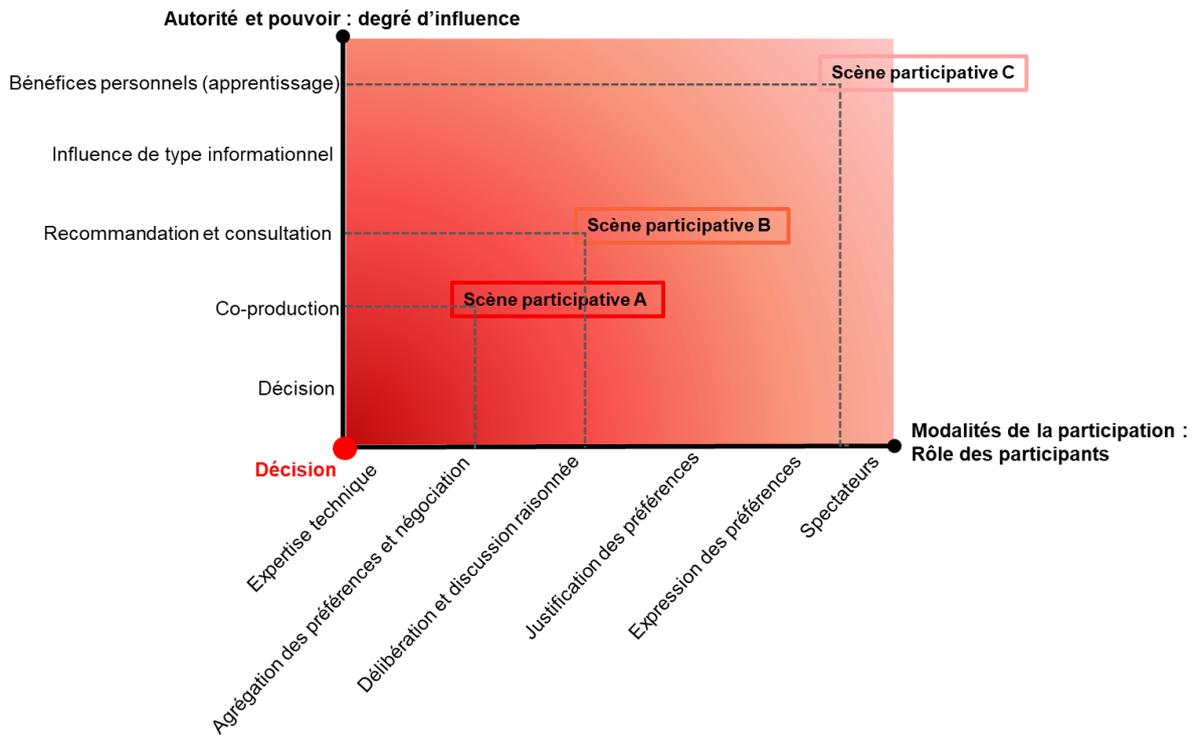


Figure 5 : L'arène participative permettant de mettre en évidence la proximité de chaque scène participative du lieu de prise de décision, production personnelle inspirée librement du travail d'Archon Fung.

Laurence Bherer va plus loin dans le détail des critères (elle retient six critères) permettant de définir chaque scène participative, qu'elle présente dans le tableau suivant :

Qui participe ?	<ul style="list-style-type: none"> • Citoyens volontaires • Recrutement ciblé • Tirage au sort • Parties prenantes citoyennes • Parties prenantes professionnelles
L'enjeu de la participation pour les participants	<ul style="list-style-type: none"> • Les participants ont un intérêt direct • Les participants ont un intérêt indirect
Comme les participants participent-ils ?	<ul style="list-style-type: none"> • Spectateur • Expression spontanée de ses préférences • Justification de ses préférences • Agrégation des préférences individuelles et négociation • Délibération et discussion raisonnée
La portée de la participation	<ul style="list-style-type: none"> • Un sujet spécialisé • Un sujet large
Quelle est la fréquence de la participation ?	<ul style="list-style-type: none"> • Régulière • Processus limité dans le temps • Garanties législatives pour permettre la répétition
Quel est le degré d'influence des participants ?	<ul style="list-style-type: none"> • Bénéfices personnels seulement • Influence de type informationnel • Recommandation et consultation • Co-production • Décision

Figure 6 : Les différentes modalités organisationnelles des forums participatifs Source Laurence Bherer, « Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques » p. 117

Le critère des participants permet tout d'abord d'identifier le degré de représentativité souhaité. Deuxième critère, les enjeux permettent de définir si les participants possèdent des intérêts particuliers dans la démarche à laquelle ils sont associés. Le troisième facteur, correspond à la contribution demandée aux participants dans le processus. L'objet de la participation constitue le quatrième critère, il permet d'analyser la portée du dispositif participatif ainsi que les registres de savoir et de légitimité que pourront faire valoir les participants. Le cinquième critère s'intéresse à la fréquence de la participation permettant de savoir si les participants sont mobilisés de manière très ponctuelle ou si le dispositif participatif est intégré dans un système de gouvernance pérenne. Enfin, le sixième critère s'intéresse au degré d'influence, ou d'empowerment que les participants peuvent atteindre. Ce tableau permettra ainsi de réaliser une synthèse de l'ensemble des dispositifs participatifs mobilisés dans le cadre des deux démarches étudiées, seule la dimension des intérêts directs ou indirects ne sera pas abordée, car du fait du caractère relativement générale des projets étudiés, cette dimension ne semblait pas pertinente (de manière générale on peut considérer que les intérêts n'entrent que peu en jeu au cours de ces démarches).

Cette analyse des dispositifs participatifs et notamment de leur influence dans la prise de décision ne doit cependant pas nous faire tomber dans un biais fréquent dans ce genre

d'exercice, celui du « tropisme procédural »⁹⁵. Mis en avant par Alice Mazeaud, ce tropisme consiste à considérer que le dispositif participatif, suivant la manière dont il est conçu, peut atteindre de manière efficiente les objectifs qui lui sont assignés. Or le dispositif participatif est mis en œuvre dans un contexte particulier, qui s'avère déterminant dans les résultats attendus et produits. Pour Laurence Bherer il s'agit ainsi de « décentrer le regard des procédures vers le contexte de production de la participation publique »⁹⁶. Nous accorderons ainsi une attention particulière à la définition du contexte au cours de l'analyse des deux cas d'étude afin de comprendre les motivations du projet et les attendus des dispositifs participatifs associés, mais aussi les éléments qui pourront influencer le projet et la mise en œuvre de la participation.

Avant de partir dans l'analyse de ces deux projets de territoire, un dernier point abordant la place de la participation dans l'élaboration des documents de planification s'avère toutefois nécessaire.

3. La planification réinterrogée par la montée en puissance du référentiel participatif dans l'action publique

La participation dans la planification se révèle aujourd'hui être un impératif : faire face à l'imbrication des structures institutionnelles, besoin de partager une vision du territoire, implication élargie des acteurs dans la mise en œuvre du projet défini... Cependant, dans la réalité la mise en œuvre de la participation ne se révèle pas à la hauteur. D'un côté, si la participation est bien dans les procédures d'élaboration de la planification dans le code de l'urbanisme, sous le vocable de concertation notamment, elle fait cependant l'objet d'une définition peu ambitieuse. De l'autre si la participation est devenue un incontournable de l'urbanisme, on verra qu'elle fait l'objet de pratiques bien inégales entre l'échelle du projet urbain, où la coconstruction devient une pratique reconnue, et celle de la planification où les pratiques sont bien plus limitées. Comment expliquer ces limites et comment les dépasser ? C'est à ces questions que tente de répondre ce troisième chapitre.

3.1. La participation dans la planification une démarche globalement inaboutie

⁹⁵ Loïc Blondiaux, Jean-Michel Fourniau, « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? », dans *Participations*, n° 1, 2011, p. 8-35

⁹⁶ Laurence Bherer, *Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques*, op. cit. supra n. 56 p. 119

3.1.1. *Des procédures juridiques très limitées à l'origine d'une certaine routinisation de la participation dans la planification*

L'institutionnalisation de la participation se traduit juridiquement par un ensemble de textes obligeant et encadrant les dispositifs participatifs à mettre en œuvre dans un certain nombre de situations relevant du champ de l'action publique. Les champs de l'environnement et de l'aménagement du territoire sont les deux domaines principaux, où la loi a institué, en France, des procédures participatives obligatoires. On retrouve ainsi ces dispositifs inscrits dans le Code de l'Urbanisme ou le Code de l'Environnement. Gérard Monédiaire avance l'hypothèse que si la participation s'est particulièrement développée dans ces deux domaines du fait de la conjonction de deux phénomènes sociaux, d'un côté l'attachement à la propriété privée immobilière et de l'autre « la sensibilité croissante du public à l'égard des risques d'altération de l'espace considéré plus ou moins confusément en tant que patrimoine commun. »⁹⁷

Dans ce même article, l'auteur fait le bilan des textes de loi internationaux et nationaux instituant des procédures participatives.

Au niveau international, on peut dire que cette institutionnalisation est récente. Elle se limite essentiellement à un texte, néanmoins essentiel, la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, élaborée et adoptée en 1998 par la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies. Son article premier consacre principalement trois droits fondamentaux pour les citoyens et la société civile en générale :

- Le droit d'accès à l'information sur l'environnement ;
- La participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement ;
- L'accès à la justice en matière d'environnement.

Au-delà de ces règles de base, Le texte laisse aux Etat contractants le choix des moyens à mettre en œuvre pour faire appliquer ces droits, fixant malgré tout une série de règles de base à respecter :

- « l'obligation d'informer la population de manière efficace et opportune ;
- l'obligation d'élaborer une procédure de participation dès le départ : « c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence » ;
- des délais raisonnables permettant une participation efficace ;

⁹⁷ Gérard Monédiaire, « La participation du public organisée par le droit : des principes prometteurs, une mise en œuvre circonspecte, Abstract », dans *Participations*, n° 1, 2011, p. 134-155

- l'obligation pour les pouvoirs publics de tenir compte des résultats de la procédure de participation. »⁹⁸

Cette convention a été traduite dans le droit français à la fois dans la charte constitutionnelle de l'environnement de 2004, puis dans le Code de l'environnement modifié par la loi ENE de 2010.

Concernant plus spécifiquement, les dispositifs participatifs s'appliquant à la planification, deux dispositifs principaux existent. Le premier d'entre eux est l'enquête publique, instaurée en 1810, elle a pour objet de garantir la protection du droit de la propriété lors des procédures d'expropriation. Ayant subi d'importantes évolutions au cours du temps, elle prend la forme qu'on lui connaît aujourd'hui avec la loi relative à la démocratisation de l'enquête publique et à la protection de l'environnement du 12 juillet 1983 (dite loi Bouchardeau)⁹⁹. Elle est à la fois un dispositif d'information et de recueil des avis de la population mise en œuvre obligatoirement, pour ce qui nous concerne ici, pour les plans, schémas, programmes et autres documents de planification soumis à une évaluation environnementale. L'enquête publique est conduite en fin de procédure d'élaboration du projet, une fois les modalités de celui-ci bien définies. La neutralité de la procédure est assurée par un commissaire enquêteur indépendant en charge de l'enquête et de la rédaction d'un rapport faisant état des avis exprimés. Dans ces conditions on peut se demander quelles marges de manœuvre existent encore à ce stade du projet. Il est alors trop tard pour envisager des solutions ou des projets alternatifs, seules des modifications n'affectant pas l'économie du projet peuvent être apportées sur la base des réserves ou des recommandations qu'aura formulées le commissaire-enquêteur.

La concertation préalable, créée par la loi du 18 juillet 1985¹⁰⁰, vient répondre à cette critique de la temporalité. Elle impose à l'autorité en charge du projet de délibérer dès le départ sur les objectifs poursuivis et les modalités « d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées » (article L103-2 du Code de l'Urbanisme). L'élaboration ou la révision du schéma de cohérence territoriale et du plan local d'urbanisme, font notamment parties des procédures soumises à cette concertation préalable depuis la loi SRU. Elle impose une information et une participation du public à un stade suffisamment précoce dans le processus de décision pour

⁹⁸ « Que dit la Convention d'Aarhus en matière de participation ? », *SPF Santé Publique*, 2016, <https://www.health.belgium.be/fr/que-dit-la-convention-daarhus-en-matiere-de-participation> (consulté le 18/08/2018)

⁹⁹ Loi n°83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation de l'enquête publique et à la protection de l'environnement (dite loi Bouchardeau), JORF du 13 juillet 1983 page 2156

¹⁰⁰ Loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement, JORF du 19 juillet 1985 page 8152

que des options ou des solutions alternatives puissent être envisagées, donnant aux participants une réelle influence. Cependant les conditions de mise en œuvre de cette concertation sont définies à minima dans le code de l'urbanisme, à son article L 103-4 :

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

L'autorité en charge du projet reste donc relativement libre dans les procédures participatives qu'elle choisira de mettre en œuvre. Par ailleurs, en cas de contentieux, il est à noter que le juge administratif contrôlera d'un côté la proportionnalité des moyens mis en œuvre pour la concertation au regard du projet (avec toute la subjectivité que cela peut comporter), et, de l'autre, la bonne mise en œuvre de la concertation selon les conditions arrêtées dans la délibération initiale. Si la participation mise en œuvre ne correspond pas aux modalités arrêtées, la procédure peut alors être déclarée illégale. Dans ce contexte, on comprend bien que les collectivités ne sont pas incitées à se lancer dans des procédures de concertation ambitieuses.

Ainsi la loi a contribué à l'institutionnalisation en urbanisme de démarches participatives très limitées s'inscrivant dans les registres de l'information ou de la consultation tout au plus mais ne pouvant prétendre à la mise en œuvre d'un véritable projet co-construit. Le cadrage donné par ces dispositifs conduit la plupart du temps les élus à se cantonner à cette « participation » minimum conduisant à une forme de routinisation des procédures et de l'administration en charge de la mettre en œuvre. Le risque au final est de perdre le sens de la participation, celle-ci n'ayant pour objectif que de satisfaire aux obligations des textes de loi.

3.1.2. Des pratiques inégales entre les échelles du projet urbain et de la planification

Malgré le constat qui vient d'être dressé d'une institutionnalisation des dispositifs de concertation qui n'a pas favorisé la mise en œuvre de démarches participatives ambitieuses, celui-ci doit largement être nuancé. En effet, la concertation, la participation ou encore la co-construction sont des concepts de plus en plus présents et mis en valeur en urbanisme mais davantage à l'échelle du projet urbain, qui fait l'objet de nombreuses expériences innovantes en la matière, que de la planification.

Pour comprendre cette relation entre niveaux de participation et échelles de projet urbain il est intéressant de regarder les travaux de recherche conduits par Héloïse Nez concernant les

budgets participatifs et les dispositifs participatifs en urbanisme mis en œuvre à Paris et Cordoue¹⁰¹. Héloïse Nez dresse le bilan suivant : à Cordoue, les habitants ont un pouvoir de décision concernant l'allocation de 4 % du budget municipal, enveloppe relativement faible, qui sera consacrée à la réalisation ou à l'entretien d'aménagements dans les quartiers. Par ailleurs ils ne sont pas associés, de quelque manière que ce soit, aux discussions concernant des projets urbains de plus grandes envergures, seuls des dirigeants associatifs sont invités à négocier avec les élus. A Paris en revanche, les budgets participatifs sont mis en œuvre à l'échelle des mairies d'arrondissements, mais, comme tous les dispositifs participatifs mis en œuvre dans la capitale, celui-ci demeure consultatif. Cependant ces dispositifs participatifs concernent une plus grande variété de projets, y compris des opérations à l'échelle de la ville ou de la métropole, qui font à minima l'objet de réunions publiques d'information, mais peuvent aussi donner lieu à la création d'un comité permanent de concertation comme dans le cadre de l'aménagement du Quartier Paris Rive Gauche.

Plusieurs éléments sont avancés pour expliquer ce décalage. Tout d'abord, les élus cordouans peuvent se permettre de donner un véritable pouvoir décisionnel aux habitants dans la mesure où ce pouvoir est très peu étendu (4 % du budget, suffisant pour quelques aménagements dans les quartiers), les enjeux sur les finances de la ville ainsi que sur la visibilité des aménagements au niveau de la ville sont donc très limités. A l'inverse les grands projets urbains, on peut en dire de même pour les politiques de planification, engagent beaucoup plus les élus tant au niveau économique, qu'au niveau politique, ces projets affirmant une image forte de la ville et du territoire souhaité.

Pour le cas parisien, Héloïse Nez avance une deuxième explication concernant le caractère uniquement consultatif des dispositifs, il s'agit des représentations politiques dominantes en France marquées par « une conception « républicaine » de la politique selon laquelle l'élu est le seul détenteur de l'intérêt général et donc le seul acteur légitime pour prendre des décisions. »¹⁰² Ces enjeux de pouvoir et de légitimité s'expriment bien sûr du côté des élus qui souhaitent garder la main sur les décisions jugées les plus importantes. Ils s'expriment également du côté des fonctionnaires chargés de la mise en œuvre « technique » de ces projets. Ceux-ci peuvent avoir le sentiment que leur légitimité d' « experts » pourrait être mise

¹⁰¹ Ont été consultés : Héloïse Nez, *Les savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif: regards croisés sur les expériences de Paris et de Cordoue*, 2010 ; « Nature et légitimités des savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif. Une enquête ethnographique à Paris », dans *Sociologie*, n° N°4, vol. 2, 2011, <http://journals.openedition.org/sociologie/1098> (consulté le 19/08/2018) ; « La démocratie participative en butte à la grande échelle. La participation citoyenne dans l'urbanisme à Paris et à Cordoue », *Métropolitiques.eu*, 2011, https://www.metropolitiques.eu/spip.php?page=print&id_article=145 (consulté le 01/08/2018)

¹⁰² Héloïse Nez, *La démocratie participative en butte à la grande échelle. La participation citoyenne dans l'urbanisme à Paris et à Cordoue*, op. cit. supra n. 102

en concurrence face à des citoyens « profanes », voire incompetents qui menaceraient tant l'efficience de la démarche que la qualité du projet mis en œuvre¹⁰³. Plus spécifiquement pour la planification, les experts ont tendance à s'approprier davantage encore les démarches liées à l'élaboration de ces documents au détriment des citoyens mais également parfois des élus. La complexification croissante de ces documents qui doivent agréger de plus en plus de thématiques et répondre à certains nombre d'exigences juridiques a en effet conduit à un besoin fort d'ingénierie, qui se traduit au final une forte technicisation¹⁰⁴ des démarches ne laissant que peu de place au non-expert.

En filigrane on voit ainsi apparaître la question de la légitimité des savoirs mobilisés au cours des différentes démarches d'urbanisme. Héloïse Nez s'est appliquée à définir quatre typologies de « savoirs citoyens »¹⁰⁵, et il semble que ceux-ci soient davantage reconnus, et donc mobilisés, au niveau du projet urbain qu'au niveau de la grande échelle de la planification. Ces savoirs citoyens correspondent à « l'ensemble des connaissances, des expériences et des techniques, c'est-à-dire non seulement les ressources cognitives (savoirs au sens strict) mais aussi les habiletés pratiques (savoir-faire), que peut mobiliser un acteur qui ne dispose ni d'un statut d'élu, ni d'un statut de professionnel lorsqu'il intervient dans les dispositifs participatifs. »¹⁰⁶ Le plus souvent, les dispositifs participatifs souhaitent recueillir des « savoirs d'usage » qui s'appuient sur la connaissance acquise par les habitants ou les usagers de leur environnement immédiat (lieu du projet), « Ce « savoir local » donne aux habitants une fine connaissance des usages et du fonctionnement permanent de leur territoire ». Mais les participants sont également en mesure d'apporter d'autres savoirs valorisés au cours de la participation. Ceux-ci peuvent être d'ordre professionnel, les participants réinvestissant « des compétences techniques issues de leur pratique professionnelle » ou des compétences qu'ils ont acquis au cours du processus participatif (par exemple lire un plan). Ils peuvent relever du registre des « savoirs militants [...] acquis au sein d'un collectif (association, parti politique, groupe informel, etc.) et qu'ils reconvertissent dans les dispositifs participatifs. » Ces savoirs peuvent également relever des expériences associatives des participants, il relève alors davantage de leur capacité à s'organiser en collectif, possédant des ressources pour débattre

¹⁰³ Guillaume Gourgues, « Critique de la participation », in Casillo I. avec BARBIER R., BLONDIAUX L., Chateauraynaud F., Fourniau J-M., Lefebvre R., Neveu C. et Salles D. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013, URL : <http://www.dicopart.fr/en/dico/critique-de-la-participation>.

¹⁰⁴ Jean-René Etchegaray, « On est prisonniers de la technique » - *Métropolitiques*, op. cit. supra n. 37

¹⁰⁵ Héloïse Nez, *Nature et légitimités des savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif. Une enquête ethnographique à Paris*, op. cit. supra n. 102

¹⁰⁶ *Ibid.*

voire même proposer une contre-expertise ou un contre-projet en mobilisant un ensemble de savoirs d'usage, professionnels et militants.

Ce dernier point peut constituer un dernier élément explicatif d'une participation plus aboutie au niveau du projet urbain que de la planification. En effet, ces projets urbains ont fait l'objet d'un intérêt et d'une appropriation de bien plus longue date par les mouvements sociaux et les associations que les démarches de planification. On peut citer à titre d'exemple le quartier de l'Alma-gare à Roubaix, qui a mobilisé à partir de la fin des années 1960 les habitants organisés confédération syndicale, puis, rejoints par des chercheurs, en Atelier populaire d'Urbanisme, contre la destruction de ce quartier et pour la construction de contre-propositions. Cette expérience a fait date et a par la suite été reproduite par d'autres mouvements sur d'autres territoires.

