



**HAL**  
open science

# La participation citoyenne dans l'élaboration des règles des documents d'urbanisme est-elle une forme de négociation ?

Morgan Le Bail

## ► To cite this version:

Morgan Le Bail. La participation citoyenne dans l'élaboration des règles des documents d'urbanisme est-elle une forme de négociation ?. Architecture, aménagement de l'espace. 2023. dumas-04151923

**HAL Id: dumas-04151923**

**<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-04151923>**

Submitted on 5 Jul 2023

**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.



Morgan Le Bail

# La participation citoyenne dans l'élaboration des règles des documents d'urbanisme est-elle une forme de négociation ?

Projet de fin d'étude



Sous la direction de M. Charles Ambrosino

Institut d'Urbanisme et de Géographie Alpine

# La participation citoyenne dans l'élaboration des règles des documents d'urbanisme est-elle une forme de négociation ?

Projet de fin d'étude – Master 2 Urbanisme et  
Aménagement parcours Projet Urbain



Morgan LE BAIL  
Année universitaire 2022-2023



# Notice analytique

Projet de fin d'étude Master 2 Urbanisme et Aménagement parcours  
Projet Urbain

<b>Auteur</b>	Morgan Le Bail
<b>Titre du projet de fin d'étude</b>	La participation citoyenne dans l'élaboration des règles des documents d'urbanisme est-elle une forme de négociation ?
<b>Date de soutenance</b>	Juillet 2023
<b>Organisme d'affiliation</b>	Institut d'Urbanisme et de Géographie Alpine
<b>Organisme dans lequel l'alternance a été effectuée</b>	Terranota (agence de l'Isère)
<b>Directeur du projet de fin d'étude</b>	Charles Ambrosino
<b>Collation</b>	Nombre de pages : 100 Nombre d'annexe : 0 Nombre de références bibliographiques : 46
<b>Mots-clés analytiques</b>	Négociation ; Participation ; Urbanisme réglementaire ; Document d'urbanisme ; Planification
<b>Mots-clés géographiques</b>	Grenoble-Alpes Métropole ; Saint-Martin-d'Uriage ; Massif du Vercors
<b>Résumé</b>	Ce travail de recherche vise à déterminer si les procédures de participation citoyenne mises en place lors de l'élaboration des documents d'urbanisme sont une forme de négociation ou simplement une procédure symbolique d'acceptation sociale. Pour répondre à cette question, nous mobiliserons les concepts de négociation, d'acteur et de participation. Nous nous intéresserons ensuite aux évolutions historiques de la négociation et de la participation



	<p>dans le droit de l'urbanisme, ainsi qu'aux avantages et inconvénients de la participation. Enfin, nous nous intéresserons à trois études de cas pour analyser le rôle qu'a eu la participation dans l'élaboration des règles du document d'urbanisme étudié.</p>
<b>Abstract</b>	<p>This research aims to determine whether citizen participation procedures implemented during urban planning documents elaboration are a form of negotiation or simply a symbolic social acceptance procedure. To answer this question, we mobilize the concepts of negotiation, actor and participation. We then look at the historical evolutions of negotiation and participation in town planning law, as well as the advantages and disadvantages of it. Finally, we are interested in three case studies to analyse the role that participation had in the development of the urban planning document rules studied.</p>

# Remerciements

---

*« Personne ne se lasse d'être aidé. L'aide est un acte conforme à la nature.  
Ne te lasse jamais d'en recevoir ni d'en apporter. » Marc Aurèle.*

---

Je tiens à remercier l'ensemble des personnes qui m'ont aidé durant l'écriture de ce mémoire.

Merci tout d'abord à mon directeur de mémoire Charles Ambrosino pour le temps qu'il m'a consacré et pour m'avoir apporté des conseils pertinents durant toute la réalisation de ce travail. Merci au membres de l'Institut d'Urbanisme et de Géographie Alpine, qui m'ont permis de progresser considérablement ces cinq dernières années en me fournissant les outils nécessaires à la réussite de mes études.

Merci à l'équipe de Terranota Isère de m'avoir formé durant cette année d'alternance et de m'avoir intégré comme un collègue à part entière.

Merci à ma mère pour ses relectures attentives et ses suggestions d'amélioration.

Et enfin merci à ma conjointe Coline, qui a toujours été là pour moi. Son aide et son soutien inconditionnel ont été fondamentaux dans l'achèvement de ce travail et la réussite de mon master.



# Liste des sigles et abréviations utilisés

ALUR : Loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové.

AURG : Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise.

CC : Communauté de Communes.

CCMV : Communauté de Communes du Massif du Vercors.

CIAT : Comité Interministériel à l'Aménagement du Territoire.

CNDP : Commission Nationale du Débat Public.

CNR : Conseil National de la Résistance.

COFIL : Comité de Pilotage.

DAT : Direction de l'Aménagement du Territoire.

DATAR : Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale.

EPCI : Etablissements Publics de Coopération Intercommunale.

FNAT : Fond National d'Aménagement du Territoire.

MAPTAM : Loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles.

OAP : Orientation d'Aménagement et de Programmation.

ONG : Organisation Non Gouvernementale.