Ainsi, si la planification marque un retard certain dans la mise en œuvre de démarches participatives au regard de ce que se fait déjà de manière courante pour les projets urbains. On peut voir de manière positive qu'une série d'outils existent déjà, testés et éprouvés à l'échelle du projet urbain et ne demandent plus qu'à être adaptés aux besoins de l'élaboration des documents de planification. Ce travail est aujourd'hui promu par l'ADEME notamment qui a, à ce sujet, édité un guide méthodologique à destination des acteurs publics souhaitant mettre en œuvre des processus participatifs à l'occasion de leurs démarches de planification¹⁰⁷. Mais il revient également, dans une certaine mesure, à la société civile elle-même de s'intéresser et de se saisir de ces démarches de planification si elle souhaite y être associée. Pour dépasser le manque d'intérêt que semblent susciter ces démarches, de nouvelles manières de faire doivent aussi être envisagées. Des dispositifs sont déjà mis en œuvre dans ce sens, citons par exemple le maire de Bayonne, Jean-René Etchegaray qui, dans une intervention reprise par Métropolitiques.eu¹⁰⁸, fait part du renouvellement des réunions publiques mis en œuvre dans le cadre de l'élaboration du PLUI :

« Avec l'agence d'urbanisme, on a souhaité mettre en place des réunions de quartier, mais en se disant qu'il ne faudrait surtout pas que cela ressemble à ces réunions où l'on ne parle que du ramassage des ordures ménagères ou du positionnement des bancs sur le square. On a mis en place des « portraits de quartier » [...]. Et on a invités [les habitants] à s'exprimer assez librement : « Comment voyez-vous votre quartier, aujourd'hui, dans l'avenir immédiat et plus lointain ? ». Je n'attendais pas forcément grand-chose, mais on

¹⁰⁷ Jodelle Zetlaoui-Léger, *La participation citoyenne, réussir la planification et l'aménagement durables*, « Les cahiers méthodologiques de l'AEU2 », Angers, ADEME, 2016

¹⁰⁸ Jean-René Etchegaray, « On est prisonniers de la technique » - *Métropolitiques*, op. cit. supra n. 37

avait quand même espoir que ces portraits de quartier intéressent la population... Ils étaient 200 à 250 participants, là où je pensais qu'on serait une cinquantaine. Ils étaient plutôt jeunes, là où en général ne viennent que des personnes du troisième âge...

Et quelle surprise, on a eu une réunion passionnante ! Parce que de schéma, il n'en a pas été question ; de plan, il n'en a pas été question. On leur a remis simplement une feuille blanche. [...] On a produit des images, on leur a demandé de hiérarchiser un certain nombre de choses. Finalement, on s'est bien rendu compte qu'on avait mis au placard tous les outils qu'on croyait être les bons pour pouvoir s'adresser aux citoyens. Les mécanismes habituels de consultation citoyenne ne nous ont pas servi à grand-chose. »

Ainsi le discours de cet élu ouvre la porte à une réflexion plus large sur la manière d'élaborer les documents de planification afin d'y intégrer davantage de participation, tout en répondant mieux à la visée stratégique de ces documents.

3.2. Perspectives pour une meilleure prise en compte de la participation dans l'élaboration des documents de planification

En guise d'ouverture sur la poursuite du renouvellement des pratiques de planification et une meilleure intégration de la participation dans l'élaboration des documents de planification, cette dernière sous-partie recense quelques perspectives de renouvellement des démarches de planification issues de travaux de recherche, entre analyse de phénomènes émergents et préconisations.

3.2.1. *Une nouvelle articulation plan/projet*

Cette articulation plan/projet est déjà présente dans les conceptions développée par la planification stratégique. Mais il s'agit ici d'aller plus loin et notamment de voir comment le projet peut être une entrée privilégiée pour intégrer la participation dans les démarches de planification.

Si l'intérêt d'accorder une place certaine aux projets dans l'élaboration des documents de planification s'avère nécessaire pour opérationnaliser ce document et penser sa mise en œuvre¹⁰⁹, on peut, au regard de la participation, trouver un autre intérêt à focaliser la réflexion sur le projet. En effet, face à la limite pointée d'une démarche trop généraliste et conceptuelle qui empêcherait l'acteur néophyte de se saisir de la planification, la focalisation sur le projet

¹⁰⁹ Benoit Dugua, *Comment réenchanter la planification territoriale en France ?*, op. cit. supra n. 36

permet de réinscrire la démarche dans le concret. C'est notamment la proposition que fait Benoît Dugua dans sa thèse¹¹⁰ au travers de la notion d'objets et de lieux transactionnels.

Pour dépasser ce constat, Benoît Dugua propose non pas d'aborder la concertation à partir de grands questionnements généraux quant à l'avenir du territoire, mais plutôt de partir d'objets ou de lieux précis qui peuvent être porteurs de débat et permettre ensuite de monter en généralité. Dans sa thèse sur l'inter-SCOT Lyonnais, il propose de prendre pour sujet de discussion des objets ou des lieux transactionnels. Il définit le lieu comme un morceau d'espace aux limites plus ou moins floues et dont la définition est liée à une expérience et un rapport à l'espace. Ainsi les lieux transactionnels correspondent à des espaces connus de tous sur le territoire et qui sont source de représentations et d'attachement. Pour pouvoir être qualifiés d'objets ou de lieux de « transactionnels » ces lieux ou objets doivent par ailleurs constituer des éléments structurants du territoire, concernant une majorité d'acteurs, ce qui leur confère une certaine capacité à fédérer. Ces caractéristiques leur confèrent ainsi une capacité à « stabiliser dans le temps une scène d'échange et de débat, « *forum hybride* » combinant savoir profane et savoir savant. »¹¹¹

Benoît Dugua propose une représentation du lieu transactionnel dans le schéma ci-dessous :

¹¹⁰ Benoît Dugua, *Entre mise en œuvre et mise à l'épreuve de la planification territoriale : dynamique des lieux de projets dans l'inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise*. Architecture, aménagement de l'espace. Université Grenoble Alpes, 2015

¹¹¹ Benoit Dugua, Gabriella Trotta Brambilla, « Les « lieux transactionnels » de la planification territoriale. Exemple de la plateforme Lyon-Saint Exupéry », dans *Géocarrefour*, n° Vol. 87/2, 2012, <http://journals.openedition.org/geocarrefour/8706> (consulté le 12/08/2018)

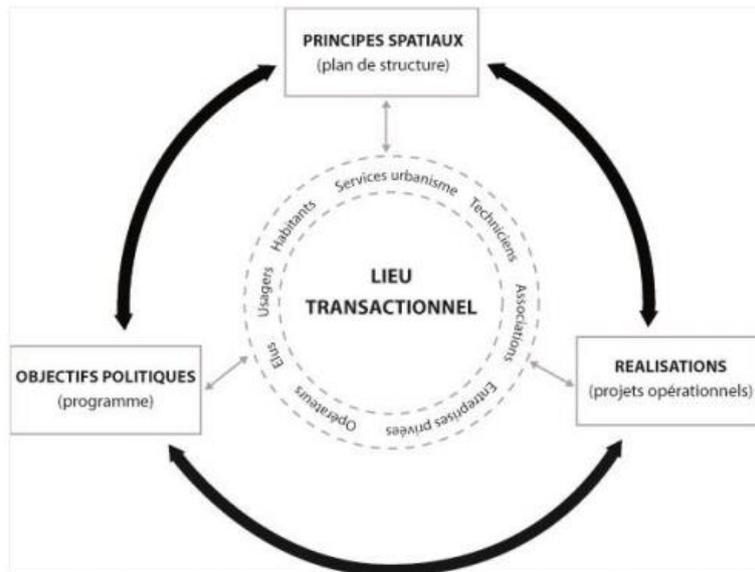


Fig. 3 : Le lieu transactionnel comme lieu de condensation du processus de planification territoriale (Temps 3) (Source : Dugua, 2014)

Figure 7 : Représentation du lieu transactionnel - Source : Benoît Dugua, *Entre mise en œuvre et mise à l'épreuve de la planification territoriale : dynamique des lieux de projets dans l'inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise*

Ainsi un lieu transactionnel possède la capacité de lier conjointement l'espace, des objectifs politiques et des réalisations concrètes. La mise en œuvre de ces trois sphères autour d'un même objet permet d'associer une diversité d'acteurs du territoire, ayant chacun leur propre approche de ce lieu et s'inscrivant davantage dans l'une ou l'autre de ces sphères. Dans sa thèse, Benoît Dugua tend à montrer que le lieu transactionnel se localise spécifiquement dans le périurbain, il cite ainsi dans le contexte de l'inter-SCOT lyonnais la plateforme Lyon-Saint Exupéry et l'autoroute A89 comme objet transactionnel.

La réflexion peut être étendue au-delà de la notion de lieu transactionnel à la notion de bien commun. Benoît Dugua s'inspire ici des travaux d'Alberto Magnaghi¹¹². L'architecte urbaniste, chef de file du courant territorialiste, fait le constat d'un mouvement de déterritorialisation causé par l'urbanisation, et la rupture qu'elle a entraînée avec les habitants et leur terre (nature reléguée, une terre qui ne produit plus la nourriture nécessaire à la subsistance...). Pour lui, le territoire doit être reconsidéré comme « un milieu vivant dans lequel la nature n'est pas soumise à la domination de l'homme mais pensée dans une relation de coévolution féconde avec les activités humaines. »¹¹³ Cette définition donne au territoire une dimension patrimoniale à laquelle sont rattachés un ensemble de ressources, qui constituent autant de « biens communs patrimoniaux » aussi bien matériels (paysages, ressources naturels,

¹¹² Alberto Magnaghi, *La conscience du lieu*, Eterotopia, 2017

¹¹³ Sandra Fiori et Alberto Magnaghi, « Les territoires du commun, Entretien avec Alberto Magnaghi », *Metropolitiques.eu*, 10/05/2018, URL : <http://www.metropolitiques.eu/Les-territoires-du-commun.html> (consulté le 25/08/2018)

infrastructures...) qu'immatériels (savoirs liés à l'environnement local, modèles socio-culturels...). La mise en valeur de ce patrimoine territorial en passe d'être oublié est, pour Alberto Magnaghi, « la condition d'un développement local auto-soutenable »¹¹⁴ (rappelons utilement l'objectif de développement durable que poursuivent les documents de planification) et ne pourra se mettre en œuvre que par « un processus de réappropriation des habitants, de développement de leur capacité à décider quoi produire et quoi consommer. »¹¹⁵

Pour en revenir au sujet qui nous intéresse ici, à savoir la participation dans l'élaboration des documents de planification, cette réflexion nous éclaire ainsi sur les sujets qui peuvent être portés à la participation. En effet, malgré le mouvement de déterritorialisation en cours, les habitants d'un même territoire possèdent une certaine connaissance de leur patrimoine territorial (constituée de représentations symboliques ou de pratiques). Le rôle de la participation est ainsi de les amener à s'exprimer sur ce patrimoine territorial pour leur faire prendre conscience des lieux et de leur pouvoir d'action, voire même de leur devoir d'agir pour la gestion de ces ressources communes. Il s'agit alors pour porter ce processus de trouver des objets, lieux ou projets porteurs de débat et pouvant créer une entente territoriale sur la gestion de ces ressources communes, conditionnant l'avenir du territoire.

Par la même, on peut voir apparaître l'expression forte d'un mouvement de relocalisation, qui se traduit par une inversion du processus de planification partant du local, ou du projet, pour remonter ensuite au global, à l'échelle du territoire et du plan. Au final, la proposition qui est faite ici pour tirer parti de la participation dans l'élaboration des documents de planification est de rompre avec la hiérarchie du plan sur le projet. Cette rupture avec un processus de planification linéaire s'écrit dans l'espace mais également dans le temps.

3.2.2. *Une inscription du processus de planification dans la durée : du processus permanent à l'émergence d'une scène de gouvernance territoriale*

On l'a vu dans le premier chapitre de cette partie, les nouveaux modèles de planification tendent à remettre en question le processus linéaire : élaboration puis mise en œuvre du document de planification, au profit de conceptions itérative ou permanente amenant des évolutions du plan et des adaptations stratégiques au fil du temps. La participation doit s'inscrire dans cette temporalité renouvelée, elle est même la condition indispensable de la mise en œuvre de ce processus, qui amène à repartager et renégocier régulièrement les objectifs poursuivis.

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ *Ibid.*

Le processus d'élaboration doit ainsi intégrer pleinement la participation à chaque étape de ce processus, ce besoin doit être anticipé par la définition d'une méthodologie spécifique avant d'engager le projet de planification. Pour construire cette méthodologie, il peut être utile de se référer au guide produit par l'ADEME, déjà cité précédemment¹¹⁶.

Ce guide définit ainsi la démarche de planification en quatre grandes étapes d'élaboration appelant chacune des modalités de participation spécifiques selon les objectifs poursuivis :

- 1- La vision, consistant en la construction d'un diagnostic partagé faisant appel aux représentations et usages des acteurs du territoire ;
- 2- L'ambition, qui doit permettre par la libre expression de chacun d'identifier des points de convergence pour faire émerger une figure territoriale fédératrice ;
- 3- La transcription, phase de traduction réglementaire ou technique, la participation vient acter le travail finalisé, au travers de l'enquête publique par exemple ;
- 4- La concrétisation qui s'intéresse à la mise en œuvre du plan sur le temps long. D'un côté, il s'agit de repartager les objectifs poursuivis par les documents de planification afin de guider l'action sur le terrain pour garder à l'esprit l'ambition. De l'autre, il s'agit également de mesurer les résultats produits par la politique de planification et de partager ces résultats.

La définition de la participation d'un point de vue méthodologique, pour chacune de ces étapes et l'ensemble de la démarche, passe ainsi par une série de questions. Il s'agit tout d'abord de s'interroger sur les objectifs poursuivis au travers de la concertation à mener, en inscrivant celle-ci dans un cadre opérationnel qui réfléchit déjà à la valorisation des résultats produits. Le deuxième questionnement concerne l'intensité de la participation qui donnera à voir le niveau d'ambition placé dans la participation, ces niveaux d'ambition peuvent varier au cours de la démarche et selon les objectifs recherchés. Il faut enfin s'interroger sur le choix des participants et le rôle donné à chacun, notamment leur rôle dans la prise de décision. Ainsi la bonne intégration de la participation doit engager des éléments de gouvernance du projet.

Au final, on se rend compte que c'est la démarche dans son intégralité qui doit être revue au prisme de la participation, conçue comme un processus permanent et intégré. La participation induit ainsi des modifications dans les manières de faire de la planification, à condition de lui donner suffisamment de poids.

¹¹⁶ Jodelle Zetlaoui-Léger, *La participation citoyenne, réussir la planification et l'aménagement durables*, op. cit. supra n. 108

Marcus Zepf¹¹⁷¹¹⁸ met en avant ce phénomène au travers de l'articulation de deux notions : « l'agrégat d'acteurs » et « le processus permanent ». L'agrégat d'acteurs tout d'abord est la résultante de la mise en œuvre du dispositif participatif. Celui-ci en effet crée un espace d'expression permettant progressivement de construire un dialogue entre la diversité des participants qui échangent des arguments. Au fur et à mesure des échanges, un langage commun peut se construire entre ces acteurs et avec l'autorité publique, ce langage commun est la base de la mise en œuvre d'une compréhension commune des enjeux et du partage de valeurs, qui seront ensuite mobilisées pour formuler des objectifs.

Pour que la participation atteigne cet objectif, celle-ci doit tout de même répondre à un certain niveau d'ambition en étant conçu comme « une plateforme d'expression égalitaire » entre « différents groupes d'acteurs [qui] n'ont pas le même statut [...], ni les mêmes compétences [...] pour défendre également leurs intérêts », nécessitant donc, « au préalable, d'établir un processus permanent de formation et d'information qui permet aux aspirants d'accéder et de participer à cette plateforme d'expression »¹¹⁹. En fin de compte, il faut également accepter de remettre en question le système politico-administratif traditionnel en redéfinissant l'attribution de la prise de décision. Nous sommes ici dans l'illustration « du passage du « gouvernement », supposé rigide, autoritaire et inadapté face à la complexité nouvelle des sociétés, à la « gouvernance », processus souple et adaptable impliquant une pluralité d'acteurs légitimes. »¹²⁰

Dans ce contexte, le document de planification devient l'outil de la mise en œuvre d'un processus de gouvernance territoriale, comme l'ont mis en évidence Salma Loudiyi¹²¹ ou Fernanda Moscarelli¹²² pour le SCoT :

« Le SCoT est un instrument d'action publique qui a l'ambition d'articuler et de faire dialoguer un ensemble d'acteurs hétérogènes, suivant une mobilisation sociale autour d'une ressource commune. Il apparaît ainsi comme un instrument

¹¹⁷ Marcus Zepf, *Éléments de définition de la raison pratique de l'aménagement urbain : vers un continuum entre agrégation d'acteurs et processus permanent*, Habilitation à diriger des recherches, Université Lumière Lyon 2, 2004

¹¹⁸ Marcus Zepf, « La planification territoriale entre dynamiques socio-économiques et inerties politico-administratives : un processus permanent », dans Marcus Zepf, Lauren Andres (dir.), *Enjeux de la planification territoriale en Europe*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2011, p. 39-53

¹¹⁹ Marcus Zepf, Lauren Andres, « Vers de nouvelles articulations entre plan territorial, plan d'urbanisme et projets urbains », dans *Géocarrefour*, n° Vol. 87/2, 2012, p. 71-73

¹²⁰ Loïc Blondiaux, Yves Sintomer, *L'impératif délibératif*, op. cit. supra n. 53

¹²¹ Salma Loudiyi, *Le SCoT, instrument de gouvernance territoriale ?*, op. cit. supra n. 26

¹²² Fernanda Moscarelli, *Schéma de cohérence territoriale et développement durable en France : enseignement à partir des cas grenoblois et montpellierain*, Géographie, aménagement de l'espace. Université Paul Valéry – Montpellier III, 2013

*de gouvernance. Cependant, cette gouvernance reste à définir et est un lieu à construire et à investir. »*¹²³

Ainsi, cette gouvernance territoriale, qui s'impose pour gérer collectivement la complexité et les ressources du territoire, s'opérationnalise au travers de la mise en œuvre de dispositifs participatifs et prend appui sur les documents de planification stratégique, comme le SCoT, qui viennent traduire en objectifs et en opérations les discours de cette scène de gouvernance.

L'espace participatif créé pour l'élaboration du document de planification n'a donc plus vocation à disparaître une fois le document approuvé. Au contraire, il perdure sous la forme d'une nouvelle arène de gouvernance, qui fait entrer la planification dans un processus permanent. Marcus Zepf décrit ainsi un processus permanent de réflexion, de débat et de prises de décision qui articule temps long, au travers de co-construction de projection territoriale à long terme, et temps court par l'adoption d'une approche incrémentale. Ce mode d'action se caractérise par une évolution progressive (des objectifs poursuivis et des actions mises en œuvre) au fil des expérimentations, avec la possibilité de revenir sur ce qui a été décidé si l'expérience n'est pas satisfaisante. Cette articulation des temps long et court au travers d'une remise en débat et d'adaptations permanentes s'avère selon le chercheur d'autant plus nécessaire pour « intervenir dans un contexte urbain en transformation constante avec des acteurs et des outils qui ont la capacité de se renouveler et de s'autoproduire de manière permanente. »¹²⁴

Ces quelques perspectives tendent à montrer que la participation, s'avère un indispensable dans les procédures de planification. Au-delà elles appellent à un renouvellement de la manière dont sont conçus ces processus participatifs, parallèlement à l'évolution des documents de planification eux-mêmes. Au final, les processus spatio-temporels guidant la planification sont totalement remis en cause au profit d'articulations plan-projet et temps long-temps court. Ces évolutions appelées et en cours reposent ainsi la question de l'avenir des documents de planification. On peut à ce titre citer les pistes d'action envisagées par les auteurs de la recherche-action *SCoT et territoires. Quels acquis ? Quelles perspectives ?*¹²⁵ pour un âge 2 des SCoT. Ce rapport propose ainsi de privilégier pour le SCoT une forme plus libre et personnalisée, et donc moins réglementaire, fixant un cap et racontant une histoire pour le territoire co-construite par les acteurs tant publics que privés. Au final, ces propositions tendent

¹²³ Salma Loudiyi, *Le SCoT, instrument de gouvernance territoriale ?*, op. cit. supra n. 26

¹²⁴ Marcus Zepf, *La planification territoriale entre dynamiques socio-économiques et inerties politico-administratives : un processus permanent*, op. cit. supra n. 119, p. 52

¹²⁵ Alain Faure et al., 01/08/2018, op. cit. supra n. 13

à rapprocher le SCoT d'une autre forme de démarche d'anticipation territoriale : le projet de territoire. Il est donc intéressant de voir à quoi ressemblent des projets de territoire aujourd'hui, la manière dont ils sont conçus notamment dans leur aspect participatif et comment il se concrétisent.

DEUXIEME PARTIE : L'EXEMPLE DES PROJETS DE TERRITOIRE : DES EXERCICES DE PLANIFICATION SPECIFIQUES

Comme l'a montré la première partie de ce travail, le retour et le renouveau de la planification en France a été principalement traité dans le domaine de la recherche au travers de son document phare, le SCoT. Cependant, le SCoT ne représente qu'une « démarche territoriale d'anticipation »¹²⁶ parmi d'autres. Au cours de mon expérience au sein du bureau d'études Inddigo, j'ai ainsi été amenée à m'intéresser à d'autres types de démarches : les projets de territoire. Dans le cadre de ce travail il semblait intéressant de traiter ces approches du territoire, qui peuvent permettre d'apporter également un nouvel éclairage et de nouvelles perspectives pour les documents de planification. Ces projets de territoire présentent l'intérêt de sortir du carcan réglementaire de planification et ainsi de se libérer d'une pression tant sur le fond que sur la forme et le processus à conduire. Cette liberté se traduit par des productions variées, qui peuvent plus facilement laisser place à l'expérimentation, notamment au niveau de la participation.

En préalable à l'analyse des deux cas d'étude retenus, le premier point de cette seconde partie aura pour objet de recadrer le sujet étudié, à savoir les projets de territoire et la méthodologie utilisée pour élaborer ces projets.

Viendront ensuite la présentation et l'analyse de deux cas d'étude issus de missions auxquelles j'ai participé au sein d'Inddigo à savoir le Projet de Territoire de Nîmes Métropole à horizon 2030 et la révision de la charte du Parc naturel régional de Chartreuse. Ces deux cas d'études permettront de mettre en avant des contextes mais également des logiques de mise en œuvre très différentes permettant de démontrer la variété et l'adaptabilité de ces démarches de planification stratégique et prospective.

1. Le projet de territoire : un exercice « libre » de planification inspiré de la prospective territoriale¹²⁷

1.1. La pratique des projets de territoire en France

¹²⁶ Rémi Le Fur, *Le recours au futur, facteur de légitimité territoriale ?*, op. cit. supra n. 16

¹²⁷ Christophe Regent, *Le projet de territoire*, op. cit. supra n. 15

La notion de projet de territoire apparaît de manière formelle en France dans la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) dite « Voynet » du 25 juin 1999.

Cette loi vient tout d'abord conforter les Pays, structures supra-communale, pensées comme des territoires de projet sans compétences déléguées, elles ont été créées par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) dite « Pasqua ». Alors que la LOADT se contentait de dire que « les collectivités territoriales et leurs groupements définissent, dans le cadre du pays, en concertation avec les acteurs concernés, un projet commun de développement » (article 23), la LOADDT vient développer ce qui est attendu de ce « projet commun de développement », qui prend alors le nom de « charte de pays ». L'article 25 de la LOADDT décrit ainsi plus précisément le contenu et les modalités d'élaboration de cette charte. Celle-ci a vocation à définir des orientations en matière d'aménagement et de développement économique du territoire en intégrant les nouvelles exigences du développement durable qui commence à se formaliser autour du programme « Action 21 » mis en œuvre par l'Etat et des agendas 21 locaux qui voient le jour suite aux engagements du sommet de Rio de 1992. Ce projet doit par ailleurs se fonder sur « les dynamiques locales déjà organisées et porteuses de projets de développement »¹²⁸, pour cela l'élaboration de la charte est collective, elle intègre à la fois toutes les collectivités territoriales (communes, EPCI, départements, régions) présentes dans le périmètre du Pays ainsi que les représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs du territoire, organisés au sein d'un Conseil de Développement chargé de suivre ensuite l'avancé des actions inscrites dans la charte. Cette démarche permet ensuite au territoire de s'engager dans une politique contractuelle avec l'Etat et de bénéficier de financement pour mettre en œuvre ce projet de développement.

Cette loi fait également des agglomérations un autre échelon de la mise en œuvre de projet de territoire, qui prennent la forme de « projets d'agglomération ». Ce projet, qui peut être porté par un ou plusieurs EPCI, compétents en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique, d'une même aire urbaine, a vocation à déterminer des « orientations en matière de développement économique et de cohésion sociale, d'aménagement et d'urbanisme, de transport et de logement, de politique de la ville, de politique de l'environnement et de gestion des ressources selon les recommandations inscrites dans les agendas 21 locaux du programme "Actions 21" »¹²⁹. Comme pour la charte de Pays, ce projet transsectoriel est élaboré collectivement par l'association des communes et des EPCI

¹²⁸ Article 25 de la LOADDT

¹²⁹ Article 26 de la LOADDT

de l'aire urbaine déterminée ainsi que par un Conseil de Développement, mis en œuvre selon des conditions similaires à ceux créés par les Pays. Ce projet d'agglomération est également un support contractuel permettant un soutien financier de l'Etat.

Tels qu'ils sont conçus, ces projets de territoire représentent des « cadre[s] de référence stable[s] »¹³⁰ pour la définition et la priorisation des politiques publiques mais également des initiatives privées à encourager. D'autres références inspirant les démarches de projets de territoire, et ayant également influencé cette loi méritent d'être rappelées. Il s'agit de démarches de prospectives conduites à titre expérimental et hors de tout cadre législatif dès la seconde moitié des années 1980, mais néanmoins soutenu par l'Etat. Parmi les plus connues, on peut citer, à l'échelle régionale la démarche « Limousin 2007 » (produite en 1987) ou la démarche « Lyon 2010 » (produite entre 1985 et 1988 et qui sera ensuite transcrite dans le Schéma Directeur de l'Agglomération Lyonnaise en 1992), qui a particulièrement retenu l'attention. Ces expérimentations marquent le retour de la planification sur le devant de la scène, engageant par la même occasion un « tournant stratégique »¹³¹, précurseurs de la planification stratégique spatialisée. Ces expérimentations marqueront ensuite l'esprit de la loi SRU, notamment la création des Projets d'Aménagement et de Développement Durables qui accompagnent les PLU et SCoT et qui montrent la volonté de traduire dans la planification une vision globale et stratégique du développement du territoire.

Inspirés par cet environnement, de nombreux EPCI, en quête d'affirmation dans un contexte d'évolutions territoriales et institutionnelles, qui les a fait monter en puissance, se sont lancés de manière complètement volontaire dans l'élaboration de projets de territoire. L'Assemblée des Communautés De France (ADCF) a conduit spécifiquement une étude sur les projets de territoire tels qu'ils sont mis en pratique par les EPCI¹³². Elle révèle la diversité de l'exercice, de par les objectifs qui sont recherchés, mais malgré tout un esprit commun quant à la méthode d'élaboration mise en œuvre.

L'enquête réalisée par l'ADCF a permis de mettre en avant les principaux objectifs poursuivis par les collectivités s'engageant dans l'élaboration d'un projet de territoire. Huit attendus principaux sont ainsi listés¹³³ :

- 1- « Légitimer et renforcer la structure communautaire notamment vis-à-vis de son environnement », il s'agit entre autre d'inscrire le territoire dans son contexte élargi

¹³⁰ Assemblée des Communautés de France, *Les projets de territoire des communautés, enjeux et pratiques observées*, Paris, 2015 p. 10

¹³¹ Benoit Dugua, *Comment réenchanter la planification territoriale en France ?*, op. cit. supra n. 36

¹³² Assemblée des Communautés de France, *Les projets de territoire des communautés, enjeux et pratiques observées*, op. cit. supra n. 136

¹³³ *Ibid.* pp. 21-22

caractérisé par des situations d'interconnexion ou de concurrence avec des territoires plus ou moins proches (autres communautés ou autres échelons territoriaux), l'objectif étant de peser dans son environnement ;

- 2- « Faire connaître l'institution et la rendre plus visible aux citoyens », ici le projet de territoire joue le rôle d'outil de promotion de la collectivité répondant à des logiques d'information et de pédagogie ;
- 3- « Faire travailler ensemble et fédérer les communes membres de la communauté » dans une logique de cohésion territoriale, l'objectif étant de développer un sentiment d'appartenance qui encourage les élus à travailler sur un projet commun ;
- 4- « Formaliser une stratégie de développement et déterminer des enjeux principaux et prioritaires », l'élaboration du projet de territoire est ainsi le moment privilégié pour déterminer les grandes orientations à donner pour l'avenir du territoire et les partager, permettant de mobiliser les initiatives et d'organiser l'action au service de la mise en œuvre de cette vision ;
- 5- « Donner une direction aux services, coordonner les politiques publiques », le projet de territoire est alors conçu comme une feuille de route, véritable outil de pilotage politique et managérial, qui permet d'afficher les priorités à mettre en œuvre ;
- 6- « Déclencher de nouvelles logiques d'organisation plus performantes et s'appuyer sur le projet de territoire pour des documents de programmation ou de planification (pacte financier, gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, programme pluriannuel d'investissement, schémas de mutualisation) », la stratégie définie dans le projet de territoire devient alors un socle pour l'action publique et a vocation à être déclinée pour affiner l'action dans de multiples dimensions sectorielles ou organisationnelles. On peut à ce titre citer l'exemple de Montpellier Méditerranée Métropole, qui a la particularité de conduire sur le même périmètre un PLUi et un SCoT, en cours, et qui a précédé ces deux démarches de l'élaboration d'un projet de territoire, afin d'assurer dans un second temps la cohérence entre ces deux documents de planification ;
- 7- « Appuyer les différents dispositifs de contractualisation des communautés avec d'autres collectivités » le projet de territoire devient un outil de transparence concernant l'action que souhaite conduire la collectivité à l'avenir, ce qui permet de la légitimer à l'égard des partenaires institutionnels ;
- 8- « Faire le bilan de ce qui a été réalisé afin de faire avancer l'action communautaire et identifier de nouveaux chantiers » ce bilan est réalisé soit au travers du diagnostic du territoire soit au travers d'une démarche spécifique d'évaluation dans le cadre du renouvellement d'un projet de territoire. Cette phase d'évaluation doit être largement

anticipée, au moment même de l'élaboration du projet de territoire : que souhaite-on évaluer, comment et pourquoi ? à l'aide de quels moyens ou outils ?

Ces attentes variées donnent lieu à l'élaboration de documents qui peuvent être de nature très diverses, dans cette même étude l'ADCF, par l'intermédiaire de Radia Daoud, chef de projet prospective et stratégie territoriale à Grenoble-Alpes Métropole, propose ainsi de différencier les démarches, plus ou moins ambitieuses, au travers d'une typologie.

Le projet de territoire peut ainsi tout d'abord relever du plan de mandat communautaire. Il s'inscrit dans une logique directement opérationnelle à relativement court terme, sur le temps du mandat. Le plan de mandat vise à favoriser l'émergence d'une cohésion politique autour d'un projet à tendance programmatique co-construit par les élus et les services. Il définit des axes de développement sectoriel et les actions à conduire sur cette durée. Cette négociation entre élus doit permettre de dépasser les clivages entre les groupes politiques représentés au conseil communautaire.

Dépassant le terme du mandat, le projet de territoire peut également être conçu comme une feuille de route stratégique et opérationnelle dans une logique de développement du territoire à moyen-long terme. Le projet transcende alors les compétences communautaires au travers d'une approche par grands enjeux et objectifs qui se veulent consensuels (donc assez généraux), qui sont complétés par quelques grands projets. La démarche est souvent collaborative, intégrant des dispositifs participatifs ou de concertation avec les citoyens mais aussi les partenaires publics (services de l'Etat) et parapublics (comme les agences d'urbanisme).

Enfin le projet de territoire peut être conçu à la manière d'un récit prospectif fondé sur « un système de représentations et de valeurs comme socle pour l'avenir du territoire. ». Il devient alors un « recueil d'envies, d'images et de projection vers un avenir sans doute incertain mais pour lequel il n'est pas souhaité se censurer ». La participation est élargie et la réflexion porte sur un horizon plus lointain, permettant de mettre en œuvre un « écosystème territorial » intégrant la diversité des acteurs du territoire.

Dans la réalité, de même que les objectifs poursuivis avec l'élaboration d'un projet de territoire peuvent être multiples, ces différentes typologies peuvent se retrouver au sein d'un même projet. Dans tous les cas, on pourra considérer que celui-ci est réussi s'il s'impose comme le document de référence de la communauté, et si l'ensemble des acteurs se l'est donc approprié.

Au-delà de ce tableau positif, l'ADCF pointe tout de même certaines limites à l'exercice. Tout d'abord, à l'inverse des documents de planification réglementaire, ces projets de territoire ne

s'appuient sur aucun dispositif à portée juridique ou cadrage, l'effectivité du document repose donc uniquement sur la bonne volonté de chacun des acteurs à suivre et mettre en œuvre les orientations promues dans le document. La démarche peut également être lourde, plus l'ambition est grande, plus elle va nécessiter du temps (parfois plusieurs années, cf. la démarche « Lyon 2010 » par exemple) pour être formalisée, demandant ainsi un engagement fort de l'ensemble des parties prenantes sollicitées. La difficulté à réunir les acteurs autour du projet, au premier titre desquels les élus, est par ailleurs pointée comme une faiblesse de certaines démarches, le manque de portage de la démarche dénotant des interrogations persistantes quant à l'intérêt et l'utilité de celle-ci. Ce sentiment est d'autant plus présent, qu'il y a parfois l'idée que la démarche a du mal à aboutir en restant sur un document vague et imprécis.

Pour dépasser ces limites les objectifs fixés au projet doivent être clairement définis et orienter la démarche à mettre en œuvre pour plus de pertinence. Ainsi, la démarche d'élaboration du projet de territoire est au moins aussi importante que le document produit au final. Celle-ci s'appuie sur un ensemble méthodologique issu de la prospective qui va donner du sens à l'exercice.

1.2. Une méthodologie inspirée de la prospective

Si ces projets de territoire ne sont soumis à aucun formalisme du point de vue de la loi, on constate cependant que ceux-ci s'inspirent bien souvent des méthodes issues de la prospective pour leur élaboration.

La prospective est une discipline qui doit beaucoup à Gaston Berger (chef d'entreprise, puis philosophe et haut fonctionnaire, au cours des années 1950), qui, face au constat d' « un univers en accélération [où] il faut faire face constamment à des situations originales »¹³⁴, cherche à définir une méthode d'anticipation pour, non pas prédire l'avenir, mais garder une capacité d'action sur le futur en réduisant l'incertitude et en identifiant des leviers d'action. La prospective est ainsi « une science portant sur l'évolution future de la société, et visant, par l'étude des diverses causalités en jeu, à favoriser la prise compte de l'avenir dans les décisions du présent ».

Cette méthode nous a notamment été présentée par Rémi Le Fur au cours de notre cursus de Master 2 Urbanisme et Projet Urbain¹³⁵. Ce point méthodologique s'inspire de cette

¹³⁴ Gaston Berger, « L'homme et ses problèmes dans le monde de demain, essai d'anthropologie prospective », dans *Les Études philosophiques*, nouvelle série, 11e année, 1, 1956, p. 150-151

¹³⁵ Rémi Le Fur, « La prospective au service de la planification territoriale », cours du 19/01/2018, session n°5 sur la planification territoriale

présentation, ainsi que de la méthode présentée dans l'ouvrage *Le projet de territoire : de l'élaboration à la mise en œuvre opérationnelle* de Christophe Régent¹³⁶, qui distingue 6 étapes que nous allons reprendre ici.

La première étape est celle du cadrage du projet, il s'agit ici d'acter, au travers par exemple de la production d'une note méthodologique, l'engagement des élus et des services dans la démarche, de déterminer l'objet de ce projet (le contexte dans lequel il intervient, les thématiques ou problématiques qu'il entend traiter...) ainsi que ses objectifs et de définir la méthode qui sera retenue pour son élaboration, voire sa mise en œuvre. La méthodologie détaille ainsi : les personnes, internes à la collectivité et partenaires externes, qui seront mobilisées, l'organisation et la gouvernance du projet, mais aussi les étapes au travers de la définition d'un planning et des moyens alloués. Il s'agit ainsi de fixer les règles du jeu, qui permettront par la suite d'assurer le bon déroulement de la démarche.

Vient ensuite la première phase de production du projet au travers de la réalisation d'un diagnostic du territoire. L'objectif de cet exercice rétrospectif n'est pas de réaliser un état des lieux exhaustif du territoire, mais de produire un document synthétique et digeste, orienté et problématisé à partir des finalités poursuivies par le projet de territoire. Il se concentre donc sur l'identification des tendances à l'œuvre sur le territoire et éventuellement des phénomènes émergents. Il se traduit bien souvent par la réalisation d'une matrice « SWOT » reprenant les forces et faiblesses internes au territoire, ainsi que les opportunités et menaces extérieures qui impactent le territoire. La finalité de l'exercice est de mettre en évidence une série d'enjeux importants pour le territoire et que le projet devra traiter. Le diagnostic n'est ainsi pas un exercice neutre, il s'agit au contraire de porter un jugement sur le territoire (quelles sont ses marges de manœuvre, quels éléments peut-il mobiliser, ou encore quels obstacles doit-il affronter) qui doit permettre de guider l'action à venir.

Cette analyse doit ensuite permettre de basculer sur la prospective, qui consiste à se projeter dans l'avenir. Pour engager cette bascule vers le futur, différentes techniques peuvent être mobilisées, cherchant chacune à identifier des éléments qui se dérouleront de manière plus ou moins probable et sur lesquels la collectivité décide de se positionner. Il peut s'agir tout d'abord de l'extrapolation de tendances observées en phase de diagnostic, dans ce cas les tendances à l'œuvre sont prolongées à partir de déterminants purement statistiques. On peut également avoir recours à la simulation en réalisant des extrapolations raisonnées à partir de la connaissance de quelques variables clés qui commandent le phénomène étudié. Enfin, on peut également se projeter dans l'avenir à partir de l'élaboration de quelques (trois ou quatre)

¹³⁶ Christophe Régent, *Le projet de territoire*, op. cit. supra n. 15

scénarios contrastés. Cette méthode phare associée à la prospective s'appuie sur des hypothèses construites à partir des tendances observées sur le territoire ou constatées ailleurs également. Deux manières peuvent être envisagées pour construire ces scénarios. On peut tout d'abord adopter une approche chronologique, qui consiste à construire l'avenir depuis le présent. Mais l'on peut, à l'inverse, adopter une approche dite « backcasting », qui consiste à se projeter à terme puis à écrire l'histoire pour arriver à cette vision. Pour aider à la définition des scénarios on peut aussi s'appuyer sur des exercices similaires réalisés par ailleurs. Parmi ceux-ci l'étude prospective intitulée *Territoire 2040* et réalisée par la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR, avec la mobilisation de plus de 500 experts) est un outil de référence, qui a débouché sur la définition de sept systèmes territoriaux, proposant autant de figures contrastées pour la France en 2040. La définition de ces scénarios est un travail technique, qui ne doit pas être considéré comme un outil de prévision de l'avenir. Ils doivent davantage être perçus comme une aide au service du politique en tant que support de débats ou de créativité pour les élus et autres parties prenantes « profanes » impliquées. L'objectif de cette étape de la prospective est ainsi de co-construire et partager une vision du territoire de demain.

L'étape suivante consiste ainsi à faire la synthèse des enjeux principaux qui ont émergé du diagnostic et du travail de prospective et à les traduire en objectifs qui permettront de venir nourrir la vision du territoire qui aura émergé. Ces objectifs constituent les buts à atteindre pour le territoire, ils peuvent consister en un maintien des atouts et forces du territoire, une action contre les faiblesses, ou l'adoption d'une posture proactive vis-à-vis des opportunités ou des menaces identifiées. Deux catégories d'objectifs sont à distinguer, permettant de développer la réflexion en deux temps :

- Les objectifs stratégiques, qui traduisent les grandes ambitions politiques pour le territoire ;
- Les objectifs opérationnels, qui viennent traduire les résultats attendus de manière : « Simple, Mesurable, Atteignable, Reproductible et Temporel »¹³⁷ (méthode « SMART »).

Il s'agit ensuite de traduire ces objectifs en un programme d'actions. La définition des actions à mettre en œuvre se construit en trois temps, tout d'abord l'identification des actions qui permettront d'atteindre les objectifs fixés, puis la vérification de la faisabilité opérationnelle et financière des actions envisagées, enfin l'inscription des actions dans un plan d'action qui reprend de manière organisée les modalités de mise en œuvre de ces actions. Christophe

¹³⁷ *Ibid.*

Regent propose ainsi de détailler chaque action au travers de la méthode par questionnement suivante :

- Qui intervient dans la mise en œuvre de l'action ? il s'agit de définir le maître d'ouvrage, les acteurs identifiés ou à mettre en place ;
- Quand l'action doit-elle se réaliser ? sous quel délai ou dans quelle temporalité ;
- Où le projet prend-il place ?
- En Quoi consiste précisément l'action envisagée ?
- Comment doit-elle être mise en œuvre ? au travers de la définition des moyens humains, financiers (investissement, fonctionnement) et matériels ;
- Pourquoi mettre en œuvre ce projet ? quelles sont ses origines et sa raison d'être ?

La dernière étape enfin consiste à mettre en œuvre, suivre et évaluer le programme d'actions. Elle est à anticiper dès le moment de l'élaboration du projet, notamment pour prévoir les moyens nécessaires à la bonne conduite de cette étape. Elle se traduit ainsi par la définition d'un ensemble d'éléments accompagnant le projet de territoire : mise en place d'un système d'organisation, tableau de bord ou outils de suivi, dispositif d'évaluation, outils de communication...

La participation trouve sa place à chaque étape de ce processus séquencé, elle doit être « un continuum dans l'élaboration du projet de territoire et elle prend des formes diverses en fonction de l'avancement de celui-ci. Elle comprend des temps forts, comme des réunions des acteurs, des temps plus diffus d'enquêtes, d'échanges d'informations, d'avis. [...] Mettre en place un processus de concertation nécessite de définir au préalable :

- Les principaux attendus de la démarche ;
- Les partenaires avec qui travailler ;
- La démarche adoptée. »

Les modalités de participation mises en œuvre sont donc très variables d'un projet de territoire à l'autre, elles sont ainsi l'expression d'une intention politique et d'un contexte. C'est ce que nous allons voir à présent pour les deux études de cas qui nous intéressent ici.

2. Etudes de cas

Les deux projets de territoire présentés ci-dessous font partis des missions que j'ai pu suivre en tant que stagiaire puis apprentie au sein du bureau d'études Inddigo entre 2017 et 2018. Ils présentent deux contextes ainsi que deux démarches très contrastées, permettant de voir la diversité des enjeux encourageant la production de projets de territoire.

Tout d’abord, la communauté d’agglomération de Nîmes métropole, qui s’est lancée début 2017, au moment d’un élargissement de son périmètre intercommunal, dans une démarche volontaire de projet de territoire à horizon 2030, visant à fixer de grandes orientations pour les politiques publiques du territoire à moyen-long terme.

Le second territoire étudié est le Parc naturel régional de Chartreuse (PNRC), situé à cheval entre l’Isère et la Savoie et recouvrant un territoire rural de moyenne montagne. La démarche engagée est celle du renouvellement de sa charte, document fixant les grandes orientations stratégiques, déclinées en mesures opérationnelles et actions pour le développement du territoire à un horizon de 15 ans. Ce cas d’étude sera en partie complété par une autre expérience de révision de charte, celle du PNR du Morvan, qui a davantage développé la dimension participative de la phase d’évaluation de sa précédente charte ; étape, comme nous le verrons ci-dessous, incontournable dans le cadre de la procédure de révision de la charte.