PADD : Projet d'Aménagement et de Développement Durable.

PDU : Plan de Déplacements Urbains.

PLH : Programme Local de l'Habitat.

PLU : Plan Local d'Urbanisme.

PLUi : Plan Local d'Urbanisme intercommunal.

PNR : Parc Naturel Régional.

POS : Plan d'Occupation des Sols.

PPR : Plan de Prévention des Risques.

PPRI : Plan de Prévention des Risques d'Inondation.

SCOT : Schémas de Cohérence Territoriale.

SDEC : Schéma de Développement de l'Espace Communautaire.

SRU : Loi Solidarité et Renouvellement Urbain.

Zoe AU : Zone A Urbaniser.

Zone A : Zone Agricole.

Zone N : Zone Naturelle.

Zone U : Zone Urbaine.

ZUP : Zone à Urbaniser en Priorité.

# Sommaire

Introduction .....	8
<b>Partie 1 : La place de la négociation et de la participation dans la fabrique du droit de l'urbanisme .....</b>	<b>12</b>
Chapitre 1 : La place de la négociation et de la participation dans la fabrique du droit de l'urbanisme .....	13
Chapitre 2 : Perspectives historiques de la négociation et de la participation dans le droit de l'urbanisme .....	23
Chapitre 3 : Perspectives actuelles de la négociation et de la participation dans le droit de l'urbanisme.....	35
<b>Partie 2 : L'exemple de la participation dans l'élaboration des règles des documents d'urbanisme .....</b>	<b>42</b>
Chapitre 4 : La méthodologie de recherche.....	43
Chapitre 5 : La participation dans la révision du PLU de Saint-Martin-d'Uriage .....	45
Chapitre 6 : La participation dans l'élaboration du PLUi de Grenoble-Alpes Métropole.....	58
Chapitre 7 : La participation dans l'élaboration du PLUi-H de la Communauté de Communes du Massif du Vercors .....	74
Conclusion .....	89
Bibliographie .....	93
Table des figures.....	95
Table des matières.....	97

# Introduction

---

*« Etudie, non pour savoir plus, mais pour savoir mieux. » Sénèque.*

---

La remise en cause de la démocratie représentative prend une place de plus en plus importante au sein de notre société. Les citoyens ne font plus confiance aux élus, qui ne sont plus considérés comme légitimes pour prendre des décisions relevant de l'intérêt général. L'urbanisme, domaine intrinsèquement lié à la défense de celui-ci, n'échappe pas à cette remise en question. On assiste donc, depuis les années 1960, à un développement de plus en plus important de procédures et démarches visant à impliquer les citoyens et les habitants. Ainsi, une succession de démarches participatives se sont mises en place, majoritairement dans les projets urbains et territoriaux. Mais la participation dans l'écriture même de la règle d'urbanisme reste plus exceptionnelle. Les citoyens souhaitent participer activement à la définition des règles collectives, en plaçant la négociation comme le mode d'action par défaut. Mais s'agissant d'une compétence dite régaliennne, l'écriture de la règle relève traditionnellement de la puissance publique. Avec le développement de procédures comme la concertation, le débat public ou l'application des principes de la Charte d'Aarhus dans le droit de l'environnement, on assiste à ce que les juristes appellent un phénomène d'ambiance contractuelle. Une sorte de flou entre une participation réelle et sincère des citoyens et une écriture autoritaire et unilatérale de la règle par la puissance publique. La question qui nous animera dans ce travail de recherche sera de savoir si cette participation citoyenne dans l'élaboration des règles des documents d'urbanisme est une réelle forme de négociation avec les acteurs de la puissance publique, ou simplement une procédure d'acceptation sociale de celles-ci.

L'origine de mon intérêt pour ce questionnement est issue de diverses expériences. La première provient de mon stage professionnel lors de ma troisième année de licence de géographie et aménagement. Je réalisais alors ce stage dans une collectivité territoriale, la mairie de La Tronche dans l'agglomération grenobloise. Mes missions consistaient en de la veille, de l'organisation et de l'animation d'ateliers participatifs pour un projet de

désimperméabilisation de cours d'école. J'ai alors remarqué que plus qu'une volonté de co-construire une décision ou un projet, les acteurs participants aux ateliers profitaient de cette démarche pour négocier et faire part de leurs demandes. La deuxième origine est liée à la structure où j'ai réalisé mon année d'alternance, le cabinet d'urbanisme règlementaire Terranota. Mes missions consistaient essentiellement en de l'analyse documentaire des documents d'urbanisme et de prévention des risques : PLU, PLUi, PPR, PPRI... Au tout début de cette année de formation, mon référent professionnel m'a fait part d'un cas d'étude intéressant. Un document d'urbanisme était en cours d'approbation sur une commune du département de l'Isère, et la différence entre la carte des aléas produite par le bureau d'étude technique et sa traduction règlementaire dans le PLU était très différente. En effet, une zone qui était considérée comme soumise à un aléa fort dans la carte, n'était pas incluse dans les zonages d'aléas du PLU, et n'avait donc pas de valeur règlementaire. Il y avait donc forcément eu négociation entre les propriétaires fonciers et l'autorité administrative pour arriver à ce compromis. De ces deux expériences m'est venu l'idée de m'intéresser à la négociation dans la fabrique de la règle d'urbanisme. Au fil de mon travail de recherche et au fil des discussions avec mon tuteur et mes collègues, j'ai décidé de lier les deux thématiques, la participation et la négociation, dans le cadre de la fabrique de la règle d'urbanisme.