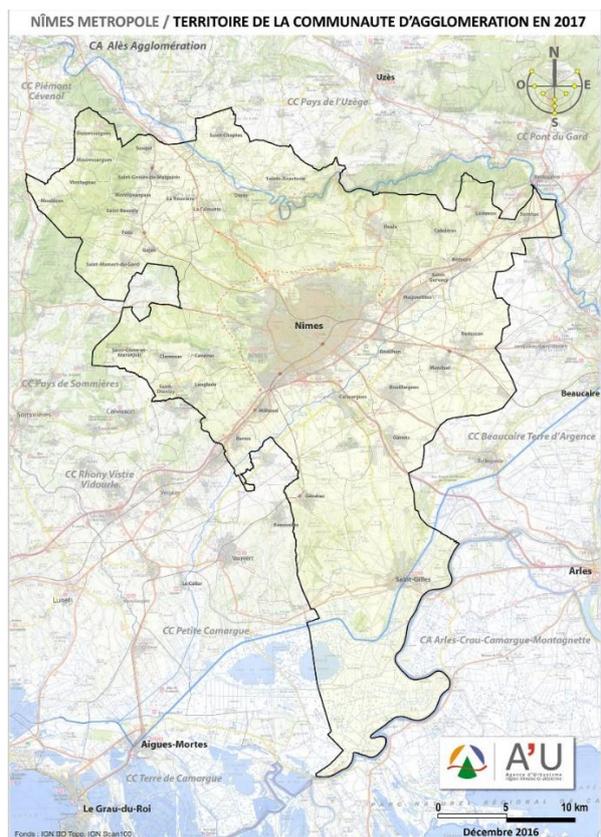


Figure 8 : territoire de Nîmes Métropole au 1er janvier 2017, source : Agence d’Urbanisme région nîmoise et alésienne

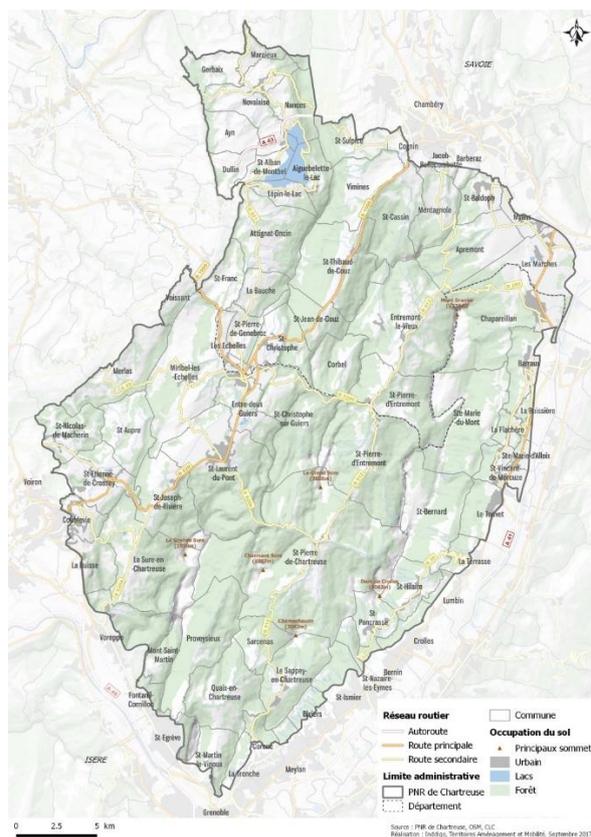


Figure 9 : périmètre d’étude pour la révision de la charte du PNR de Chartreuse 2020-2035, sources : PNRC - Inddigo

2.1. 1er cas d’étude : le Projet de Territoire de Nîmes Métropole 2030 : la prospective au service de la définition d’une feuille de route pour l’agglomération

NÎMES MÉTROPÔLE 2030

Notre projet de territoire

Figure 10 : logo du projet de territoire Nîmes Métropole 2030 source : Nîmes Métropole

2.1.1. Contexte de la démarche : un territoire en recomposition et en quête d'affirmation

Nîmes Métropole est une communauté d'agglomération (CA) située dans le Département du Gard, elle a été créée en 2002. La mise en place de la nouvelle carte intercommunale au 1^{er} janvier 2017 s'est traduite par une extension de son périmètre de 27 à 39 communes suite à sa fusion avec la communauté de communes de Leins Gardonnenque située au nord-est de l'agglomération, elle couvre désormais une superficie de 790 km² et compte un peu plus de 260 000 habitants.



Figure 11 : Infographie issue d'un dépliant de communication grand public présentant la démarche Projet de Territoire Nîmes 2030

La communauté d'agglomération a engagé son projet de territoire à la veille de cet agrandissement en novembre 2016, anticipant ainsi les enjeux qu'elle devrait affronter après cette fusion. Ces enjeux sont d'abord d'ordre administratifs et politiques, il s'agit dans un premier temps de créer des habitudes de travail entre des élus et des services qui ne se connaissent pas. Cela est vrai à la fois entre les deux EPCI fusionnés, mais également entre les échelons des communes et celui de la communauté d'agglomération, car, même si la CA affiche quinze ans d'existence, les élus communaux n'ont encore, pour la plupart que très peu de « reflex » intercommunal, gardant le territoire de leur commune comme échelle de réflexion principale. La construction de cette culture commune doit aboutir à deux résultats nécessaires au fonctionnement et à l'épanouissement de Nîmes Métropole, à savoir d'un côté une harmonisation des politiques publiques et des modes de fonctionnement administratifs locaux (services publics, impôts locaux...), et de l'autre la construction d'une vision fédératrice de l'avenir du territoire pour permettre à chacun de mettre en œuvre des actions cohérentes avec les objectifs poursuivis pour le futur, mais aussi pour asseoir la collectivité auprès de l'ensemble des habitants et acteurs du territoire, qui ne sont pas nécessairement familier de cet échelon territorial : quel est son rôle ? que peut-il apporter au fonctionnement local et au quotidien de chacun d'entre eux ? Autant de questions qui renvoient à la légitimation de l'intercommunalité dans le paysage institutionnel local. Enfin, si le projet de territoire doit permettre aux élus et à leurs services de se construire une culture commune pour l'action au service du territoire, on peut également affirmer qu'au niveau des habitants, ce projet poursuit aussi l'ambition de promouvoir un certain vivre ensemble autour de valeurs et d'intérêts partagés.

Mais il s'agit également au travers de cette démarche prospective de se tourner vers l'extérieur. En effet, le territoire de Nîmes Métropole s'inscrit également dans un système territorial plus vaste et ce projet de territoire a également vocation à définir un positionnement à cette échelle supraterritoriale. Cette recherche de positionnement dans un contexte territorial élargi se traduit déjà par l'engagement d'une dynamique de coopération depuis 2007 avec la CA d'Alès qui s'est formalisée par la création du Pôle Métropolitain Nîmes-Alès (PMNA) en 2012 et qui se revendique aujourd'hui comme la « 3^{ème} force de la nouvelle région » Occitanie après Toulouse et Montpellier et « porte d'entrée Sud Est du territoire régional et du couloir rhodanien », tel qu'énoncé dans le projet de territoire du PMNA 2015-2020¹³⁸. Cette coopération interterritoriale ayant pour vocation de renforcer l'attractivité mutuelle de ces deux agglomérations se met également en œuvre dans le cadre de la proximité de la métropole

¹³⁸ Pôle Métropolitain Nîmes-Alès, « *Pôle Métropolitain Nîmes - Alès 2015 - 2020 Projet de Territoire* », 2016

montpelliéraine, qui domine ce système territorial, et face à laquelle Nîmes Métropole cherche à définir un positionnement entre menaces et opportunités, concurrence et complémentarité/collaboration.

En se fixant un horizon à 2030 pour son projet de territoire, la CA se projette suffisamment pour engager un véritable travail de prospective territoriale, qui dépasse le cadre du mandat politique et qui veut dépasser les clivages politiques, au service d'une vision partagée pour le territoire. Elle cherche également à s'inscrire dans l'opérationnel, en qualifiant ce projet de « feuille de route »¹³⁹ pour ses services.

2.1.2. *Les dispositifs participatifs mobilisés au cours de la démarche*

La démarche de Projet de Territoire a pu bénéficier de dispositifs participatifs déjà existants au sein de l'Agglomération et qui ont été mobilisés de manière spécifique pour le Projet de Territoire Nîmes Métropole 2030 (PTNM2030). Il s'agit de l'Aggloforum, constitué de deux scènes participatives distinctes : un panel de 77 citoyens tiré au sort sur les listes électorales (le panel est mobilisé sur une période de temps donné sur l'ensemble des démarches et projets que l'agglomération ouvre à la participation) et un panel d'acteurs socio-économiques volontaires et qui ont été sélectionnés par la collectivité au regard de leur champ d'action. Ces deux panels bénéficient, en amont du travail sur la démarche, d'une séance d'information/formation permettant de présenter l'institution Nîmes Métropole de manière détaillée ainsi que le ou les projets pour lesquels ils sont mobilisés. Ce préambule doit permettre à chacun de s'engager dans la démarche avec le même niveau de connaissance sur le sujet.

¹³⁹ « Le projet de territoire Nîmes Métropole 2030 - Nîmes Métropole », *Nîmes Métropole*, s. d., <http://www.nimes-metropole.fr/grands-projets/le-projet-de-territoire-nimes-metropole-2030.html> (consulté le 20/08/2018)



Figure 12 : groupe de travail de l'Aggloforum citoyen au cours d'un atelier prospectif © Inddigo

Il est à noter que citoyens et acteurs socio-professionnels se rencontrent au cours d'ateliers de travail séparés pendant la démarche. De même que les élus communautaires et communaux, qui sont tous invités à participer à des ateliers participatifs qui leur sont dédiés. Les directions de services de l'agglomération ont également joué un rôle actif tout au long de la démarche. Enfin, un groupe réduit d'élus (constitués de vice-présidents communautaires et d'élus volontaires) suit par ailleurs de manière continue la démarche au travers d'un comité de pilotage.

Au-delà de ces scènes participatives, un autre dispositif de l'agglomération, à vocation informative a été mobilisé, il s'agit des cafés de l'Agglo. Ces cafés s'apparentent à des réunions publiques au format plus informel, les élus communautaires invitant les habitants dans différents cafés du territoire afin de présenter les projets en cours et de récolter les réactions.

2.1.3. *L'intégration de ces dispositifs dans la démarche d'élaboration*

La démarche d'élaboration du projet de territoire définie avec le bureau d'études Inddigo et l'agence d'urbanisme de la région nîmoise et alésienne reprend les grands principes méthodologiques de la prospective tels que nous venons de les voir, de manière concentrée. Au final l'élaboration de ce projet de territoire aura duré près de deux ans. A noter que la première partie de la démarche a également fait intervenir un prestataire en concertation et communication, lcom.

La démarche a été engagée par un moment fort réunissant les élus de l'agglomération et l'ensemble des directions des services de l'agglomération. Cette séance plénière poursuivait plusieurs objectifs. Il s'agissait tout d'abord de présenter la démarche et de cadrer le projet à

venir en exprimant et partageant les attendus. Pour cela une technique d'animation créative a été proposée par notre partenaire Icom. Intitulée l'Arbre à palabre©, cette animation invite chaque participant à exprimer sur des post-it sa perception du projet : ce qu'il a à y gagner (personnellement ou pour le territoire), ce qu'il a à y perdre. Les post-it sont ensuite collés sur le poster représenté ci-dessous, de la manière suivante : les post-it positifs sont collés au niveau des branches de l'arbre, les post-it négatifs, au niveau des racines et ce qui gêne est collé dans le panier à côté de l'arbre. L'exercice possède plusieurs vertus et tout d'abord celui de s'imprégner du contexte, notamment pour les consultants extérieurs qui vont accompagner la démarche, ainsi que de désamorcer d'entrée de jeu certaines tensions.



Figure 13 : L'arbre à palabre©d'Icom

Les remarques récoltées ont également été prises en compte dans le second temps de la journée, qui a consisté à coconstruire le diagnostic en groupes de travail thématiques. Ce temps de production mêlant élus et administration a pris le format d'un World Café© : un premier groupe déblayant la thématique partageant les éléments clés et de premiers enjeux, y compris spatiaux (un fond de carte du territoire est laissé à disposition de chaque groupe), puis un second groupe poursuit le travail engagé, détaillant, complétant les enjeux et les priorisant par le vote.

Le partage en plénière de ces enjeux priorités a permis la définition des premières grandes ambitions : la redensification et la rénovation de l'habitat, d'un côté, et l'aménagement d'une mobilité accrue pour renforcer l'attractivité et l'économie du territoire¹⁴⁰.

Le fruit de cette journée a ensuite été présenté à l'Aggloforum (citoyens et socio-professionnels) au cours d'une nouvelle séance plénière. Un effort particulier de communication a été réalisé à cette occasion avec la mobilisation d'un « scribber », venu représenter graphiquement ce diagnostic, en parallèle de sa présentation orale. Cette

¹⁴⁰ « Projet de territoire 2030. Les axes stratégiques sont posés. », *Nîmes Métropole*, 2017, <http://www.nimes-metropole.fr/actualites/detail-des-actualites/article/projet-de-territoire.html> (consulté le 21/08/2018)

animation a permis de faire de ce partage un véritable évènement, permettant de garder une trace pour la suite de la démarche, il a constitué également un effort de pédagogie, facilitant l’appréhension du travail produit par le grand public. Les citoyens et acteurs mobilisés au cours de cette journée ont également eu la possibilité de réagir à cette présentation, pour enrichir encore le travail réalisé.



Figure 14 : Extrait de la représentation graphique du diagnostic de Nîmes métropole source : PTNM2030 - Icom

Le diagnostic a été mobilisé pour un second exercice davantage technique : l’élaboration de scénarios. Trois scénarios, construits selon une approche « backcasting » à l’horizon du projet (Nîmes Métropole en 2030), ont été préparés par Inddigo en s’inspirant des scénarios réalisés par la DATAR dans *Territoire 2040*. Ils ont ensuite été présentés au cours d’un séminaire d’experts chargés d’affiner ces scénarios au regard de leur connaissance du territoire. Au final, trois scénarios exploratoires contrastés ont été produits, décrivant des figures territoriales et construisant des récits permettant d’arriver à ces perspectives. L’objectif de ces scénarios étant d’ouvrir la réflexion, aucun ne se veut le scénario idéal pour le territoire. Ainsi le premier scénario décrit un territoire pleinement inscrit dans la mondialisation et les logiques métropolitaines au travers d’une économie productive très développée, mais au détriment d’une fracture sociale latente et d’un cadre de vie appauvri. A l’inverse le deuxième scénario montre un territoire au développement stabilisé qui se fonde sur l’exploitation durable de ses ressources. Enfin, le troisième scénario montre un territoire qui s’est développé au gré des opportunités mais au détriment de l’unité territoriale marqué par un repli sur le local.

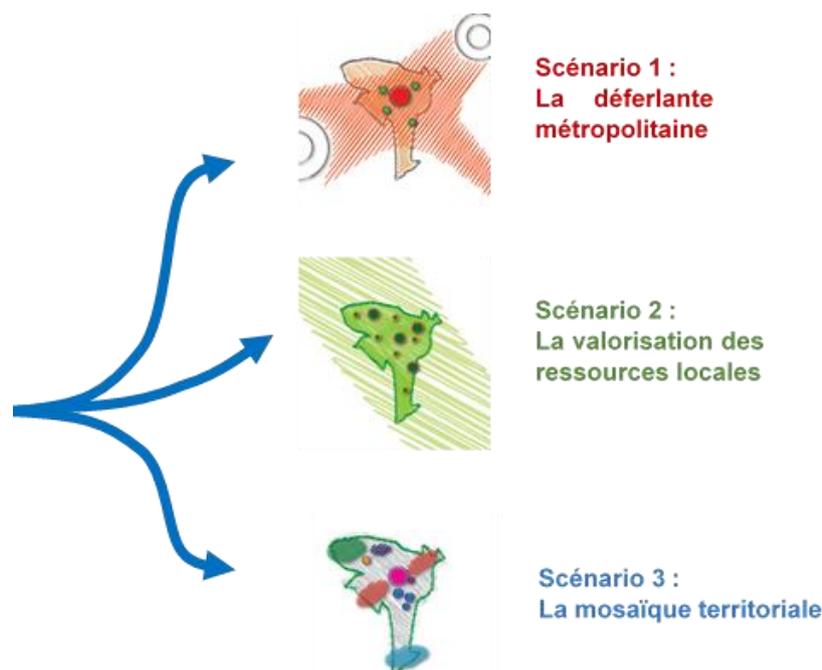


Figure 15 : Représentation des trois scénarios imaginés pour Nîmes Métropole – Source PTNM2030 Inddigo

L'ensemble des élus de l'agglomération ont ensuite été invités à entendre le récit de ces scénarios au cours d'un atelier prospectif. La présentation de ces scénarios a ainsi constitué un préalable à la réflexion sur le futur souhaité pour le territoire, en permettant de se projeter sur le long terme et d'avancer de premières idées. Suite à cette présentation, les élus ont ainsi bénéficié d'un temps de réflexion individuelle pour répondre, sur post-it, à une série de questions thématiques focalisées sur des éléments de tension du territoire, avec pour objectif de formuler leur souhait pour le futur souhaité du territoire : « en 2030, je souhaite pour le territoire... ». Les post-it, récoltés par thématique, ont ensuite servi de support pour engager une réflexion collective en groupes de travail pour faire émerger des points de convergence et de divergence et, *in fine*, déboucher sur les objectifs stratégiques et opérationnels à se fixer pour chaque thématique (développement économique, offre de formation, attractivité démographique et cadre de vie, ressources naturelles et agricoles, équipements et services). D'autres supports ont également été mobilisés afin d'enrichir la réflexion :

- des séries de photographies thématiques (photolangage) pour se positionner en termes de modèle ou de contre-modèle sur ce qui est souhaité ou non pour le territoire ;
- des fonds de cartes au format A0 accompagnés de jeux de pastilles permettant de dessiner l'armature urbaine du territoire.

Suite à cet atelier prospectif avec les élus, le même exercice a été conduit avec l'Aggloforum, panel citoyens et panel d'acteurs séparés. Néanmoins les scénarios n'ont pas été présentés, les élus craignant que ceux-ci ne compliquent la compréhension de la démarche et de l'exercice demandé.



Figure 16 : Illustration des ateliers prospectifs PTNM2030 ©Inddigo

Un compte-rendu relativement exhaustif a été produit, permettant de produire une lecture croisée des trois ateliers ; le point de vue des citoyens et des acteurs est ainsi venu enrichir celui des élus. Un deuxième temps collectif a ensuite été organisé avec les élus afin de traiter les derniers points de divergences et valider les différents objectifs thématiques.

La mise en forme de l'ensemble des objectifs retenus a permis de déboucher sur la définition d'une ambition partagée pour le territoire reposant sur trois piliers, reprenant de manière organisée ces objectifs.

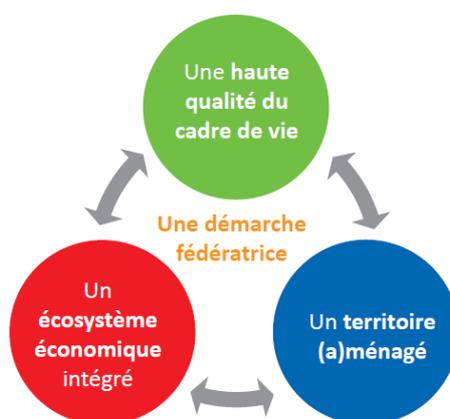


Figure 17 : L'ambition pour le PTNM 2030 Source Nîmes Métropole

Une fois ce cap fixé, la démarche est redescendue sur le territoire avec l'organisation de réunions territoriales avec les élus. L'objectif étant de passer au crible les projets

communautaires et communaux afin de s'assurer de leur compatibilité avec l'ambition portée par le projet de territoire et éventuellement d'envisager des modifications ou l'arrêt de certains d'entre eux.

Après cette étape, il a été possible de traduire plus concrètement cette ambition pour Nîmes Métropole au travers de :

- la préfiguration d'une organisation spatiale de l'agglomération à l'horizon 2030 (en lien avec le SCoT en cours d'élaboration) ;
- Trois grands projets urbains qui marqueront l'agglomération dans les années à venir (la future gare TGV Magna Porta, le renouvellement urbain et économique de la porte ouest de Nîmes et le Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain pour la période 2019-2029) ;
- La formulation d'un programme d'action opérationnel sur le court, moyen et long terme, conçu comme une première feuille de route évolutive pour les services de l'agglomération.

En tout, cette démarche qui se voulait courte aura tout de même durée près de deux ans, pour arriver à un projet de territoire abouti. Elle aura certainement permis d'impulser en premier lieu une nouvelle dynamique au sein des services de l'agglomération en fixant clairement de grandes priorités pour les dix ans à venir. Elle aura également permis de mobiliser les élus locaux au sein de ce nouvel échelon territorial en les invitant à participer à la définition de ce projet partagé. L'exercice n'était pas gagné sur ce point et nécessitera de renouveler les efforts car la participation des élus aura été très inégale et au moment de passer en revue les projets d'envergure métropolitaine, nombreux sont ceux qui ont eu des difficultés à dépasser le niveau des projets communaux. Au final le projet de territoire aura été adopté par le conseil communautaire en juillet 2018, mais sans faire consensus, à 61 voix sur 104, face à 37 abstentions et 6 oppositions. Le projet de territoire n'aura ainsi pas réussi à transcender un contexte politique déjà chahuté à deux ans des élections. L'ensemble des groupes d'opposition ont ainsi avancé au cours du conseil communautaire des critiques qui reviennent assez couramment sur cet exercice notamment la formulation de grandes ambitions manquant de concret et au final un programme d'action se transformant en « programme d'intention »¹⁴¹, voire même un manque de réalisme sur les questions financières.

Enfin, au-delà des sphères institutionnelle et politique, le projet aura également eu le mérite de produire un véritable effort d'intégration de la parole des citoyens et des acteurs socio-économiques du territoire. Cet effort aura tout d'abord permis, en termes de communication,

¹⁴¹ Jean-Pierre Souche, « Nîmes Métropole : le projet de territoire chahuté », *Midi Libre*, 10/07/2018

de mieux faire connaître l'institution de Nîmes Métropole, son rôle et son fonctionnement. En termes de fonctionnement, l'ouverture de l'agglomération aux usagers du territoire est certaine. Au final, la parole de ces acteurs aura bien été intégrée au projet, même si ce n'est qu'à la marge, par des enrichissements de la vision des élus. On peut relever que certains grands projets retenus par l'agglomération ne font pas l'unanimité, tel que le projet de gare TGV Magna Porta, en périphérie de Nîmes, qui prévoit un développement urbain et économique important. Mais si le projet de territoire n'a pas permis de régler ces tensions, celles-ci devraient être traitées par la suite, au cours d'autres moments de partage, l'Aggloforum étant ainsi mobilisé plus spécifiquement sur le projet de la zone d'aménagement concertée de Magna Porta.

On peut malgré tout faire le constat de scènes participatives qui restent relativement cloisonnées selon les catégories d'acteurs. Pour aller plus loin, ce constat laisse le sentiment d'un dialogue territorial en partie inabouti, avec des voix qui gardent un poids relativement différent dans l'élaboration et la prise de décision. Au final on peut ainsi se demander si le processus participatif mis en œuvre a été suffisant pour permettre véritablement l'émergence d'une nouvelle scène de gouvernance territoriale impliquant largement l'ensemble des acteurs. Le PTNM 2030 tel qu'il vient d'aboutir ne doit donc être considéré que comme une étape, celui-ci devant à présent encore être partagé et approprié par les acteurs, politiques et société civile, pour ne pas perdre de vue et concrétiser la vision développée.