L'organisation de ce travail se fait en deux parties. Une première partie théorique, ayant pour objectif de poser les concepts et le cadre conceptuel dans lequel je m'inscris, et une seconde partie pratique où j'analyse des études de cas, via les concepts mobilisés, pour en tirer des grandes orientations.

Je commence cette première partie en mobilisant plusieurs concepts. Le premier est celui de négociation, entendu comme une forme de confrontation entre deux protagonistes, ici les citoyens et l'autorité publique, liés par un rapport de force et qui essaient de trouver un compromis pour réduire un écart de situation. Le deuxième concept est celui d'acteur. Nous considérerons dans ce travail que les acteurs sont des individus ou des groupes d'individus, ici encore les citoyens et l'autorité publique, qui disposent d'une marge de manœuvre pour faire valoir leur point de vue au sein d'un système. Le dernier concept que j'utilise est celui de participation, qui postule le fait que les citoyens doivent être le moteur des décisions concernant la vie collective et l'intérêt général. La participation se définit selon diverses échelles, notamment l'échelle de Sherry Arnstein, mais résulte toujours d'une volonté de la puissance publique d'associer les citoyens à la prise de décision.

Par la suite, je me suis posé la question de savoir comment ces concepts de négociation et de participation ont évolué durant l'histoire, partant de la période romaine à la période actuelle. L'objectif étant de démontrer que la négociation et la participation ne sont pas des choses nouvelles, mais existent depuis toujours, avec plus ou moins de légitimité et plus ou moins de prise en compte par les institutions. Trois grandes périodes sont à distinguer, une période pré-centralisation, où la négociation était prépondérante dans les processus décisionnels, une période de centralisation où elle fut largement remise en question au profit d'un Etat centralisateur et garant de l'intérêt général, et une période post-centralisation où elle refait son apparition et se présente comme la nouvelle forme de gouvernance.

Ensuite, je me suis intéressé aux évolutions récentes de ces concepts, notamment en m'intéressant aux lois SRU et ALUR, qui ont profondément changé le rapport entre les citoyens et la fabrique de la règle dans les documents d'urbanisme. La première a instauré les Plans Locaux d'Urbanisme, qui intègrent la procédure participative dite de concertation en amont de leur élaboration. La deuxième transforme ces PLU en PLU intercommunaux, changeant fondamentalement le rapport entre les citoyens et les processus décisionnels. Je termine cette première partie en faisant un bilan des recherches scientifiques concernant les intérêts et les limites de la participation dans le droit de l'urbanisme.

Pour la deuxième partie, je me suis intéressé à trois études de cas, choisis selon plusieurs critères. Le premier est une volonté de lier ce travail de recherche à mes missions d'alternance. Réalisant des études règlementaires sur les communes du département de l'Isère, je me suis intéressé aux territoires que je maîtrisais le plus. J'ai ensuite recherché des territoires présentant des caractéristiques différentes, en termes de démographie, de typologie urbaine et de type de documents d'urbanisme. J'ai finalement retenu trois territoires qui me semblaient les plus pertinents et symptomatiques des questionnements liés à la négociation et la participation : la commune de Saint-Martin-d'Uriage, Grenoble-Alpes Métropole et la Communauté de Communes du Massif du Vercors. Nous verrons donc dans ces études de cas un territoire urbain, un territoire péri-urbain et un territoire rural et montagnard. Ils se différencient également par leur organisation, avec une commune, une métropole et une communauté de communes, ce qui se traduit par des documents d'urbanisme très différents : un PLU, un PLUi et un PLUi-H. La diversité de ces situations permet de relever à la fois des enjeux généraux et spécifiques liés à la négociation et à la participation.

Concernant le cadrage de ce travail de recherche, il est important de souligner les questions que nous n'aborderons pas. La première concerne la participation dans des domaines

ne relevant pas de la fabrique des règles des documents d'urbanisme. Ainsi, nous ne traiterons pas de la négociation et de la participation dans les projets urbains et territoriaux, ni de la participation dans les autres domaines de l'urbanisme. Nous ne traiterons pas non plus de la négociation et de la concertation entre les différents acteurs publics, comme les personnes publiques associées ou les conventions territoriales. Pour finir, ce travail de recherche s'inscrit uniquement dans un cadre français, bien que je puisse faire référence à d'autres pays.

Enfin, concernant les aspects méthodologiques de ce travail de recherche, nous nous appuyerons principalement sur de l'analyse documentaire. Je mêlerais ainsi deux approches de travail. Une approche académique et universitaire pour la partie théorique, en analysant des articles et ouvrages scientifiques, que j'ai pu acquérir durant ces cinq années d'études, et une approche professionnelle pour la partie pratique, en analysant des documents et des procédures d'urbanisme. Mes missions au sein du cabinet Terranota, consistant en de l'analyse documentaire et de la veille réglementaire et juridique, m'ont permis de gagner une certaine rigueur et un esprit critique dans cette approche.

Je vous souhaite une lecture agréable et la plus enrichissante possible.



## Partie 1

*La place de la négociation et de la participation  
dans la fabrique du droit de l'urbanisme*

# Chapitre 1

## *Le cadre conceptuel*

---

*« La source principale des associations d'idées réside dans la définition des mots ». Paul Robert.*

---

### 1. Le concept de négociation

Le premier concept que nous allons tenter de définir est celui de négociation. En effet, il est primordial de définir celle-ci avant d'analyser son rôle dans la fabrique de la règle d'urbanisme.

Le terme de négociation est ancien, il vient du latin *negociatio*, qui signifie l'homme d'affaire qui travaille sans se salir les mains, c'est-à-dire qui n'effectue pas de travail manuel. Durant l'époque médiévale, lors d'un désaccord, des nobles étaient chargés d'avoir une position d'arbitre pour trouver un compromis entre le pouvoir seigneurial et les habitants. « C'est déjà par la pratique de la négociation que la possibilité du « vivre ensemble » trouvait une issue (Bellenger, 2022). Le mot s'est transposé dans le français durant le XI<sup>e</sup> siècle, faisant référence aux affaires, au commerce et à l'action de s'entremettre. Le négociant est celui qui fait le commerce et le négociateur est celui qui se charge des grandes affaires. Selon *Le Robert* (1978), la négociation est « une série d'entretiens, d'échanges de vues, de démarches qu'on entreprend pour parvenir à un accord, pour conclure une affaire ». Ce que l'on peut retenir des différentes définitions de la négociation, c'est que ce concept implique une tension entre plusieurs protagonistes, indépendants l'un de l'autre, qui préfèrent la discussion à la force pour trouver une solution. Les protagonistes doivent être d'accord pour trouver un compromis, et par la suite être d'accord de mettre en œuvre la solution négociée (Goguelin, 2005).

Durant la centralisation et la création des États modernes, la négociation interne a fortement reculé : « On ne négocie pas l'élaboration ou l'interprétation d'une loi, pas plus qu'on ne peut négocier l'intervention de la police ou l'énoncé du droit par le juge. Là où existe une autorité

compétente pour régler les affaires, il n'y a pas de place pour une libre discussion entre des parties rivales – si ce n'est dans le domaine tout à fait secondaire des transactions matérielles » (Merle, 1980). Elle restait néanmoins indispensable entre les Etats. Avec le développement des ONG, des associations et des syndicats, un contre-pouvoir s'est instauré, rendant la négociation avec les autorités de nouveau indispensable. La négociation est donc devenue une pratique quasi permanente dans la plupart des situations, puisque tout le monde veut négocier pour éviter les décisions unilatérales et participer aux prises de décisions pour faire valoir ses intérêts (Bellenger, 2022). Ceux qui peuvent négocier sont ceux qui savent s'organiser, recréant ainsi une forme de corporatisme (groupes de pression), accroissant les inégalités en formant des groupes privilégiés (F. de Closests). Les autorités favorisent ceux qui négocient en permanence, avec une institutionnalisation des relations en encourageant le développement des politiques contractuelles. Ainsi, la négociation devient une pratique courante dans les sociétés démocratiques, renforcée par la remise en cause de l'autorité, de l'entreprise, de la famille et des organisations dans les processus décisionnels (Bellenger, 2022).

La négociation est devenue un sujet d'étude dans tous les domaines, et a gagné en complexité depuis son appropriation par les chercheurs. Actuellement, elle est définie en fonction de plusieurs composantes (Bellenger, 2022) : des acteurs, qui se considèrent comme des partenaires ou des adversaires, doivent avoir une volonté de se rencontrer et d'échanger sur leurs intérêts divergents. Ils présentent leurs propres intérêts (dans le cas d'un groupe, un représentant peut effectuer ce travail de représentation des intérêts) dans un contexte de divergence, qui est l'objet de la rencontre. La spécificité de la négociation est que l'objet de la rencontre est la recherche d'une définition qui n'est pas encore prise au moment de la discussion. Ces acteurs ont un objectif en tête ainsi qu'une marge de manœuvre, la négociation étant orientée vers l'atteinte d'un résultat. La décision recherchée est un compromis, où chacun essaie de défendre le plus possible ses intérêts et en cherchant des concessions chez les autres. Ces négociations se font généralement dans le cadre d'un rapport de force, qui peut être structurel ou conjoncturel. Dans une négociation, deux camps s'opposent. Si une seule personne est présente dans chacun d'entre eux, alors la négociation se déroule entre deux personnes. Mais ils peuvent être constitués de plusieurs personnes, qui parlent en leur nom et au nom de leur camp. Même si les différentes personnes sont d'accord sur l'objectif de leur camp, ils peuvent différer sur les moyens pour l'atteindre. La solidité d'un groupe réside dans sa cohésion et sa cohérence. Au cours de la négociation, chaque côté cherche à diviser l'autre, et parfois à utiliser des désaccords entre leurs membres. S'il y a plus de deux camps, les stratégies sont parfois très