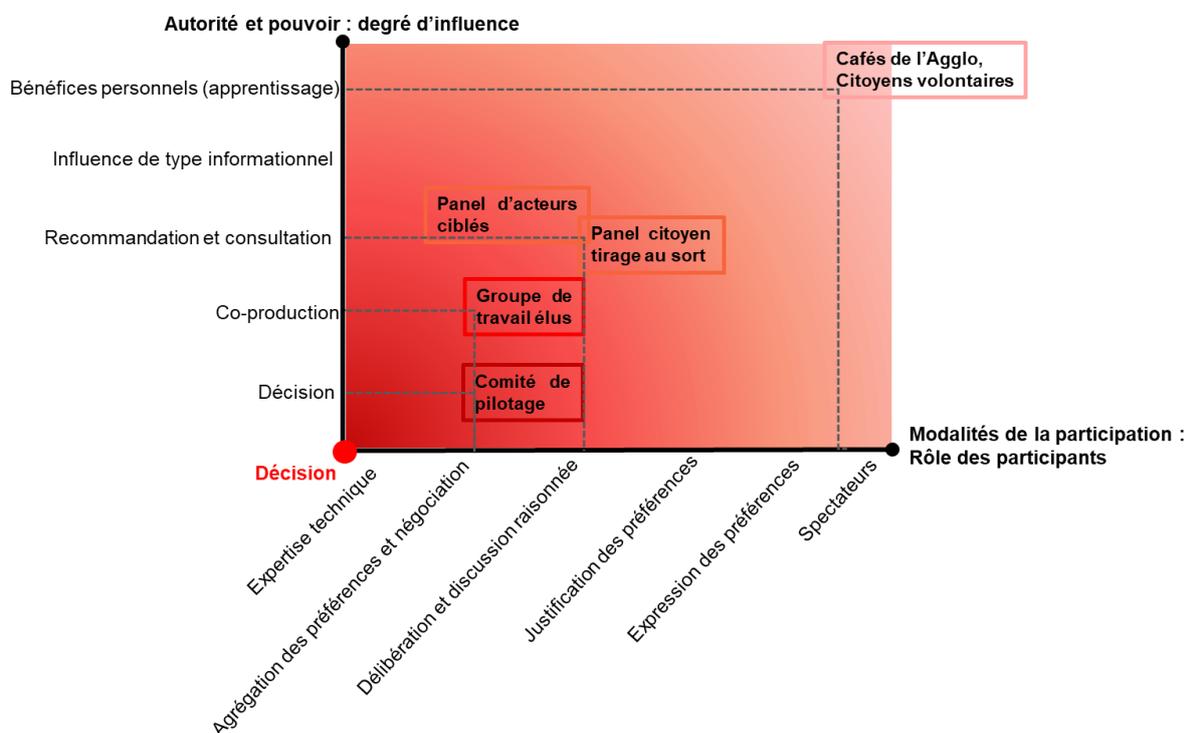


Figure 18 : Arène participative constituée pour l'élaboration du PTNM2030 - Source : production personnelle

2.2. 2^{ème} cas d'étude : le renouvellement de la charte du Parc naturel régional de Chartreuse



Figure 19 : logo de la charte 2020-2035 source : PNRC

2.2.1. *Un renouvellement de charte dans un contexte institutionnel et législatif en évolution*

- *Préambule sur les Parcs naturels régionaux : des outils de développement territoriaux originaux dans le paysage institutionnel français¹⁴²*

Structures territoriales originales dans le paysage institutionnel français, les Parcs naturels régionaux (PNR) ont été, au moment de leur création en 1967, les précurseurs d'une politique de développement durable qui ne disait pas encore son nom. Ils sont le fruit de la volonté aménagiste de l'Etat qui cherche alors des voies pour le développement des territoires ruraux périphériques, voire marginalisés (aujourd'hui encore les territoires des PNR sont souvent marqués par des difficultés économiques et sociales supérieures au reste du territoire national), tout en protégeant le patrimoine naturel, culturel et paysager de ces espaces préservés de l'urbanisation (et bien souvent de la banalisation territoriale qui en résulte).

Contrairement à ce que pourrait laisser entendre leur dénomination, les PNR ne sont donc pas uniquement des outils de préservation de l'environnement, qui enfermeraient un territoire derrière des barrières, mais bien des outils d'aménagement du territoire¹⁴³ qui cherchent les voies d'un développement territorial endogène et durable, qui se fonde sur les richesses patrimoniales de ces territoires, conciliant donc protection et développement. Si les PNR sont créés par le concours communs des régions (qui sont à l'initiative de la proposition de création des PNR) et de l'Etat (qui juge de l'intérêt patrimonial remarquable du territoire et crée les PNR par décret), la volonté de créer un Parc vient véritablement du local, avec un projet qui se construit sur plusieurs années associant les collectivités territoriales ainsi qu'une diversité d'acteurs du territoire. Au final, les communes et intercommunalités situées dans un périmètre

¹⁴² Ce point s'inspire en partie de l'ouvrage de Romain Lajarge, Nacima Baron-Yellès, *Les parcs naturels régionaux : des territoires en expériences*, Versailles, Quae, 2015

¹⁴³ Tels qu'ils ont été reconnus par la LOADDT.

validé par l'Etat font part de leur souhait d'adhérer ou non au PNR qui prend juridiquement la forme d'un syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc, sans fiscalité propre, regroupant : la (les) région(s), le(s) département(s), les communes, ainsi que les EPCI ; des communes à l'extérieur du périmètre du Parc peuvent également adhérer à ce syndicat mixte en tant que villes portes. De par cette structuration et leur échelle « supra-intercommunale »¹⁴⁴ (voir l'encadré ci-dessous regroupant quelques données sur les PNR) les PNR sont donc des outils forts de l'interterritorialité, permettant de faire dialoguer l'ensemble des strates territoriales au service d'un territoire.

Quelques données sur les Parcs naturels régionaux :

- 53 PNR (le dernier : PNR de l'Aubrac créé par décret le 23 mai 2018)
- Ils couvrent au total environ 15 % du territoire français
- Superficie moyenne : 171 690 ha
- Nombre moyen de communes par Parc : 85
- Nombre moyen d'habitants par Parc : 67 973

Source : Romain Lajarge, Nacima Baron-Yellès, *Les parcs naturels régionaux : des territoires en expériences*, Versailles, Quae, 2015, p. 95

Une autre spécificité de la structure PNR est ce qui pourrait s'apparenter à une certaine précarité de la structure. En effet, à l'heure où la réforme territoriale a tendance à imposer une répartition forte des compétences entre les différents niveaux de collectivités¹⁴⁵, les PNR ne possèdent pas de compétence mais uniquement des missions définies à l'article R 333-1 du Code de l'Environnement (voir encadré ci-dessous). Leurs marges d'action sont donc contraintes par celles des collectivités qui possèdent de droit une légitimité affirmée pour agir dans leur champ de compétence. Les PNR ont donc dû trouver un positionnement différent pour affirmer leur vue sur le territoire, choisissant la persuasion, la négociation ou l'incitation plutôt qu'un pouvoir de contrainte qu'ils ne possèdent pas. Ainsi si cette absence de pouvoir réglementaire peut être une faiblesse, elle permet en revanche d'afficher les PNR comme des acteurs envoyant des signaux positifs vers le territoire mettant en œuvre un registre d'action fondé sur l'association et la concertation (ouvrant de manière assez naturelle sur la participation) plutôt que sur la répression – malheureusement le flou bien souvent existant sur

¹⁴⁴ Bryant C.R., 2006. Public policy and rural space : an introduction. *Canadian Journal of Regional Science*, 29 (1), cité in Romain Lajarge, Nacima Baron-Yellès, *Les parcs naturels régionaux : des territoires en expériences* (op. cit), p. 150.

¹⁴⁵ La loi NOTRe a renforcé cette répartition des compétences entre niveaux de collectivités en supprimant au passage la clause générale de compétence pour les départements et les régions, ne la maintenant que pour les communes.

le territoire sur la nature et le rôle des PNR a tendance à leur faire endosser le rôle de boucs émissaires pour des actions conduites par d'autres acteurs et notamment l'Etat.

Article R 333-1 du Code de l'Environnement :

[...] un parc naturel régional a pour objet :

1° De protéger les paysages et le patrimoine naturel et culturel, notamment par une gestion adaptée ;

2° De contribuer à l'aménagement du territoire ;

3° De contribuer au développement économique, social, culturel et à la qualité de la vie ;

4° De contribuer à assurer l'accueil, l'éducation et l'information du public ;

5° De réaliser des actions expérimentales ou exemplaires dans les domaines cités ci-dessus et de contribuer à des programmes de recherche.

Le second élément renforçant l'aspect précaire des PNR est le fait qu'ils soient la seule structure institutionnelle dont l'existence est remise en cause périodiquement. En effet chaque PNR doit son existence à la mise en œuvre d'un « projet territorial négocié et contractualisé »¹⁴⁶ dans une charte approuvée pour une durée limitée. Cette durée était initialement de 10 ans, elle a ensuite été revue à 12 ans, avant de passer récemment à 15 ans¹⁴⁷. La durée de cette charte correspond à la période où le territoire pourra être classé « PNR », ce classement s'accompagnant d'ouverture à des financements publics divers (départementaux, régionaux, nationaux et européens) redistribués au service du territoire. La révision de la charte constitue donc un moment charnière et source d'une certaine pression pour les PNR. Mais cette remise en question périodique est également une occasion forte pour solliciter à nouveau l'adhésion du territoire au PNR (à cette occasion la Région peut mettre à l'étude une modification du périmètre du Parc) ainsi que pour repartager largement un projet de territoire et réinvestir l'ensemble des acteurs au service de sa mise en œuvre. La Fédération des Parcs naturels de France propose ainsi la définition suivante :

« La charte d'un Parc naturel régional est le contrat qui concrétise le projet de protection et de développement de son territoire pour [quinze] ans. »

¹⁴⁶ Romain Lajarge, Nacima Baron-Yellès, *Les parcs naturels régionaux*, op. cit. supra n. 148, p.144

¹⁴⁷ Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, JORF n°0184 du 9 août 2016 texte n° 2,

La charte fixe les objectifs à atteindre, les orientations de protection, de mise en valeur et de développement du Parc, ainsi que les mesures qui lui permettent de les mettre en œuvre. Elle permet d'assurer la cohérence et la coordination des actions menées sur le territoire du Parc par les diverses collectivités publiques.

Elle engage les collectivités du territoire - les communes, les EPCI⁽¹⁾, le(s) Département(s) et la (les) Région(s) concernés - qui l'ont adoptée, ainsi que l'Etat qui l'approuve par décret. Les engagements de l'État figurent également dans la charte. »¹⁴⁸

Sur la forme, cette charte se décline généralement en trois ou quatre grands axes assortis chacun de plusieurs objectifs stratégiques, eux même déclinés en objectifs opérationnels, mesures et actions (d'une charte à l'autre le vocable est variable, mais le format identique), qui donne chacune lieu à des engagements des différents signataires de la charte. L'ambition de la charte dépasse donc largement l'élaboration d'un programme d'actions. D'ailleurs sur une durée de quinze ans, il semble difficilement envisageable de construire un plan d'actions ; celui-ci est exigé uniquement pour les trois premières années de la charte, accompagné d'un budget de fonctionnement pour le mettre en œuvre. Par ailleurs, si les premières générations de chartes avaient tendance à être des « catalogue[s] d'objectifs et de mesures, autrement dit de cibles, qu'il s'agi[ssait] d'atteindre en déroulant des étapes »¹⁴⁹, les bilans ont montré que les mesures prévues étaient loin d'être toutes mises en œuvre, certaines devenant obsolètes ou inadaptées aux évolutions territoriales. La tendance des chartes en cours d'élaboration est ainsi de passer « d'une logique de cibles à une logique de cap »¹⁵⁰. Le PNR du Vercors a notamment engagé cette démarche, qu'expliquent Arnaud Cosson et Jean-Philippe Delorme dans leur article « Accompagner par la recherche l'innovation sociale dans un parc naturel régional »¹⁵¹ :

« Piloter un PNR dans une logique de cap consiste à se focaliser la définition collective d'un projet politique global exprimé de façon suffisamment succincte pour qu'il soit approprié et serve de boussole commune. Les effets attendus de ce changement de logique sont multiples :

- *donner du sens pour faciliter l'engagement de ses acteurs politiques et techniques ;*

¹⁴⁸ Fédération des Parcs naturels régionaux de France, « *Argumentaire Questions/Réponses sur les Parcs naturels régionaux* », 2016, <http://www.parcs-naturels-regionaux.fr/centre-de-ressources/document/argumentaire-questions-reponses-sur-les-pnr> (consulté le 25/06/2018)

¹⁴⁹ Arnaud Cosson, Jean-Philippe Delorme, « Accompagner par la recherche l'innovation sociale dans un parc naturel régional : un regard en miroir », dans *Sciences Eaux & Territoires*, vol. Numéro 17, n° 2, 2015, p. 46-51. p.47

¹⁵⁰ *Ibid.*

¹⁵¹ *Ibid.*

- *gagner en lisibilité du positionnement du syndicat mixte ;*
- *éviter la dispersion de son action par une capacité d'arbitrage renforcée et plus cohérente ;*
- *gagner en adaptabilité en construisant au fil de l'eau les solutions émergentes les plus pertinentes. »*

La définition de la charte qui est donnée ici s'inscrit donc parfaitement dans l'exercice de prospective territoriale, c'est dans cette logique que le PNR de Chartreuse travaille aujourd'hui pour la révision de sa charte.

Sur le fond, la charte propose un « projet de développement fondé sur la préservation et la mise en valeur du patrimoine et des paysages » (article R333-4 du code de l'environnement), il est également spécifié qu'elle doit définir « les objectifs de qualité paysagère sur le territoire du parc et les objectifs en matière de préservation et de remise en état des continuités écologiques » (article R333-3 du code de l'environnement), mais au-delà de ces impératifs, il n'existe pas de véritable restriction quant aux thématiques qu'un PNR peut aborder dans sa charte ; ainsi l'article R333-2 du code de l'environnement se contente de préciser : « La charte définit les domaines d'intervention du syndicat mixte et les engagements de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre [...]. » On peut également rajouter que la charte doit intégrer les cinq missions dévolues aux PNR avec, donc, une attention particulière à l'aménagement du territoire, la pédagogie, le développement économique, social et culturel, en plus de la gestion des patrimoines. Dans les faits, on observe un enrichissement des thèmes d'action des parcs et dans les chartes au fil des années, avec un intérêt particulier pour l'agriculture, la forêt, le tourisme, puis un élargissement vers le développement de l'activité économique et de l'artisanat, l'architecture et l'urbanisme, ou encore, plus récemment, la mobilité, l'énergie et le numérique... Pour Romain Lajarge et Nacima Baron-Yellès, les PNR sont, en accord avec leur mission d'expérimentation, « des opérateurs de développement territorial concentrés sur la recherche de nouvelles ressources productives, à la fois originales, respectueuses de l'environnement, écoresponsables mais efficaces économiquement. »¹⁵²

La charte d'un Parc poursuit ainsi une entreprise de décloisonnement : des politiques publiques (le décret du 10 juillet 2017 relatif aux Parcs naturels régionaux¹⁵³ est d'ailleurs venu renforcer leur rôle de coordinateur des politiques publiques territoriales), des collectivités territoriales et des acteurs publics et privés. Elle constitue un véritable contrat de territoire

¹⁵² Romain Lajarge, Nacima Baron-Yellès, *Les parcs naturels régionaux*, op. cit. supra n. 148, p. 199

¹⁵³ Décret n° 2017-1156 du 10 juillet 2017 relatif aux parcs naturels régionaux, JORF n°0162 du 12 juillet 2017 texte n° 8

coconstruit entre toutes les collectivités membres mais aussi les acteurs du territoire dans leur diversité, qui mettront en œuvre cette charte au travers de leurs actions. La participation à l'élaboration de cette charte s'étend, au-delà, à l'ensemble des habitants du territoire, la charte est en effet soumise à enquête publique et ce dispositif est bien souvent complété par d'autres dispositifs, comme nous pourrions le voir dans le cas du PNR de Chartreuse.

- *La révision de la charte du PNR de Chartreuse pour la période 2020-2035*

Situé à cheval entre les départements de l'Isère et de la Savoie, recouvrant le massif du même nom, le Parc naturel régional de Chartreuse (PNRC) a vu le jour en 1996. Après une première révision de sa charte en 2008, le PNRC a engagé la seconde révision de sa charte courant 2017, la procédure est actuellement en cours, elle devrait aboutir par le décret de renouvellement du classement par le ministère en charge de l'environnement d'ici la fin 2021, la démarche est ainsi longue, elle doit être engagée au minimum trois ans et demi avant la fin du classement, car très procédurale, comme nous le verrons dans le point suivant (voir notamment Figure 20 : calendrier de renouvellement de la charte p. 96). Au moment de lancer sa seconde procédure de révision, le PNRC compte 60 communes et est sollicité par 17 communes supplémentaires souhaitant intégrer le Parc, portant à 76 communes (suite à la fusion de deux communes le périmètre du PNR. Désormais sur ce périmètre d'étude, le Parc déborde largement du massif de Chartreuse en intégrant, au nord, la Communauté de Communes (CC) du Lac d'Aiguebelette dans son intégralité (soit 10 communes, contre une seule actuellement).

La structuration intercommunale au sein du PNRC est par ailleurs le premier élément significatif de l'évolution du contexte territorial au cours de la mise en œuvre de la charte actuelle. Le nombre d'intercommunalités présentes sur le territoire du PNRC est ainsi passé de 10 à 7 entre 2009 et 2017. Ce mouvement de fusion s'est accompagné d'une extension importante des territoires de ces EPCI, qui, pour certains, débordent à présent largement du périmètre du Parc. Pour ces EPCI, le PNRC ne représente dès lors plus qu'une marge de leur territoire, et la question se pose pour le Parc de savoir comment les associer à son projet de territoire et à faire l'intérêt général, alors qu'ils possèdent une réalité territoriale très différente de celle du PNRC.

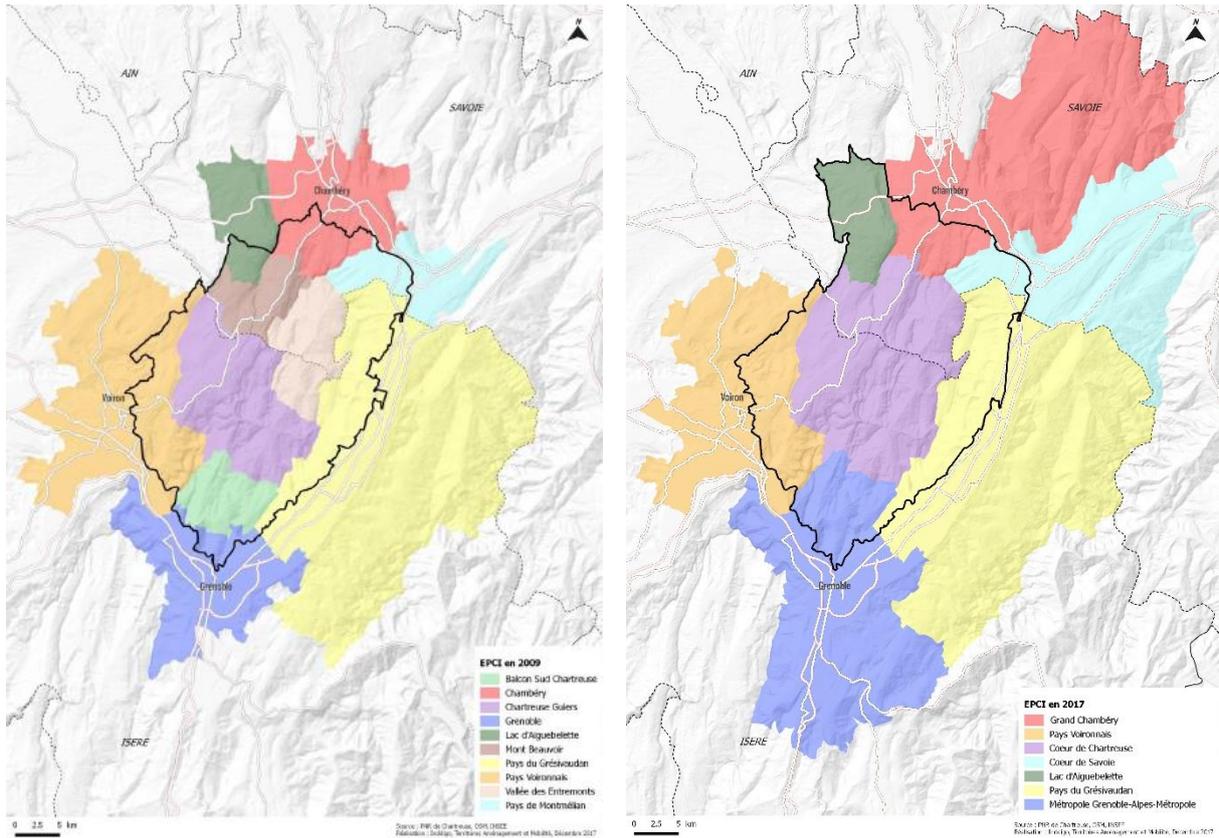


Figure 20 : Evolution des EPCI présents sur le territoire du PNR de Chartreuse entre 2009 (à gauche) et 2017 (à droite), source : PNRC – réalisation : Inddigo

Ainsi, ces périmètres intercommunaux élargis obligent le PNRC à penser l'interterritorialité, de manière d'autant plus forte que le Parc est entouré par trois agglomérations importantes : Chambéry, Grenoble et Voiron. Le massif de Chartreuse s'inscrit ainsi dans des logiques de métropolisation fortes tant sources d'opportunités pour le développement économique de ce territoire que de menaces multiples à gérer.

Cette métropolisation se traduit sur le territoire du Parc par un phénomène de résidentialisation avec l'installation de ménages urbains, conduisant à une urbanisation importante de ce territoire jusqu'à présent préservé. On assiste également à une polarisation des emplois aux marges, voire à l'extérieur du territoire du Parc, générant, entre autre, des problématiques de mobilités. Enfin, citons le développement de la Chartreuse comme espace récréatif pour les urbains voisins qui viennent profiter de cet espace naturel préservé, engendrant des risques de conflits d'usage (principalement avec les agriculteurs et dans une moindre mesure la profession forestière), voire des atteintes à l'environnement dans certains sites sensibles.