différentes. Il peut avoir apparition d'alliance entre plusieurs groupes contre un ou plusieurs autres groupes (Goguelin, 2005). Une négociation est directe dans le cas où chaque camp et chaque personne parle directement en son nom. Une négociation est indirecte si un tiers représente un ou plusieurs des groupes. Les tiers parlant au nom de leur mandataire, ils doivent les consulter avant de s'engager au-delà de leur délégation. La négociation est donc un processus, qui fait appel à plusieurs méthodes, visant à trouver une solution (un compromis) entre deux ou plusieurs acteurs. « Une négociation ne se termine jamais par un véritable accord » (Goguelin, 2005). Le compromis d'une négociation se présente comme une solution qu'on ne peut pas refuser sans se retrouver dans une situation pire. Dans une négociation, il y a des concessions, chaque acteur regrettant la part qu'il a dû concéder.

La négociation se distingue donc des autres méthodes permettant de résoudre un conflit. Elle se distingue de la discussion, qui vise à une expression de la divergence, à la liberté de penser et de parler. Elle se distingue de la concertation, qui est une alternative à la négociation, où les acteurs échangent mais sans a priori sur la décision finale. Elle diffère de la consultation, dont l'objectif est une transmission d'information, mais non un échange. Elle se distingue également de la conciliation et de la médiation, où les échanges se déroulent à l'initiative d'un acteur qui n'appartient à aucun des camps, qui prend le rôle d'initiateur et d'aide à la résolution du conflit, mais sans pouvoir décisionnaire. Enfin, elle est différente de l'arbitrage, où un tiers prend une décision à laquelle les acteurs doivent se conformer. La négociation est également différente du concept de persuasion, qui vise à une adhésion complète de l'autre à une solution, là où une négociation ne permet pas l'adhésion mais uniquement un accord temporaire sur un compromis.

Selon Pierre Goguelin, le cheminement type d'une négociation est le suivant : les acteurs essaient d'abord de régler les problèmes via des discussions et des réunions avant de passer à la négociation. Mais à un moment des discussions, un point de blocage peut se créer, faisant passer une situation de tension à une situation de conflit, rendant la négociation nécessaire. Dans ce cas, ils commencent par négocier, puis si les protagonistes ne parviennent pas à une solution, ils font appel à un tiers pour encadrer celle-ci (conciliation). Si cela échoue, le tiers devient plus actif (médiation). S'ils refusent la solution du médiateur, ils peuvent avoir recours à un tiers pour trancher (arbitrage). Au-delà, les négociations se transforment en épreuve de force.

Au vu de ses différents éléments, et pour la suite de ce travail, nous retiendrons la définition donnée par Lionel Bellenger dans son ouvrage *La Négociation* : « Si l'on récapitule ses

composantes essentielles, la négociation nous apparaît comme une confrontation de protagonistes étroitement ou fortement interdépendants, liés par un certain rapport de force, présentant un minimum de volonté d'aboutir à un arrangement en vue de réduire un écart, une divergence, afin de construire une solution acceptable au regard de leur objectif et de la marge de manœuvre qu'ils s'étaient donnée. On comprend dans ces conditions que la négociation est toujours l'objet d'une tension, qu'elle est le plus souvent ressentie comme une mise à l'épreuve pleine d'incertitudes et qu'elle n'est pas à l'abri de toutes les manipulations, même parmi les plus disqualifiantes (bluff, mensonges, comédie, etc.), dans la mesure où l'angoisse de l'échec peut conduire des protagonistes à se défendre par n'importe quels moyens. La dimension émotionnelle de la négociation n'échappe à personne : le négociateur est une « conscience sous influence », et cette exigence de communication prudente, calculée, contrôlée est parfois ressentie comme éprouvante, voire désagréable. »

## 2. Le concept d'acteur

Pour traiter de la négociation dans le cadre de la fabrique de la règle d'urbanisme, il convient également de définir le concept d'acteur, à la base de tout processus de négociation.

La notion d'acteur est issue des sciences sociales, et tout particulièrement de la sociologie, dont il n'existe pas de définition claire et établie. Derrière celle-ci, et en fonction des courants de pensées, se cache une multiplicité de définitions. Il n'existe pas d'équivalent dans le monde anglo-saxon (Gaudin, 2001). Il existe également plusieurs notions se rapportant à l'acteur : l'acteur social, politique, géographique, de théâtre... Nous traiterons ici des notions d'acteur social et d'acteur géographique.

En ce qui concerne l'acteur social, le consensus actuel est qu'il s'agit d'un individu ou d'un groupe d'individu ayant une liberté d'initiative, des ressources comportementales et une capacité d'action sur une situation donnée. L'acteur s'inscrit dans trois enjeux scientifiques majeurs (Gaudin, 2001) : l'objectivation des observations (statut d'acteur pour l'observant ou seulement pour l'observé ?), l'articulation entre action individuelle et action collective (dans quels cadres s'inscrit l'acteur par rapport aux contraintes sociales ?), et la méthodologie (explication du cas particulier vers le général ou l'inverse ?). Au cours de l'évolution des sciences sociales, il y a eu divers paradigmes concernant l'acteur. Un de ces paradigmes, qui a

prévalué durant le XX<sup>e</sup> siècle, était la dualité entre l'action individuelle et les contraintes sociales. Bien que l'approche scientifique voudrait que l'on s'intéresse à ces deux aspects, la réalité montre que les chercheurs se consacrent plus sur l'une des deux notions (Gaudin, 2001). Dans cette approche dualiste, les économistes standards réduisent les comportements des opérateurs économiques à une somme de comportements individuels. L'École des Annales pensait quant à elle que les stratégies collectives correspondaient uniquement à la vie matérielle collective et aux échanges économiques. Conscient des limites de ce dualisme, les chercheurs ont tenté de réconcilier l'individu et la société, notamment en systématisant les problématiques de la sociologie des organisations et en analyse de la décision, où les chercheurs tentent de tenir compte de l'environnement du système, de contextualiser les approches relationnelles, de mettre en relation les initiatives individuelles et les cadres sociaux. Les approches cognitives de l'action (A. Schutz) prennent l'action comme point de départ de la réflexion, où l'acteur est associé au projet personnel, et où il ne peut agir que sur la base d'expérience et de connaissances antérieures. Le constructivisme social prend en compte le fait que la réalité n'est ni pure objectivité ni pure représentation. Quant aux investigations en termes d'institutionnalisation, elles établissent le fait que les habitudes, les normes sociales et les contraintes s'établissent dans le temps et s'intériorisent. Selon Jean Pierre Gaudin, l'utilisation de la notion d'acteur social a été progressivement dominée par les approches structuralistes et marxistes, pour finalement revenir depuis la fin du XX<sup>e</sup> siècle dans le champ des sciences sociales qui s'y intéressent de nouveau. Mais chaque théorie sociale prend en compte une image plus ou moins explicite de l'acteur social, avec d'un côté les pôles volontaristes (individu organisateur des éléments du système d'action) et les pôles déterministes (individu exécuteur de rôles) (Nosedo et Racine, 2001). Opposer ces deux pôles revient à faire la distinction entre l'acteur et l'agent. L'agent est un individu qui exécute une tâche essentiellement déterminée par des conditions extérieures qui lui sont imposées, tandis qu'un acteur est un individu ou un collectif qui agit selon ses propres motivations (André Akoun). Mais selon Jean Remy, il convient d'ajouter une troisième notion à celles d'agent et d'acteur, l'acteur collectif, qui n'existe qu'à travers des agents qui lui donnent une existence sociale, légitimant le fait qu'« il devient un pôle promoteur de sens dans la sphère publique » (Nosedo et Racine, 2001).

L'acteur géographique est quant à lui un acteur ayant un impact sur l'espace. Dans le *Dictionnaire de géographie humaine* (Barret et al., 2000), les auteurs le définissent comme un individu ou un groupe de personnes avec un pouvoir d'action sur l'espace géographique, tandis que l'agent est un individu ou un groupe de personnes avec un comportement économique et

social identifiable. En science sociale, l'acteur s'articule autour de la relation entre le social et l'individu, en géographie, il s'articule autour du rapport entre l'individu et l'espace, entre l'individu et le territoire : « L'homme est façonné par son milieu au même temps qu'il le façonne, soit par des interventions « physiques », soit par les représentations qu'il construit du territoire qu'il habite, qu'il parcourt, qu'il vit et qu'il perçoit. » (Noseda et Racine, 2001). Dans cette conception, l'individu, le groupe, l'entreprise, la collectivité locale et l'Etat forment un système d'acteur. Ceux-ci agissent selon leur moyens, leurs stratégies et leurs intérêts sur le territoire, ce qui fait que leurs actions diffèrent fortement. Dans *Les 100 mots de la Géographie*, Jérôme Dunlop rappelle que pour les géographes, l'espace est une construction sociale, d'où la nécessité d'identifier les acteurs qui influencent et agissent sur l'espace. Cette pluralité d'acteurs, et le fait qu'ils agissent simultanément, en accord ou en désaccord, fait que pour comprendre un territoire, il faut s'intéresser aux acteurs de ce territoire et à leurs interactions : les jeux d'acteurs (Dunlop, 2019).

Dans le *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Jacques Lévy et Michel Lussault définissent l'acteur comme une « Réalité sociale, humaine ou non humaine, dotée d'une capacité d'action. ». Cette entité participe à l'organisation d'actions individuelles et collectives, et s'active dans un processus social, qui opère des actes. L'acteur est circonstanciel : il agit selon ses modalités au sein d'un contexte social. Ces actes sont à la fois rationnels et contraints, et peuvent être contradictoires. Ils s'opèrent toujours dans un contexte social : « Un acteur n'agit qu'en interaction avec d'autres, au sein du système sociétal » et spatial : « Tout acteur est un acteur spatial, dans la mesure où le moindre acte met en relation l'opérateur et l'espace » (Levy et Lussault, 2013).