En termes d'actions à mettre en œuvre, la restructuration des EPCI se traduit également par une montée en compétences, remettant en question le rôle du PNRC sur le territoire. En effet, le PNRC, doté d'une ingénierie importante, a eu tendance à se positionner en assistance aux communes rurales de son territoire, les aidant à assurer certaines de leurs compétences

(assainissement ou gestion de l'eau par exemple). Désormais ces compétences sont assurées par les EPCI, qui possèdent les ressources pour les mettre en œuvre. Le Parc est ainsi en train d'effectuer un recentrage sur ses missions, qui devra être acté dans la future charte.

Ce recentrage s'avère d'autant plus nécessaire dans un contexte de baisse des ressources publiques, qui l'affectent directement, rappelons qu'un PNR ne peut pas lever l'impôt et qu'il dépend donc directement des dotations de ses collectivités membres, principalement la région, ou de contrats et autres subventions. Par ailleurs, le PNR est aujourd'hui sollicité pour développer des actions et des politiques territoriales dans de nouvelles thématiques. Ainsi le PNRC souhaite se positionner comme un territoire en transitions sur le plan énergétique (il est labellisé Territoire à Energie Positive), de la mobilité, du numérique, économique et social... Il est également à noter que le PNRC est lauréat de l'appel à projets 2017 « Plan de paysage » lancé par le ministère de la Transition écologique et solidaire. Cette démarche vise à remettre le paysage au cœur du projet de territoire, en tant que bien commun invitant à repenser le cadre de vie et l'aménagement du territoire. Le plan de paysage est élaboré parallèlement à la révision de la Charte et répond à une logique similaire, devant permettre « d'appréhender l'évolution et la transformation des paysages de manière prospective, transversalement aux différentes politiques à l'œuvre sur un territoire, et à définir le cadre de cette évolution, sous l'angle d'un projet de territoire »¹⁵⁴ ; ce plan sera d'ailleurs intégré à la future charte.

Enfin concernant les acteurs du territoire, quelques éléments sont également à signaler. Tout d'abord, les élections communales, départementales et régionales de 2014-2015 ont conduit à un important renouvellement des élus sur le territoire de la Chartreuse. Ces nouveaux élus ne sont pas toujours au fait du Parc et de son action, il est aujourd'hui nécessaire pour eux de repartager une culture Parc. Le renouvellement de la Charte arrive ainsi à point nommé afin qu'ils puissent s'approprier le projet du Parc. Concernant les autres acteurs du territoire, le PNRC a, comme c'est le cas de la plupart des PNR, une longue tradition de l'association des acteurs à son action, il a ainsi monté plusieurs groupes de travail avec les agriculteurs, les professionnels du bois, les acteurs du tourisme, de même il a créé une plateforme regroupant les principales associations environnementalistes... Enfin le Parc peut compter sur l'accompagnement de l'association des Amis du Parc. Elle joue le rôle de relai de son action en conduisant pour son compte diverses actions de concertation. Cet investissement se traduit par des réalisations concrètes à l'image de l'observatoire participatif de l'eau en Chartreuse

¹⁵⁴ Ministère de la Transition écologique et solidaire, *Appel à projets 2017 « Plans de Paysage », Annexe 2 : éléments de cadrage méthodologique de la démarche « Plans de paysage »* URL : https://www.ecologie-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Annexe_2_Elements_de_cadrage_de_la_demarche_VF.pdf (consulté le 20/08/2018)

qui a impliqué largement les habitants et usagers du territoire afin d'améliorer la connaissance sur l'eau et d'en partager les enjeux.

2.2.2. *Les dispositifs participatifs mobilisés pendant la démarche*

Comme on vient de le voir, la participation est inscrite dans l'ADN même des PNR. La révision de la charte est ainsi un moment clé pour remobiliser les énergies du territoire au service d'un projet commun. Il n'est pas étonnant dans ce cadre que les initiatives invitant à participer soient multiples et d'une grande diversité, tant sur leur format, les publics associés et les objectifs poursuivis.

Les PNR sont tout d'abord des structures associant un grand nombre de partenaires institutionnels, qui sont autant garants de la bonne conduite de la démarche de révision, que signataires, et donc acteurs, de la charte à venir. Ainsi le comité de pilotage mis en œuvre réunit-il l'ensemble de ces partenaires : représentants de l'Etat au travers de la DREAL Auvergne Rhône-Alpes, des DDT de la Savoie et de l'Isère et de la préfecture de région, une élue de la Région Auvergne Rhône-Alpes, des élus des départements de la Savoie et de l'Isère, au minimum un élu de chaque EPCI du territoire, le président du PNRC accompagné de vice-présidents ainsi que un ou plusieurs représentants du conseil scientifique du Parc (instance composée d'experts scientifiques et universitaires du territoire qui conduisent diverses réflexions dans les domaines d'action du Parc). Nous verrons par la suite comment intervient ce comité de pilotage dans la démarche. Il est cependant intéressant de signaler l'implication des élus des EPCI au sein de cette instance, qui marque à la fois l'affirmation de l'échelon intercommunal sur le territoire et l'intérêt certain que portent ces EPCI pour le Parc, élément qui s'avère essentiel à la réussite de la démarche.

Les élus du Parc sont par ailleurs conviés à des groupes de travail, organisés de manière beaucoup plus informelle, mais qui peine à rassembler au-delà des élus déjà mobilisés et convaincus par la démarche.

Les techniciens du Parc et des EPCI sont également sollicités de manière séparée en tant qu'experts de leur thématique d'action ou de leur territoire. Les techniciens s'affichent en tant que véritables forces de proposition pour la démarche, de par leurs connaissances mais également en tant que relai de la parole des acteurs du territoire avec lesquels ils travaillent de manière régulière. Le dialogue avec les acteurs socio-professionnels est facilité par l'existence de multiples réseaux ou associations que le Parc a accompagné dans leur structuration, citons notamment :

- L'Association des Agriculteurs de Chartreuse, dont l'animateur est également le chargé de mission agriculture du PNRC ;

- Le Comité Interprofessionnel du Bois de Chartreuse, qui a également été animé par une chargée de mission du PNRC, qui travaille maintenant directement pour la structure. Le comité et le PNRC ont ainsi travaillé de concert pour promouvoir la commercialisation du Bois de Chartreuse notamment au travers d'une démarche de labellisation du bois « Appellation d'Origine Contrôlée » ;
- Chartreuse tourisme, qui réunit les offices du tourisme du territoire, au nom de la promotion d'une stratégie touristique commune et qui peut bénéficier pour cela de moyens octroyés par le PNRC.
- Plusieurs unions de commerçants et club d'entreprises accompagnés humainement et financièrement par le PNRC
- La plateforme environnementale, qui réunit quelques fois par an les principales associations naturalistes du territoire afin de prendre position sur les questions liées à l'environnement qui peuvent alors se poser.

Dans le cadre de la révision de la charte, l'ensemble de ces structures ont été invitées, par les techniciens du Parc à produire des réflexions quant à leurs attentes pour l'avenir du territoire.

L'équipe du Parc assiste également l'Association des Amis du Parc, qui conduit régulièrement les Cafés du Parc en différents points du territoire. Ces cafés sont l'occasion de partager avec les habitants les opérations conduites par le Parc afin de les sensibiliser mais aussi d'enrichir l'action. Dans ce cadre plusieurs cafés abordant la révision de la charte ont déjà été conduits, animés par les membres de l'association et les techniciens du Parc. Les habitants sont également invités à s'exprimer au travers d'autres dispositifs. L'élaboration du Plan de paysage a ainsi été l'occasion d'associer, par l'animation de groupes de travail, les habitants à la réflexion sur l'avenir du paysage de Chartreuse au travers de différentes dimensions : impacts du changement climatique, développement des énergies renouvelables... Les habitants ont également été invités à se confronter au territoire dans le cadre de traversées thématiques de la Chartreuse en bus. Entre autre dispositifs participatifs à destination des habitants, citons enfin un projet pédagogique conduit par le Parc avec des écoles volontaires du territoire. L'initiative intitulée « Imagine ton Parc en BD ! » a ainsi permis d'associer les élèves d'une dizaine de classes à la révision de la charte en les invitant par le dessin à enrichir le projet de charte. Au-delà, ce projet pédagogique aura permis de sensibiliser les enfants à l'existence du PNR et à son action, mais aussi de découvrir le territoire et le patrimoine et, enfin, de faire de ces enfants des ambassadeurs du Parc et de son territoire.

Des scènes participatives « mixtes », invitant élus, acteurs socio-professionnels et habitants, ont également été mises en place. De premiers forums de co-construction de la charte se sont déjà tenus à l'échelle du Parc, le but étant de présenter l'avancée du travail et de l'enrichir ; la

fin de l'année 2018 sera consacrée à l'organisation de nouvelles rencontres territoriales sur le même format mais à l'échelle de chaque EPCI du territoire. Jusqu'à présent ces forums ont très peu mobilisé les habitants, gardant une certaine confidentialité de par un manque de communication sur ces forums auprès du grand public. Ces futures rencontres territoriales ont, quant à elles, l'ambition de mobiliser plus largement en affichant une plus grande proximité. L'enjeu de la communication autour des dispositifs participatifs est donc essentiel pour assurer une mobilisation suffisante.

2.2.3. Le processus de renouvellement de la charte

Contrairement au projet de territoire réalisé à Nîmes sur une base totalement volontaire de la part de la CA, le renouvellement d'une charte de PNR répond à une procédure réglementaire très cadrée. Elle est d'ailleurs accompagnée et suivie par les représentants de l'Etat (DREAL et DDT), qui, outre leur contribution aux études et à l'élaboration de la future charte, s'assurent du respect de la procédure.

C'est également une procédure longue, puisqu'elle doit être engagée par la région au minimum 3 ans ½ avant la fin du classement de la charte actuelle. Les moments clés de cette procédure, sont repris dans la frise ci-dessous concernant la charte du PNR.

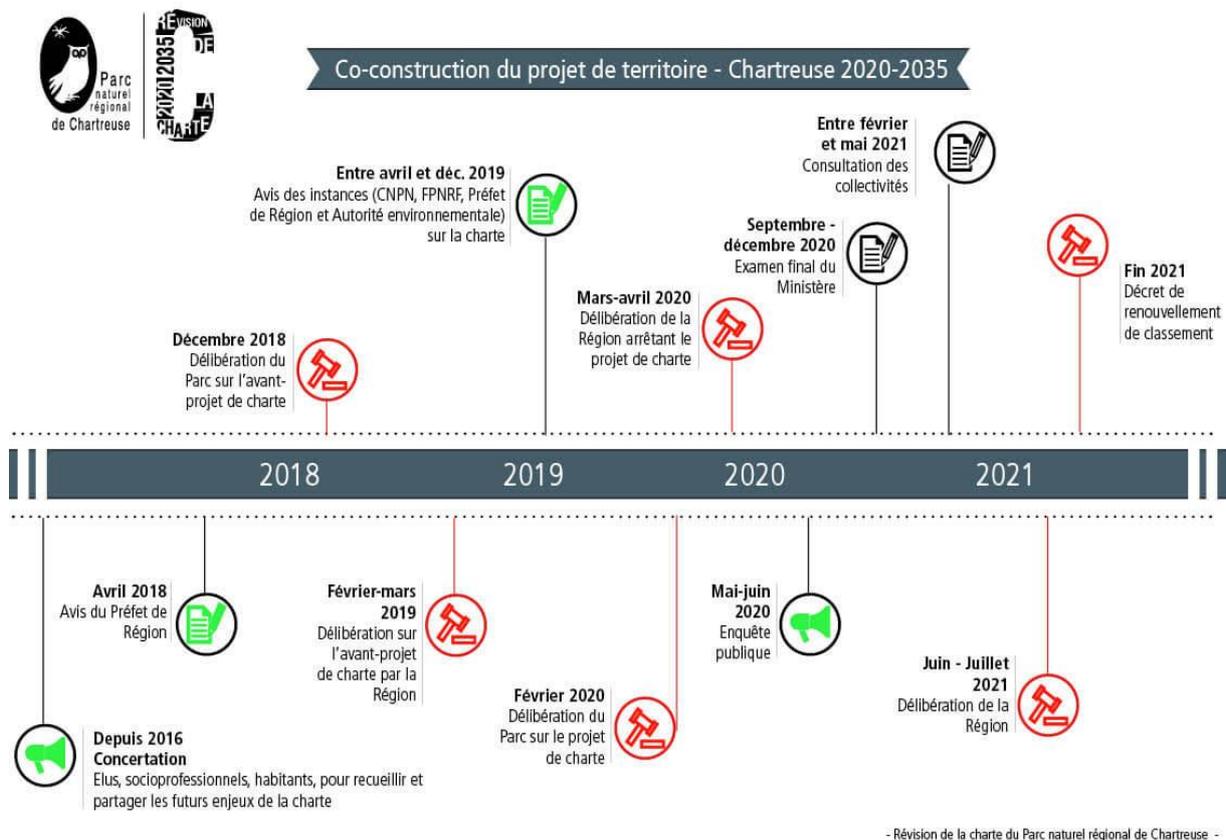


Figure 21 : calendrier du renouvellement de la charte Source : PNR, disponible en ligne : <http://www.parc-chartreuse.net/chartreuse2035/le-calendrier-de-la-revision/> (consulté le 03/08/2018)

Les premières étapes de l'élaboration de la révision de la charte du Parc ne figurent cependant pas dans cette frise. Il s'agit d'un travail conséquent de rétrospective de l'action conduite par le Parc et d'une analyse de l'état présent du territoire, les deux travaux étant mis en regard pour dégager le rôle du Parc dans l'évolution du territoire. Ces travaux se formalisent sous la forme de deux rapports :

- Un diagnostic complet du territoire correspondant à un état initial de l'environnement et un diagnostic socio-économique
- Une évaluation de la mise en œuvre de la charte actuelle qui cherche à répondre aux questions suivantes : dans quelle mesure les orientations ou actions prévues initialement ont été réalisées, ou encore quel a été l'impact de ces réalisations sur le territoire ?

La rédaction du diagnostic territorial, formalisé par notre bureau d'études a mobilisé les techniciens du Parc dans leur globalité, chacun ayant apporté des éléments sur ces thématiques d'action. Au final, ce diagnostic constitue une synthèse des nombreuses études déjà produites par le parc ou autres acteurs institutionnels. Chacune des thématiques traitées se conclue par un tableau de synthèse regroupant quelques éléments clés, les forces et les faiblesses du territoire ainsi que par une série d'enjeux qui émergent de l'analyse conduite. Ce travail a ensuite été présenté au comité de pilotage qui a validé le format et le contenu du document. Il a ensuite été partagé au cours d'un forum ouvert à tous et qui a réuni, essentiellement des élus et des acteurs socio-professionnels. Les participants ont pu assister à la présentation d'une synthèse de l'ensemble des thématiques du diagnostic et des enjeux identifiés pour chacune d'elles. Ils ont ensuite été invités par groupes de travail thématiques à retravailler sur ces enjeux, le but étant de les amender, de les compléter et de les prioriser, afin de commencer à se projeter dans la suite de la démarche, à savoir traduire ces enjeux en premiers objectifs pour la future charte. Ainsi, si la rédaction du diagnostic a constitué un travail d'expertise réalisé par les techniciens accompagnés d'une assistance à maîtrise d'ouvrage, celui-ci a été conçu comme un document stratégique au travers de l'attention accordée aux enjeux qu'il a permis de révéler. Cette dimension stratégique a été renforcée par la participation politique et démocratique qui permet à ce stade d'envisager une co-construction de ces enjeux.



Figure 22 : Comité de pilotage de la révision de la Charte, Source : PNR, <http://www.parc-chartreuse.net/premier-comite-de-pilotage-pour-lelaboration-de-la-nouvelle-charte-du-parc-de-chartreuse/>

Concernant l'évaluation de la mise en œuvre de la charte actuelle, celle-ci s'est également basée sur des bilans produits par l'ensemble des techniciens du PNR concernants les actions réalisées ou accompagnées par le Parc. Ces bilans ont été complétés par une série d'entretiens réalisés avec les techniciens, mais aussi des élus du Parc, des techniciens et/ou des élus de chacun des EPCI, des départements et de la région ou encore des acteurs socio-économiques ayant participé à la mise en œuvre des actions. Ces entretiens individuels ne peuvent constituer en eux-mêmes des scènes participatives du fait de l'absence d'interaction.

La participation à ce stade de la démarche aurait pu être envisagée différemment si d'autres modalités avaient été adoptées. Dans le cadre d'une mission d'évaluation de la charte du Parc Naturel Régional du Morvan, à laquelle j'ai précédemment participé en tant que stagiaire, cette évaluation a fait l'objet d'une véritable co-construction par exemple. En effet, outre les entretiens individualisés avec un panel important d'acteurs du territoire, nous avons pu bénéficier de l'existence préalable de huit commissions thématiques, réunissant élus du Parc et acteurs socio-économiques. Au cours du fonctionnement courant du Parc, le rôle de ces commissions est de préparer, dans leur champ thématique, les décisions qui seront ensuite adoptées par le bureau ou l'assemblée générale du Parc. Dans le cadre de l'évaluation, les participants ont été invités à identifier les principales actions mises en œuvre sur le territoire, à évaluer leur impact sur le territoire mais aussi plus globalement à identifier les points forts et faibles de l'action conduite. Enfin, les participants ont été invités à se prononcer sur le degré de réalisation des mesures envisagées et leur impact au travers d'un vote coloré permettant de se positionner par rapport aux référentiels identifiés dans la charte sous la forme de « ce que l'on ne veut pas » pour le territoire et « ce que l'on veut ». Ce travail en commission a permis de prendre davantage de recul dans la construction du bilan évaluatif, ainsi que de se mettre directement dans une posture d'apprentissage collective, mettant « en perspective les

bonnes pratiques et les insuffisances du Parc »¹⁵⁵ et de tirer de premières recommandations pour la future charte.



Figure 23 : Vote coloré dans le cadre d'une commission thématique d'évaluation pour le PNR du Morvan ©Inddigo

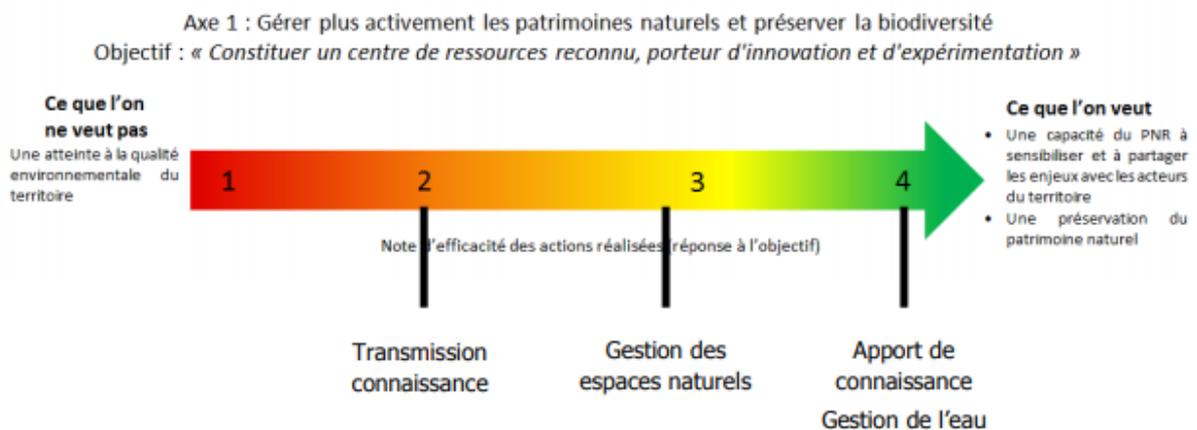


Figure 24 : Résultat d'un vote coloré, Parc naturel régional du Morvan, Evaluation de la mise en œuvre de la charte du PNR du Morvan, p. 27

Sur la base du diagnostic et du travail collectif réalisé sur les enjeux, ainsi que sur l'évaluation, l'équipe du Parc a ensuite identifié les tendances à l'œuvre sur le territoire, qu'elles soient positives, négatives, déjà bien présentes ou émergentes. Au regard de ces tendances, les techniciens du Parc ont proposé des ambitions à atteindre pour l'horizon de la future charte, 2035, qu'ils ont décliné en mesures et actions à mettre en œuvre pour concrétiser ces ambitions.

Ce travail réalisé « en chambre », a alors à nouveau été présenté au territoire au cours d'un nouveau forum. Les participants ont bénéficié d'un temps de réflexion individuelle, puis de deux temps de travail collectif en groupe thématique pour, à nouveau, amender ou proposer

¹⁵⁵ Parc naturel régional du Morvan, *Evaluation de la mise en œuvre de la charte du PNR du Morvan*, septembre 2017, disponible en ligne : <https://morvan2035.com/2017/10/26/evaluation-de-la-mise-en-oeuvre-de-la-charte-2008-2020/> (consulté le 26/06/2018) p. 6

en priorité des ambitions, mais également des tendances, qui n'auraient pas été identifiées et de premières idées d'actions.

Cette production en deux temps, d'abord par l'équipe technique, puis par les participants, a constitué la matière première pour construire une première armature de la charte à venir (définition des grands axes et des orientations). Notre bureau a pour cela travaillé avec l'équipe du Parc, puis des propositions ont été faites d'un côté au groupe de travail des élus du Parc et de l'autre à des techniciens de chaque EPCI. Ces réflexions ont permis d'affiner la proposition concernant l'intitulé des axes (qui n'ont pas fondamentalement changé sur le fond) et leur déclinaison en orientation.

Cette proposition a ensuite été présentée au comité de pilotage par des élus du Parc, puis chaque membre du comité s'est prononcé sur cette proposition et a spécifié ces attentes concernant la démarche. Si cet événement ne présente rien d'exceptionnel, il marque cependant un tournant politique dans la démarche, avec un début d'appropriation du projet par les principaux partenaires institutionnels de la charte. Jusqu'à présent l'élaboration de la charte avait principalement été portée par les techniciens tant en termes d'apports (expertise thématiques, connaissance du territoire), que d'animation des différents dispositifs participatifs.

Suite à ce comité de pilotage, un troisième forum a été organisé afin de présenter l'armature définitive de la charte et d'avancer encore dans sa déclinaison, en avançant des propositions d'actions. Suite à ce forum, les techniciens du Parc ont commencé à formaliser certaines propositions sous forme de fiches actions opérationnelles. A partir de la rentrée de septembre, la démarche sera prise en main par les EPCI, permettant de l'ancrer dans les territoires. Chaque EPCI aura ainsi la charge d'organiser une conférence territoriale, à laquelle seront invités les élus communaux, mais aussi le grand public. L'objectif sera alors de reprendre ces premières fiches-actions, de les amender, de les compléter ou de les adapter aux spécificités du territoire si besoin et surtout de recueillir les engagements des participants, futurs signataires de la charte ou partenaires.

L'objectif est de présenter un avant-projet de charte abouti pour la fin de l'année 2018 et de faire adopter celui-ci par l'assemblée générale du Parc à la fin décembre. Si les élus du Parc se prononcent favorablement, la Région sera également appelée à délibérer sur cet avant-projet, de même que plusieurs instances étatiques ou nationales amenées à rendre des avis : préfet de région, autorité environnementale, Conseil National pour la Protection de la Nature et Fédération des Parcs Naturels Régionaux de France. L'avis de l'ensemble des communes du Parc sera également recolté. L'ensemble de ces avis devra être suivi de modifications du projet qui s'avèreraient nécessaires, le Parc présentera ainsi un Projet de Charte qui sera arrêté

par la Région, avant de repartir dans un circuit consultatif : examen par le Ministère de la transition écologique et solidaire, consultation de l'ensemble des collectivités du territoire amenées à délibérer, et consultation des habitants au travers d'une enquête publique.

Suivant les retours obtenus de ces différents épisodes consultatifs, de nouvelles modifications pourront être apportées au projet, qui deviendra définitif après délibération de la Région. Le dernier mot reviendra enfin au ministre de la transition écologique et solidaire qui prononcera par décret le renouvellement du classement du PNRC pour la durée de la nouvelle charte.

Si la révision de la charte du PNRC est une démarche longue, elle reste néanmoins contrainte dans le temps du fait de la succession de nombreuses étapes. Concernant la place de la participation, celle-ci est très présente, au travers de multiples scènes participatives, certaines mises en œuvre dès avant l'engagement de la révision de la charte. La multiplication de ces espaces de discussion, pas toujours coordonnés, ne favorise pas l'expression d'un message clair quant à la vision ou aux attentes des participants pour l'avenir de leur territoire. Mettre en commun l'ensemble des réflexions produites demande alors du temps, qui est, on l'a vu, limité. Ainsi, certains espaces de discussion, tels que les Cafés du Parc n'apparaissent pas directement dans le processus d'élaboration qui vient d'être décrit, car il est difficile de voir où se situent ces scènes participatives dans la démarche et encore plus de voir de quelle manière elles viennent enrichir le projet. Le Parc souhaite publier un livre blanc de la concertation, reprenant l'ensemble des dispositifs mis en place et leurs principaux résultats, mais celui-ci ne devrait pas être disponible avant septembre 2018. Alors que l'armature de la future charte a déjà largement été définie, ce livre blanc pourra-t-il encore être mobilisé ou arrive-t-il trop tard ?

Pour autant le fruit de cette riche participation est-il perdu ? Il semble que l'équipe technique du PNRC, accompagnée de quelques partenaires associatifs (Les Amis du Parc notamment) forment les maillons clés de cette participation, qui, au final, dépasse largement le cadre du renouvellement de la charte. Dans cette démarche de révision, ils sont en effet collecteurs de la parole des habitants et des acteurs socio-professionnels, qui vient ensuite nourrir leurs travaux préparatoires, présentés ensuite aux élus ou lors de forums de partage. Le processus participatif perd cependant en transparence et nécessite une confiance importante envers ces techniciens. Mais face aux contraintes de temps et d'organisation, ce choix semble un moindre mal et la mise en œuvre de cette participation a au moins le mérite de susciter un intérêt renouvelé pour la structure Parc et son action. Cet effort de pédagogie et de communication se retrouve par ailleurs dans l'action du Parc avec la refondation du journal du Parc diffusé auprès des habitants et du site internet du Parc, qui met en avant, plus clairement

qu'auparavant, l'intérêt et le rôle de la structure Parc sur le territoire et la diversité d'action mise en œuvre.

Par ailleurs, la révision de la charte est aussi, et peut-être avant tout, l'occasion de co-construire un projet de territoire avec la multitude d'acteurs institutionnels présents sur le massif. A ce niveau, une nouvelle scène de gouvernance est peut-être en train de se mettre en place en renouvelant l'appui de la région et de l'Etat au Parc (ce qui n'est pas gagné dans un contexte de restriction budgétaire), et en faisant partager l'intérêt du PNR et de son projet aux nouveaux acteurs forts que sont les EPCI. Ceux-ci s'inspirent d'ailleurs de la démarche pour élaborer en cohérence leur propre projet de territoire, l'illustration, s'il en est que le projet du Parc inscrit dans sa charte est porté localement.

Cependant, comme pour Nîmes Métropole, la démarche n'est pas à l'abri de retournements politiques. Ainsi est-elle contrainte par les diverses échéances électorales (2020 élections municipales et communautaires et 2021 élections départementales et régionales) qui pourraient remettre en question l'avancée du travail. En cas de renouvellement des élus cela nécessiterait à minima de repartager l'avancée du travail, avec potentiellement une reprise partielle de celui-ci pour l'adapter aux idées de nouveaux élus qui souhaiteraient par exemple inscrire leur marque. L'objectif est ainsi de finaliser le projet de charte pour 2020 afin de le faire valoir auprès des futurs élus.

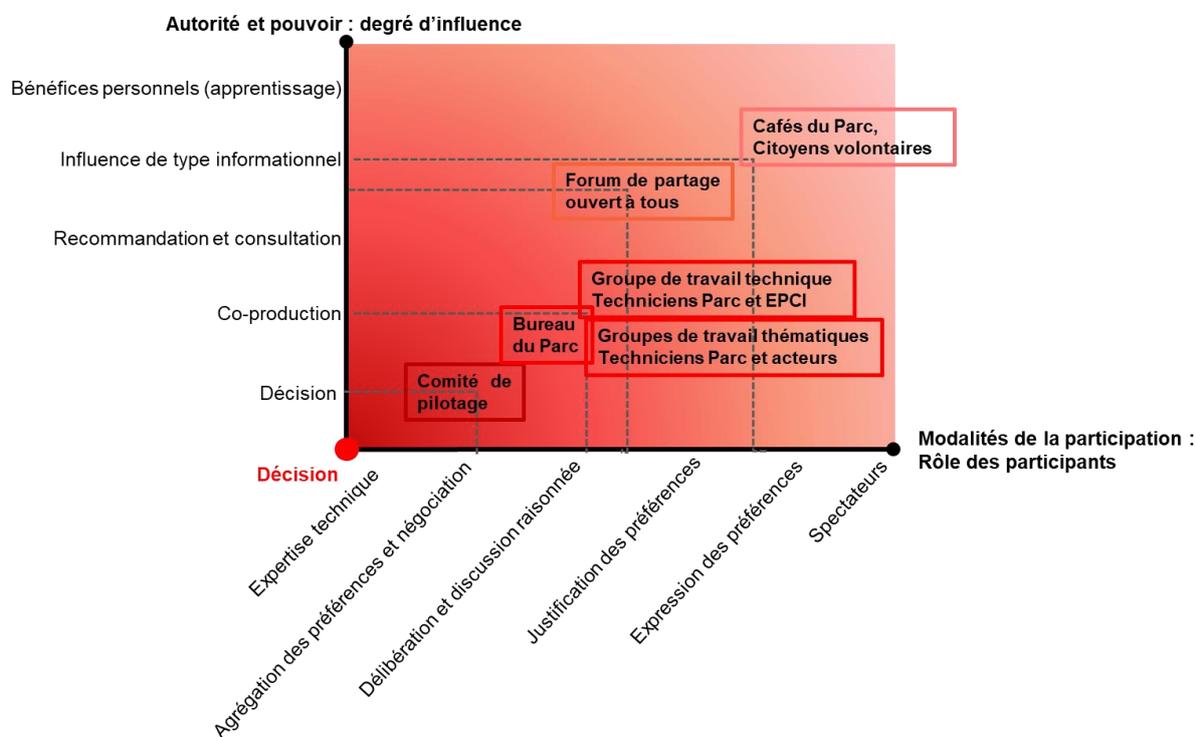


Figure 25 : Arène participative mise en œuvre pour le renouvellement de la charte du PNRC – Source : production personnelle

CONCLUSION ET SYNTHÈSE DES ÉTUDES DE CAS

Dans un contexte socio-économique et politique en évolution, les territoires subissent de fortes réorganisations induisant complexification des relations, pressions sur les ressources ou encore montée en puissance des incertitudes. Pour ce qui concerne la France la réorganisation des territoires est également institutionnelle recomposant les scènes des pouvoirs locaux et leur capacité d'action (caractérisée à la fois par une montée en compétence, mais des ressources financières contraintes). Dans ce qui s'apparente à une certaine désorganisation des territoires, les acteurs publics locaux s'engagent dans des démarches d'anticipation territoriale afin de retrouver des marges d'action sur l'avenir. Pour mener à bien ces démarches, les acteurs s'affranchissent de plus en plus du cadre traditionnel de la planification, entendue en tant que démarche d'organisation physique, de l'espace pour atteindre des visées à la fois plus larges et plus ciblées. Plus large car on assiste à la volonté de transcrire l'ensemble des politiques publiques dans la planification, donnant au document produit une vision transversale capable d'aborder l'ensemble des enjeux d'un territoire. Mais plus ciblée également, car, dans un contexte incertain et aux ressources limitées, les capacités d'action à disposition nécessitent de faire des choix quant à l'action à mettre en œuvre. Il s'agit alors de sélectionner et de prioriser les objectifs à atteindre, mais aussi de penser de manière opérationnelle à la traduction de ces objectifs en actions et aux moyens nécessaires pour les mettre en œuvre.

On assiste ainsi à la construction de documents plus politiques et stratégiques mais aussi plus complexes à concevoir et à mettre en œuvre de par leur aspect systémique ou encore les ressources à mobiliser. Pour faire face à cette complexité, la participation, nouvel instrument de l'action publique, se veut porteuse de plusieurs types de solutions. On attend ainsi d'elle une prise de décision plus démocratique qui représente davantage l'intérêt général grâce à des processus délibératifs et la recherche du consensus, ou encore la mobilisation de nouvelles ressources en possession de chacun des acteurs.

Mais, au-delà, la mise en œuvre de la participation dans des démarches de planification toujours plus stratégique et holistique conduit à une évolution des gouvernements locaux vers une gouvernance qui se veut négociée. L'émergence de ces scènes de gouvernance autour d'un projet global partagé permet ainsi une réappropriation de territoires en mutation, voire en perte face au processus de mondialisation qui tend à effacer leur identité. On peut ici rappeler justement la définition que donne Guy Di Méo¹⁵⁶ du territoire à savoir « une

¹⁵⁶ Guy Di Méo, « De l'espace aux territoires », *L'information géographique*, n°3, 1998

appropriation à la fois économique, idéologique et politique (sociale, donc) de l'espace par des groupes qui se donnent une représentation particulière d'eux-mêmes, de leur histoire. » Les démarches d'anticipation visent donc à refaire territoire en se fondant sur la conscientisation collective d'un patrimoine territorial constitué d'éléments matériels et symboliques¹⁵⁷.

Le rôle des démarches d'anticipation territoriale est donc de remettre sur le devant de la scène ce patrimoine territorial qui marque la singularité du territoire et d'en proposer une nouvelle mise en valeur pour promouvoir une certaine idée d'un développement local et durable. L'enjeu est vaste pour ces démarches, demandant pour y parvenir d'abandonner les modèles traditionnels de planification et d'oser l'expérimentation. C'est en cela que les projets de territoire, démarches libres et volontaires ou, au moins, moins forcée au formalisme par le cadre législatif qui est accroché aux documents de planification, peuvent se révéler intéressants.

Ainsi, les deux projets de territoire étudiés ont permis de montrer un bref aperçu de ce que peut être et peut produire la prospective territoriale aujourd'hui. Nîmes Métropole et le Parc Naturel Régional de Chartreuse font tout d'abord apparaître des contextes territoriaux et institutionnels, mais aussi des motivations premières pour engager leur projet de territoire très différents. D'un côté, le Projet de Territoire de Nîmes Métropole 2030 est construit comme une feuille de route pour les élus et les services suite à la réorganisation imposée par la fusion intercommunale ; de l'autre le renouvellement de la charte du PNRC, démarche par ailleurs obligatoire pour que le territoire conserve son classement en PNR, correspond en premier lieu à une contractualisation entre l'ensemble des partenaires institutionnels du territoire et débouchant sur l'obtention de subventions de la part de la Région, de l'Etat et même de l'Union Européenne. Pourtant les deux démarches prospectives conduites possèdent de nombreuses similitudes quant à la manière d'aborder l'exercice qui les a occupés, notamment concernant l'importance d'associer les acteurs du territoire dans leur diversité. Dans les deux cas, la participation a été considérée comme un moyen incontournable de construire une vision pour l'avenir du territoire fondée sur des valeurs et des objectifs fédérateurs. Les acteurs du territoire dans leur diversité sont également considérés pour les ressources qu'ils possèdent et mobilisés dans la définition et la mise en œuvre des actions à venir, particulièrement concernant le PNRC.

Au-delà de cette vision partagée du projet de territoire et de l'importance de la participation, on distingue, sur ce second point, des spécificités pour chacune des deux démarches. Ainsi on

¹⁵⁷ Alberto Magnaghi, *La conscience du lieu*, op. cit. supra n. 113

constate pour Nîmes Métropole une attention particulièrement portée aux outils de participation visible tant dans la construction des scènes participatives, avec l'Aggloforum et le concept du tirage au sort pour solliciter les citoyens (en référence à la démocratie athénienne antique), que dans les méthodes utilisées, qui sont variées et répondent chacune à des attentes précises. De l'autre côté, le PNRC peut capitaliser sur une habitude déjà bien établie de collaboration avec les acteurs socio-économiques du territoire (agriculteurs, forestiers, acteurs du tourisme principalement, mais également représentants associatifs divers et variés), véritables partenaires du Parc pour coconstruire de manière opérationnelle le futur projet de territoire, dans la continuité des actions déjà menées.

Cependant, dans les deux cas, sans sous-estimer les apports et les bienfaits de la participation dans chacune des démarches étudiées, la construction de scènes de gouvernance territoriale reste limitée aux acteurs politiques, les autres acteurs étant sollicités, au mieux, au niveau de la consultation ou de la concertation, mais sans réelle prise sur la décision finale, comme le montre ci-dessous le tableau de synthèse analysant les dispositifs participatifs et décisionnels mis en œuvre dans les deux projets. De plus au regard de l'éclatement des scènes de participation qui tendent à cloisonner, la plupart du temps, les catégories d'acteurs, la construction d'un discours véritablement commun semble difficile. Au vu de la complexité institutionnelle du millefeuille territorial, réussir à rassembler l'ensemble des acteurs politiques pour chacun des territoires représente déjà en soi une réussite certaine et indispensable. En effet, au regard du temps contraint pour élaborer les démarches de territoire l'association pleine et entière des habitants et usagers dans leur diversité reste quelque peu illusoire. Ainsi faudra-t-il à l'avenir compter sur ces acteurs politiques pleinement mobilisés dans l'élaboration des projets de territoire pour jouer un rôle de relai auprès de la population. On peut aussi reconnaître cette vertu au projet de territoire, qui est d'impulser une nouvelle dynamique politique en venant irriguer d'autres démarches en cours ou à venir que ce soit Schémas de Cohérence Territoriale, Plan Local d'Urbanisme (intercommunal), Plans Locaux de Déplacement, voire autres projets de territoire comme dans le cas de certains EPCI du territoire de Chartreuse.

Si ces démarches sont stimulantes pour les consultants des bureaux d'études, qui les suivent en tant qu'assistants à maîtrise d'ouvrage, elle implique de notre part, comme c'est le cas pour les acteurs politiques des territoires, une évolution de nos pratiques et au final de nos métiers. Moins positionner dans l'expertise territoriale, il faut à présent être davantage à l'écoute du territoire et intervenir en tant que facilitateur de l'émergence d'une vision du territoire. Les compétences et les savoir-faire évoluent avec des ingénieurs ou experts des politiques territoriales amenés à concevoir et animer des dispositifs de concertation. Ma première

mission de stage au sein du bureau d'études Inddigo a ainsi consisté en la réalisation d'un recueil des pratiques de concertation mises en œuvre et éprouvées par les consultants au cours de leur mission, dans une logique de partage d'expérience. Les nombreux entretiens que j'ai réalisés à cette occasion ont confirmé ce besoin d'acquérir de nouvelles méthodes pour animer des groupes de travail avec des publics nouveaux mais surtout plus nombreux. La participation et la concertation sont questionnées par les participants, dans une logique très opérationnelle qui se concentre en premier lieu sur la question du comment faire, qui supplante bien souvent celle du pour quoi faire de la concertation. Je suis, moi-même, restée à la fin de ce stage sur une approche essentiellement fondée sur les méthodes de concertation, plutôt que sur la compréhension profonde de ce besoin de concertation et des finalités à atteindre.

Au travers de ce Projet de Fin d'Etudes, conçu, avec mon tuteur d'apprentissage Rémi Le Fur, comme une suite de ce premier travail, je souhaitais donc également apporter quelques éléments de réflexion mobilisables de manière opérationnelle en se décentrant des techniques de concertation à utiliser, en pointant le risque du tropisme procédural, pour remettre la concertation en contexte et concevoir cet élément de nos missions comme un processus pleinement intégré à la démarche de projet.

Tableau de synthèse : analyse comparée des dispositifs participatifs et décisionnels dans le
Projet de territoire Nîmes Métropole 2030, et la Charte 2020-2035 du PNR de la Chartreuse

Porteur de la démarche	CA de Nîmes Métropole	Syndicat Mixte du PNR de la Chartreuse
<i>Démarche</i>	<i>Projet de Territoire Nîmes Métropole 2030</i>	<i>Charte 2020 - 2035</i>
<i>Contexte</i>	<i>Fusion intercommunale Redéfinition de l'action publique En quête d'affirmation dans un système territorial</i>	<i>Renouvellement de charte et classement PNR Extension de périmètre Monté en puissance des EPCI Nouvelles thématiques d'action</i>
<i>Durée de la démarche</i>	<i>Près de 2 ans</i>	<i>3 ans ½ environ</i>
Scène décisionnelle	Comité de pilotage	Comité de pilotage
Participants	Vice-présidents et élus communautaires volontaires	Bureau du PNR, présidents ou vice-présidents des EPCI, élue référente de la Région, élus référents des départements, référents des services de l'Etat (DREAL, DDT, préfecture de région)
Modalités de participation	Validation politique	Validation politique
Portée	Générale sur la démarche	Générale sur la démarche
Fréquence	Ponctuelle pour valider les grandes étapes du projet (avec adoption du projet final en conseil communautaire)	Ponctuelle pour valider les grandes étapes du projet (avec adoption du projet par l'assemblée générale du Parc, mais aussi la région, les collectivités locales et l'Etat)
Degré d'influence	Décision	Décision
Scène de participation politique	Groupe de travail élus	Groupe de travail élus
Participants	Elus communautaires et communaux volontaires (invitation à tous les élus du territoire)	Elus du Bureau du Parc volontaires
Modalités de participation	Délibération et discussion raisonnée	Délibération et discussion raisonnée
Portée	Générale sur la démarche	Générale sur la démarche
Fréquence	A chaque étape de la démarche	A chaque étape de la démarche
Degré d'influence	Co-production	Co-production
Scène de participation technique	Groupe de travail techniciens	Groupe de travail techniciens

Participants	Techniciens de la CA accompagnés par l'Agence d'urbanisme	Techniciens du Parc et des EPCI
Modalités de participation	Expertise technique	Expertise technique
Portée	Générale sur la démarche	Générale sur la démarche
Fréquence	Régulièrement au cours de la démarche au moment d'apports techniques et de la formalisation du document dans sa dimension technique et opérationnelle (élaboration du diagnostic et du plan d'action)	A chaque étape de la démarche
Degré d'influence	Ne participe pas à la prise de décision (exécutant)	Co-production
Scène de participation citoyenne	AggloForum panel citoyen	Les Cafés du Parcs et ateliers du Plan de paysage
Participants	Citoyens tirés au sort	Citoyens volontaires
Modalités de participation	Recommandation et consultation	Expression des préférences
Portée	Générale sur la démarche, mais également sur d'autres projets engagés par la CA	Générale sur la démarche, ainsi que sur des thématiques spécifiques
Fréquence	A quelques étapes clés de la démarche	Rencontres thématiques plusieurs fois par an, dépassant le cadre du renouvellement de la charte
Degré d'influence	Délibération et discussion raisonnée	Influence de type informel
Scène de participation socio-professionnelle	AggloForum panel d'acteurs	Divers groupes de travail thématiques accompagnés par l'ingénierie du Parc
Participants	Acteurs socio-professionnels du territoire ayant manifesté leur intérêt	Acteurs socio-professionnels du territoire investis et accompagnés par le Parc
Modalités de participation	Recommandation et consultation	Négociation
Portée	Générale sur la démarche	Selon les thématiques de chacun
Fréquence	A quelques étapes clés de la démarche	Quelques fois par an (dépassé le cadre du renouvellement de la charte)
Degré d'influence	Délibération et discussion raisonnée	Co-production des politiques territoriales sectorielles, Consultation pour la charte.

Scène de participation mixte		Forums de partage
Participants		Parties prenantes volontaires : principalement élus et acteurs socio-professionnels + quelques citoyens Rencontre à l'échelle du territoire ou de chaque EPCI
Modalités de participation		Délibération
Portée		Générale sur la démarche
Fréquence		A chaque étape de la démarche
Degré d'influence		Consultation
Scène informationnelle ouverte	Les Cafés de l'Agglo	
Participants	Citoyens volontaires	
Modalités de participation	Spectateurs / expression spontanée de ses préférences	
Portée	Actualité de l'agglomération en lien ou pas avec le projet de territoire	
Fréquence	Quelques fois par an (dépassé le cadre de la démarche de projet de territoire)	
Degré d'influence	Bénéfices personnels	

BIBLIOGRAPHIE

Articles et ouvrages :

BARNAUD Cécile, D'AQUINO Patrick, DARE William's, MATHEVET Raphaël, « Dispositifs participatifs et asymétries de pouvoir : expliciter et interroger les positionnements », dans *Participations*, n° 16, 2016, p. 137-166.