Nous avons vu qu'il existe une multitude de définitions associées au concept d'acteur, en fonction du courant de pensée et du pôle dans lequel on se situe. Pour l'analyse du rôle de la négociation dans la fabrique de la règle d'urbanisme, nous retiendrons l'idée qu'un acteur est une entité, individuelle ou collective, qui possède un pouvoir d'initiative et d'action, à la fois politique et spatial, et qui a des actions concrètes sur les processus décisionnels et la fabrique des territoires.



### 3. Le concept de participation

La participation dans le droit de l'urbanisme, de l'aménagement et de l'environnement est un processus de décision qui est en rupture par rapport au droit administratif classique, autorisant traditionnellement uniquement des décisions unilatérales. Nous nous intéresserons à cette démarche dans le reste de cette étude en partant du principe que la participation est une forme de négociation entre la société civile et les autorités. L'introduction de ce droit de participation remonte aux premières remises en question de la démocratie représentative dans les années 1960, et a commencé à être institutionnalisé lors des premières considérations décentralisatrices durant les années 1970, avec par exemple l'obligation pour l'Etat d'associer les collectivités locales à ses décisions concernant la planification de l'usage des sols dès 1976 (Hostiou et Struillou, 2007). La participation est considérée comme un outil permettant de contester le système politique et social, et de rééquilibrer le rapport de force face aux pouvoirs publics en proposant des contres projets (Bognon *et al.*, 2020). L'Acte I de la décentralisation en 1983 va changer considérablement l'organisation et la répartition des compétences au sein du territoire français. En plus de donner plus de pouvoir aux collectivités locales, elle va permettre à la participation de s'inscrire dans les processus décisionnels. Deux changements importants vont marquer cette première phase de la participation : la réforme des enquêtes publics et l'inscription du principe de participation dans le Code de l'urbanisme avec l'article L.300-2 en 1985. Quelques années plus tard, en 1995, une nouvelle procédure concernant les grands projets, le débat public, va permettre de mieux prendre en compte les enjeux participatifs. La convention d'Aarhus de 1998 va de nouveau apporter des changements majeurs dans les processus décisionnels impliquant le cadre de vie et l'environnement. Cette convention établit les grands principes de la participation du public aux prises de décisions. Pour les défenseurs de cette convention, la participation doit permettre de prendre de meilleures décisions. Pour ce faire, il faut qu'elle intervienne en amont des projets, pour permettre aux avis d'être pris en compte et d'exercer une influence sur le projet. Les principes fondamentaux pour la participation du public sont, pour les administrations, de fournir un accès exhaustif à l'information, d'inscrire le principe de participation dans les processus décisionnels, et d'avoir un rôle de facilitateur pour les bénéficiaires du dispositif (Drobenko, 2007). Dans le droit français, les principes de cette convention vont être traduits dans la Charte de l'Environnement en 2005.

Il existe différentes formes de participation dans le droit de l'urbanisme et de l'environnement. La plus ancienne est la procédure de concertation inscrite dans l'article L.300-2 du Code de l'urbanisme. Cet article, adopté en 1985 fait seulement partie d'une disposition parmi un cadre plus large visant à encadrer la participation du public. Ce texte n'est qu'une version a minima de celle-ci, puisqu'il impose seulement aux autorités locales de la mettre en œuvre, laissant à celle-ci une libre interprétation sur son déroulement, ses objectifs et sur la prise en compte ou non des avis émis. Entrant en vigueur au même moment que la réforme de l'enquête publique, elle est conçue comme une obligation préalable à celle-ci. Cette procédure est imaginée comme une démarche technique visant à accompagner la décentralisation et à promouvoir l'urbanisme de projet, ne visant pas uniquement le public mais l'ensemble des acteurs concourant au développement du cadre de vie. Même si dans cet article la participation doit se faire avant la définition du projet, son influence réelle reste très limitée. En effet, il n'y a pas de véritable notion juridique associée à la participation, laissant libre court aux autorités locales et au juge pour définir ce qu'ils entendent par participation. De plus, le champ d'application très limité (uniquement pour certaines procédures comme la révision ou l'élaboration des PLU et des SCOT, quelques opérations d'aménagement) et la neutralisation juridique (pas de recours possible sur la base d'une mauvaise mise en œuvre de la participation), font que les garanties pour le public sont très faibles. Une autorité peut donc réaliser une participation réelle, mais peut aussi limiter au minimum son impact sur le projet. (Helin, 2007).

La deuxième forme de participation reconnue par la législation est la procédure de débat public. Cette procédure a été créée pour pallier les manques de l'enquête publique, qui arrivait trop tard dans les projets et était conçue comme une simple formalité administrative. Créée en 1995, et devenue autorité indépendante en 2002, la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) est chargée soit d'organiser les débats publics, soit d'en définir les modalités, soit d'orienter le maître d'ouvrage vers une simple concertation. La Commission fixe librement ses critères et décide des projets qui méritent un débat public selon leur intérêt national, leurs incidences territoriales, leurs enjeux socio-économiques et selon leurs impacts environnementaux (Mansillon, 2007). Cette procédure est une avancée considérable dans la démocratie, étant un contre-poids à la démocratie représentative, et permettant de débattre des grands projets d'aménagement avant qu'ils soient décidés (Charbonneau, 2007). « Il ne s'agit donc pas de rechercher un consensus permettant de fonder démocratiquement une décision mais d'instituer publiquement un lieu d'échange d'arguments entre les participants au débat sur la base du dossier déposé par le maître d'ouvrage » (Charbonneau, 2007). La CNDP n'a pas pour