BEHAR Daniel, ESTEBE Philippe, VANIER Martin, « Meccano territorial : de l'ordre territorial à l'efficacité interterritoriale », dans *Pouvoirs Locaux*, vol. IV, n° 83, 2009, p. 79-83.

BERGER Gaston, « L'homme et ses problèmes dans le monde de demain, essai d'anthropologie prospective », dans *Les Études philosophiques*, nouvelle série, 11^e année, 1, 1956, p. 150-151

BERTRAND Nathalie, MOQUAY Patrick, « La gouvernance locale, un retour à la proximité », dans *Économie rurale*, vol. 280, n° 1, 2004, p. 77-95.

BHERER Laurence, « Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques », dans *Participations*, n° 1, 2011, p. 105-133.

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

BLONDIAUX Loïc, SINTOMER Yves, « L'impératif délibératif », dans *Rue Descartes*, n° 63, 2009, p. 28-38.

BONACCORSI Julia, NONJON Magali, « « La participation en kit » : l'horizon funèbre de l'idéal participatif », dans *Quaderni*, n° 79, 2012, p. 29-44.

BRANCHE Stéphane La, « L'insoutenable légèreté environnementale de la participation : une problématisation », dans *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 9, n° 1, 2009, <http://journals.openedition.org/vertigo/8346> (consulté le 29/05/2018).

COSSON Arnaud, DELORME Jean-Philippe, « Accompagner par la recherche l'innovation sociale dans un parc naturel régional : un regard en miroir », dans *Sciences Eaux & Territoires*, vol. Numéro 17, n° 2, 2015, p. 46-51.

DEMAZIERE Christophe, « Les enjeux de la planification spatiale en Angleterre et en France : regards croisés, The Stakes of Spatial Planning in England and France: a Cross-Comparison », dans *Espaces et sociétés*, n^{os} 160-161, 2015, p. 67-84.

DEMAZIERE Christophe, DESJARDINS Xavier, « La planification territoriale stratégique : une illusion nécessaire ? », dans *Revue Internationale d'Urbanisme*, n° 2, 2016,

<http://riurba.net/Revue/la-planification-territoriale-strategique-une-illusion-necessaire/>
(consulté le 05/08/2018).

DEMAZIERE Christophe, HERNANDEZ Frédérique, « Opérations d'habitat, projets communaux et SCOT : une cohérence variable selon les échelles. Résultats d'enquêtes en Val de Loire », dans *Géocarrefour*, n° Vol. 87/2, 2012, p. 101-113.

DI MEO Guy, « De l'espace aux territoires », *L'information géographique*, n°3, 1998

DOUAY Nicolas, « La planification urbaine française : théories, normes juridiques et défis pour la pratique », The French urban planning: theories, legal organisation and challenges in the practice », dans *L'Information géographique*, vol. 77, n° 3, 2013, p. 45-70.

DOUAY Nicolas, NADOU Fabien, « Développement et protection, quel(s) arbitrage(s) dans la planification métropolitaine de Marseille et de Nantes ? La délicate gestion du foncier des zones d'activité économique », dans *RIURBA*, n° 2, 2016, <http://riurba.net/Revue/developpement-et-protection-quels-arbitrages-dans-la-planification-metropolitaine-de-marseille-et-de-nantes-la-delicate-gestion-du-foncier-des-zones-dactivite-economique/> (consulté le 18/08/2018).

DUCHASTEL Jules, « Légitimité démocratique : représentation ou participation ? », dans *Éthique publique. Revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale*, n° vol. 7, n° 1, 2005, <http://journals.openedition.org/ethiquepublique/1986> (consulté le 17/08/2018).

DUGUA Benoît, *Entre mise en œuvre et mise à l'épreuve de la planification territoriale : dynamique des lieux de projets dans l'inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise*. Architecture, aménagement de l'espace. Université Grenoble Alpes, 2015.

DUGUA Benoit, « Comment réenchanter la planification territoriale en France ? - Métropolitiques », *Métropolitiques.eu*, 2017, <https://www.metropolitiques.eu/Comment-reenchanter-la-planification-territoriale-en-France.html> (consulté le 01/08/2018).

DUGUA Benoit, BRAMBILLA Gabriella Trotta, « Les « lieux transactionnels » de la planification territoriale. Exemple de la plateforme Lyon-Saint Exupéry », dans *Géocarrefour*, n° Vol. 87/2, 2012, <http://journals.openedition.org/geocarrefour/8706> (consulté le 12/08/2018).

ETCHEGARAY Jean-René, « « On est prisonniers de la technique » - Métropolitiques », *metropolitiques.eu*, 2017, <https://www.metropolitiques.eu/On-est-prisonniers-de-la-technique.html> (consulté le 01/08/2018).

FAURE Alain, VANIER Martin, DUGUA Benoît, LOISEL Manon, MARTIN-GOUSSET Clémentine, *SCOT et territoires Quels acquis ? Quelles perspectives ? Recherche-action lancée par la*

Fédération des SCoT, Fédération des SCoT, 2016.

FIORI Sandra et MAGNAGHI Alberto, « Les territoires du commun, Entretien avec Alberto Magnaghi », *Metropolitiques.eu*, 10/05/2018, URL : <http://www.metropolitiques.eu/Les-territoiresdu-commun.html> (consulté le 25/08/2018)

FUNG Archon, « Varieties of Participation in Complex Governance », *Public Administration Review*, 66 (supplement 1), 2006, p. 66-75

LAJARGE Romain, BARON-YELLES Nacima, *Les parcs naturels régionaux : des territoires en expériences*, Versailles, Quae, 2015.

LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick, *Gouverner par les instruments*, « Collection académique », Paris, Les Presses Science Po, 2004.

LE FUR Rémi, « Le recours au futur, facteur de légitimité territoriale ? », dans *Représenter les territoires, 4e colloque international du Collège international des sciences du territoire (CIST)*, 2018, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01742762/document> (consulté le 22/08/2018).

LOUDIYI Salma, « Le SCoT, instrument de gouvernance territoriale ? La conduite locale de la concertation dans le Pays du Grand Clermont », dans *Norois. Environnement, aménagement, société*, n° 209, 2008, p. 37-56.

MAGNAGHI Alberto, *La conscience du lieu*, Eterotopia, 2017.

MAZEAUD Alice, NONJON Magali, *Le marché de la démocratie participative*, « Sociopo », Vulaines-sur-Seine, Éditions du Croquant, 2018.

MONEDIAIRE Gérard, « La participation du public organisée par le droit : des principes prometteurs, une mise en œuvre circonspecte, Abstract », dans *Participations*, n° 1, 2011, p. 134-155.

MOSCARELLI Fernanda, *Schéma de cohérence territoriale et développement durable en France : enseignement à partir des cas grenoblois et montpellierain*, Géographie, aménagement de l'espace. Université Paul Valéry – Montpellier III, 2013

MOTTE Alain, *La notion de planification stratégique spatialisée en Europe (1995 - 2005): Strategic Spatial Planning*, PUCA, « Recherches », n° 159, Lyon, 2005.

NESTE Sophie L. Van, GARIEPY Michel, GAUTHIER Mario, « La cohérence dans l'urbanisme montréalais : entre planification et mise en débat », dans *Géocarrefour*, vol. 87, n° 2, 2012, p. 87-99.

NEZ Héloïse, *Les savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif : regards croisés sur les*

expériences de Paris et de Cordoue, 2010.

NEZ Héloïse, « La démocratie participative en butte à la grande échelle. La participation citoyenne dans l'urbanisme à Paris et à Cordoue », *Métropolitiques.eu*, 2011, https://www.metropolitiques.eu/spip.php?page=print&id_article=145 (consulté le 01/08/2018).

NEZ Héloïse, « Nature et légitimités des savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif. Une enquête ethnographique à Paris », dans *Sociologie*, n° N°4, vol. 2, 2011, <http://journals.openedition.org/sociologie/1098> (consulté le 19/08/2018).

REGENT Christophe, *Le projet de territoire : de l'élaboration à la mise en œuvre opérationnelle*, « Les essentiels », Voiron, Territorial éditions, 2017.

ROSA Hartmut, *Accélération : une critique sociale du temps*, Paris, La Découverte, 2014.

ROWLANDS Jo, « Empowerment Examined », dans *Development in Practice*, vol. 5, n° 2, 1995, p. 101-107.

TOCQUEVILLE Alexis de, *De la démocratie en Amérique Tome II*, Paris, Michel Lévy, 1864.

VANIER Martin, FAURE Alain, DUGUA Benoit, LOISEL Manon, MARTIN-GOUSSET Clémentine, « La planification à la croisée des chemins : les SCoT comme cas d'école », dans *Pouvoirs Locaux*, n° 109, 2017, p. 33-38.

WAHL Elodie, « Hartmut Rosa, Accélération. Une critique sociale du temps », dans *Lectures*, 2010, <http://journals.openedition.org/lectures/990> (consulté le 14/08/2018).

WÜHL Simon, « La démocratie participative en France : repères historiques », dans *Démocratie représentative et démocratie participative : historique, fondements, enjeux*, 2009, http://www.citego.org/bdf_fiche-document-308_fr.html (consulté le 05/08/2018).

ZEPF Marcus, « La planification territoriale entre dynamiques socio-économiques et inerties politico-administratives : un processus permanent », dans Marcus Zepf, Lauren Andres (dir.), *Enjeux de la planification territoriale en Europe*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2011, p. 39-53.

ZEPF Marcus, ANDRES Lauren, « Vers de nouvelles articulations entre plan territorial, plan d'urbanisme et projets urbains », dans *Géocarrefour*, n° Vol. 87/2, 2012, p. 71-73.

ZEPF Marcus, *Eléments de définition de la raison pratique de l'aménagement urbain : vers un continuum entre agrégation d'acteurs et processus permanent*, Habilitation à diriger des recherches, Université Lumière Lyon 2, 2004

ZETLAOUI-LEGER Jodelle, *La participation citoyenne, réussir la planification et l'aménagement durables*, « Les cahiers méthodologiques de l'AEU2 », Angers, ADEME, 2016.

Rapports d'études et communication institutionnelle :

ASSEMBLEE DES COMMUNAUTES DE FRANCE, *Les projets de territoire des communautés, enjeux et pratiques observées*, Paris, 2015.

ASSEMBLEE DES COMMUNAUTES DE FRANCE, FEDERATION NATIONALE DES AGENCES D'URBANISME, « *Le SRADDET nouveau schéma régional, nouveaux enjeux pour les intercommunalités* », 2017, <https://www.adcf.org/files/DOCS/SRADDET-Fnau-AdCF-web.pdf> (consulté le 01/08/2018).

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE NIMES METROPOLE, *Nîmes Métropole 2030, Notre projet de territoire*, juillet 2018, disponible en ligne : <http://www.nimes-metropole.fr/grands-projets/le-projet-de-territoire-nimes-metropole-2030.html> (consulté le 05/08/2018)

FEDERATION DES PARCS NATURELS REGIONAUX DE FRANCE, « *Argumentaire Questions/Réponses sur les Parcs naturels régionaux* », 2016, <http://www.parcs-naturels-regionaux.fr/centre-de-ressources/document/argumentaire-questions-reponses-sur-les-pnr> (consulté le 25/06/2018).

FRANCE URBAINE, « *Tout savoir sur le SRADDET* », 2016, http://franceurbaine.org/sites/default/files/travaux/tout_savoir_sur_le_sraddet_0.pdf (consulté le 01/08/2018).

MINISTERE DE L'EGALITE DES TERRITOIRES ET DU LOGEMENT, « *Le Schéma de cohérence territorial : un projet stratégique partagé pour l'aménagement durable d'un territoire* », 2013, URL : http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/publication/le-scot-un-projet-strategique-partage-pour-l-amenagement-durable-d-un-territoire_1368 (consulté le 01/08/2018)

MINISTERE DU LOGEMENT ET DE L'HABITAT DURABLE, « *Le Schéma de cohérence territorial : un projet stratégique partagé pour l'aménagement durable d'un territoire* », 2016, http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/IMG/pdf/l16139_scot_4p_a4_def_light.pdf (consulté le 01/08/2018).

PARC NATUREL REGIONAL DE CHARTREUSE, *Diagnostic territorial actualisé dans le cadre de la révision de la Charte 2020-2035*, février 2018, disponible en ligne : <http://www.parc-chartreuse.net/chartreuse2035/les-documents-de-la-charte/> (consulté le 26/06/2018)

PARC NATUREL REGIONAL DU MORVAN, *Evaluation de la mise en œuvre de la charte du PNR du Morvan*, septembre 2017, disponible en ligne : <https://morvan2035.com/2017/10/26/evaluation-de-la-mise-en-oeuvre-de-la-charte-2008-2020/> (consulté le 26/06/2018)

Textes législatifs et réglementaires :

Décret n° 2017-1156 du 10 juillet 2017 relatif aux parcs naturels régionaux, JORF n°0162 du 12 juillet 2017 texte n° 8

Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, JORF n°0184 du 9 août 2016 texte n° 2

Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe), JORF n°0182 du 8 août 2015 page 13705, texte n° 1

Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi ALUR), JORF n°0072 du 26 mars 2014 page 5809, texte n° 1

Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d’Affirmation des Métropoles (loi MAPTAM), JORF n°0023 28 janvier 2014 page 1562

Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (loi ENE ou Grenelle II), JORF n°0160 du 13 juillet 2010, p. 12905, texte n° 1

Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (loi Vaillant), JORF du 28 février 2002 page 3808 texte n° 1

Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi SRU), JORF n°289 du 14 décembre 2000 page 19777 texte n° 2

Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (loi LOADDT) et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (1), JORF n°148 du 29 juin 1999 page 9515 texte n° 2

Loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement, JORF du 19 juillet 1985 page 8152

Loi n°83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation de l'enquête publique et à la protection de l'environnement (loi Bouchardeau), JORF du 13 juillet 1983 page 2156

Sitographie :

GOURGUES Guillaume, « Critique de la participation », in CASILLO I. avec BARBIER R., BLONDIAUX L., CHATEAURAYNAUD F., FOURNIAU J-M., LEFEBVRE R., NEVEU C. et SALLES D.

(dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013, URL : <http://www.dicopart.fr/en/dico/critique-de-la-participation>.

SUCHE Jean-Pierre, « Nîmes Métropole : le projet de territoire chahuté », *Midi Libre*, 10/07/2018

« Abstention électorale en France », dans *Wikipédia*, 2018, URL : https://fr.wikipedia.org/wiki/Abstention_%C3%A9lectorale_en_France (consulté le 18/08/2018).

« Le projet de territoire Nîmes Métropole 2030 - Nîmes Métropole », *Nîmes Métropole*, s. d., <http://www.nimes-metropole.fr/grands-projets/le-projet-de-territoire-nimes-metropole-2030.html> (consulté le 20/08/2018).

« Projet de territoire 2030. Les axes stratégiques sont posés. », *Nîmes Métropole*, 2017, <http://www.nimes-metropole.fr/actualites/detail-des-actualites/article/projet-de-territoire.html> (consulté le 21/08/2018).

« Que dit la Convention d'Aarhus en matière de participation ? », *SPF Santé Publique*, 2016, <https://www.health.belgium.be/fr/que-dit-la-convention-daarhus-en-matiere-de-participation> (consulté le 18/08/2018).

TABLE DES ILLUSTRATIONS

Figure 1 : le SoT, document intégrateur, source : Ministère du logement et de l'habitat durable, « Le Schéma de cohérence territoriale : un projet stratégique partagé pour l'aménagement durable d'un territoire » URL : http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/IMG/pdf/l16139_scot_4p_a4_def_light.pdf	19
Figure 2 : Couverture du territoire national par les SCoT Source : Ministère de la Cohésion des Territoires URL : http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/IMG/pdf/carte_des_scot_au_311217.pdf	26
Figure 3 : Les différents modèles théoriques de la planification spatiale Source : Nicolas Douay, « La planification urbaine française : théories, normes juridiques et défis pour la pratique »	32
Figure 4 : Le cube de la démocratie Sources : Archon Fung, « Varieties of Participation in Complex Governance » et mise en forme personnelle, inspirée de la traduction du travail de Fung par Laurence Bherer, Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques, op. cit.	48
Figure 5 : L'arène participative permettant de mettre en évidence la proximité de chaque scène participative du lieu de prise de décision, production personnelle inspirée librement du travail d'Archon Fung.	49
Figure 6 : Les différentes modalités organisationnelles des forums participatifs Source Laurence Bherer, « Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques » p. 117	50
Figure 7 : Représentation du lieu transactionnel - Source : Benoît Dugua, Entre mise en œuvre et mise à l'épreuve de la planification territoriale : dynamique des lieux de projets dans l'inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise	60
Figure 8 : territoire de Nîmes Métropole au 1er janvier 2017, source : Agence d'Urbanisme région nîmoise et alésienne	75
Figure 9 : périmètre d'étude pour la révision de la charte du PNR de Chartreuse 2020-2035, sources : PNRC - Inddigo.....	75
Figure 10 : logo du projet de territoire Nîmes Métropole 2030 source : Nîmes Métropole.....	76
Figure 11 : Infographie issue d'un dépliant de communication grand public présentant la démarche Projet de Territoire Nîmes 2030.....	76
Figure 12 : groupe de travail de l'Aggloforum citoyen au cours d'un atelier prospectif © Inddigo	79
Figure 13 : L'arbre à palabre© d'Icom.....	80
Figure 14 : Extrait de la représentation graphique du diagnostic de Nîmes métropole source : PTNM2030 - Icom	81

Figure 15 : Représentation des trois scénarios imaginés pour Nîmes Métropole – Source PTNM2030 Inddigo.....	82
Figure 16 : Illustration des ateliers prospectifs PTNM2030 ©Inddigo.....	83
Figure 17 : L'ambition pour le PTNM 2030 Source Nîmes Métropole.....	83
Figure 18 : Arène participative constituée pour l'élaboration du PTNM 2030 - Source : production personnelle	85
Figure 19 : logo de la charte 2020-2035 source : PNRC	86
Figure 20 : Evolution des EPCI présents sur le territoire du PNR de Chartreuse entre 2009 (à gauche) et 2017 (à droite), source : PNRC – réalisation : Inddigo.....	92
Figure 21 : calendrier du renouvellement de la charte Source : PNRC, disponible en ligne : http://www.parc-chartreuse.net/chartreuse2035/le-calendrier-de-la-revision/ (consulté le 03/08/2018).....	96
Figure 22 : Comité de pilotage de la révision de la Charte, Source : PNRC, http://www.parc-chartreuse.net/premier-comite-de-pilotage-pour-lelaboration-de-la-nouvelle-charte-du-parc-de-chartreuse/	98
Figure 23 : Vote coloré dans le cadre d'une commission thématique d'évaluation pour le PNR du Morvan ©Inddigo	99
Figure 24 : Résultat d'un vote coloré, Parc naturel régional du Morvan, Evaluation de la mise en œuvre de la charte du PNR du Morvan, p. 27	99
Figure 25 : Arène participative mise en œuvre pour le renouvellement de la charte du PNRC – Source : production personnelle	102

TABLE DES MATIERES

Sommaire	6
Resumé	Erreur ! Signet non défini.
Liste des sigles	8
Glossaire.....	10
Introduction	12
Première Partie : Le développement de la planification et de la participation pour accompagner les évolutions sociétales et politiques	17
1. La renaissance de l'exercice de planification face à un contexte socio-politique et des attentes en renouvellement	17
1.1. Des enjeux ambivalents autour de la planification	17
1.1.1. Des attentes renforcées.....	17
1.1.2. ... Mais des doutes persistants quant à l'utilité et à la faisabilité de l'exercice	22
1.2. Le changement de référentiel : le passage d'une planification spatiale à une planification stratégique spatialisée	26
1.2.1. La planification de l'usage des sols.....	27
1.2.2. La planification stratégique.....	28
1.2.3. La planification collaborative ou communicationnelle.....	30
1.2.4. La convergence des modèles au travers de la planification stratégique spatialisée.....	33
2. Un besoin de participation croissant dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques	36
2.1. La participation : tentative d'objectivation, entre vertus et limites	36
2.1.1. Retour sur l'histoire de la participation en France : des luttes urbaines à son institutionnalisation	36
2.1.2. Le tableau idyllique de la participation : remède à tous les maux de l'action publique	38
2.1.3. Prendre conscience des limites de la participation pour mieux la mobiliser .	42

2.2.	Proposer un cadre d'analyse des dispositifs participatifs dans l'action publique : une approche par les instruments d'action publique et le design participatif	46
3.	La planification réinterrogée par la montée en puissance du référentiel participatif dans l'action publique	51
3.1.	La participation dans la planification une démarche globalement inaboutie	51
3.1.1.	Des procédures juridiques très limitées à l'origine d'une certaine routinisation de la participation dans la planification	52
3.1.2.	Des pratiques inégales entre les échelles du projet urbain et de la planification 54	
3.2.	Perspectives pour une meilleure prise en compte de la participation dans l'élaboration des documents de planification.....	58
3.2.1.	Une nouvelle articulation plan/projet	58
3.2.2.	Une inscription du processus de planification dans la durée : du processus permanent à l'émergence d'une scène de gouvernance territoriale	61
Deuxième Partie : L'exemple des projets de territoire : des exercices de planification spécifiques.....		66
1.	Le projet de territoire : un exercice « libre » de planification inspiré de la prospective territoriale	66
1.1.	La pratique des projets de territoire en France	66
1.2.	Une méthodologie inspirée de la prospective	71
2.	Etudes de cas.....	74
2.1.	1 ^{er} cas d'étude : le Projet de Territoire de Nîmes Métropole 2030 : la prospective au service de la définition d'une feuille de route pour l'agglomération	75
2.1.1.	Contexte de la démarche : un territoire en recomposition et en quête d'affirmation	76
2.1.2.	Les dispositifs participatifs mobilisés au cours de la démarche.....	78
2.1.3.	L'intégration de ces dispositifs dans la démarche d'élaboration	79
2.2.	2 ^{ème} cas d'étude : le renouvellement de la charte du Parc naturel régional de Chartreuse.....	86
2.2.1.	Un renouvellement de charte dans un contexte institutionnel et législatif en évolution	86
2.2.2.	Les dispositifs participatifs mobilisés pendant la démarche.....	94

2.2.3. Le processus de renouvellement de la charte	96
Conclusion et synthèse des études de cas	103
Bibliographie	110
Table des Illustrations	117
Table des Matières	119