rôle d'émettre un avis, mais de formuler un rapport sur les avis émis pour le remettre au maître d'ouvrage. Le débat public est une forme de participation à la fois institutionnelle, créée par la loi et gérée par une autorité indépendante, et à la fois largement indéterminée du fait de l'absence de modalités précises concernant le débat (Mansillon, 2007). Cependant, plusieurs rapports ont montré la faible prise en compte des avis émis, malgré leurs qualités, sur les projets. (Charbonneau, 2007). Ainsi, « Un tiers environ des projets en sont sortis différents. » (Delaunay, 2007). De plus, les projets pouvant prétendre à un débat public sont énumérés par une liste limitative, fixée par décret, ce qui fait que leur nombre reste très limité. Même si par rapport au projet le coût du débat reste faible, les limitations financière et techniques de la Commission rendent difficile le déroulement de débats pour l'ensemble des projets qui pourraient en bénéficier. Les possibilités de contentieux liés au débat restent très limitées, les avis émis n'étant que consultatifs : « La procédure du débat ne garantit que le droit d'être informé et de participer à la discussion qui précède la décision. Elle ne garantit nullement une prise en compte des points de vue exprimés et ne permet pas nécessairement d'associer le citoyen à la décision collective. » (Delaunay, 2007). Enfin, comme pour les autres procédures de participation, la question de la représentativité des participants pose de nombreux problèmes. En effet, « Les débats n'attirent pas un large public. Les retraités, les élus, les représentants des associations opposées aux projets y sont surtout présents. » (Delaunay, 2007). Le débat public, plus qu'une procédure juridiquement contraignante permettant aux citoyens une prise en compte de leurs avis, est un « révélateur de l'état, et souvent des contradictions, de notre société » (Mansillon, 2007). Il doit donc être vu comme un dispositif favorisant l'émergence d'une culture du débat au sein du processus décisionnel.

La participation a été consacrée constitutionnellement dans l'article 7 de la Charte de l'environnement de 2005, l'objectif étant d'apporter une protection supplémentaire au droit de participer. Mais dans la réalité, ce principe constitutionnel est soumis à l'interprétation du Conseil Constitutionnel et dépend en grande partie de son applicabilité. L'article 7 ne comporte pas de dispositions sur la temporalité de la participation au sein du projet, ni sa portée sur la décision finale, ni sur la forme à retenir. La définition floue est sujette à interprétation, laissant le choix entre une procédure minimale (améliorer l'acceptabilité des décisions) ou maximale (prendre de meilleures décisions grâce aux citoyens). L'article 7 n'est donc pas directement applicable, ce qui fait que sa portée constitutionnelle reste limitée aux interprétations des élus et des maîtres d'ouvrage (Foucher, 2007). La participation, bien que jugée indispensable, est donc peu définie et bénéficie de peu de protection dans le droit. De plus, de nombreux

chercheurs remettent en cause son efficacité sur les prises de décisions. En effet, il existe une forte asymétrie entre les citoyens et les élus, entre les citoyens eux-mêmes, une sous-représentation des minorités et une sur-représentation de certains groupes sociaux (notamment les plus diplômés). Il existe un phénomène de professionnalisation des participants, qui reprennent les codes institutionnels et s'éloigne des habitants. Les sujets abordés sont majoritairement dépolitisés et concernent généralement le niveau micro-local, limitant l'impact de la participation sur l'évolution de la société et les décisions importantes. Même en changeant les méthodes, notamment en ayant recours au tirage au sort, les résultats restent les mêmes (Bognon *et al.*, 2020). « Les travaux mettent ainsi en évidence l'incapacité de ces dispositifs à être inclusifs, et en conséquence, à ouvrir un espace d'expression aux arguments des groupes minoritaires » et « Loin de participer à approfondir ou réformer la démocratie, les dispositifs soutiendraient ainsi la reproduction de l'ordre social et des rapports de pouvoir. » (Gourges *et al.*, 2013, Demoulin, 2016). La rigidité et la complexité de la fabrique urbaine et territoriale sont aussi des facteurs d'exclusion des habitants les moins favorisés. « Construire un projet avec les habitants demande une vraie concertation, du temps, des moyens et de la pédagogie. » (Oliveto-Erviti, 2007). Les habitants sont souvent méfiants vis-à-vis des élus, particulièrement avec des élus non issus du suffrage universel direct. Par exemple, pour la participation à l'élaboration ou la révision d'un PLUi, les habitants rencontrent souvent des difficultés à identifier les interlocuteurs de la participation (confusion entre élu communal et intercommunal, chevauchement des compétences). « Les citoyens veulent pouvoir s'informer et s'exprimer avec la garantie de la présence des interlocuteurs ou autorités morales crédibles au moment de la concertation. » (Oliveto-Erviti, 2007).

La participation est donc aujourd'hui largement questionnée et son efficacité largement remise en question, bien qu'elle soit fondamentale pour renouveler la démocratie et faire société.

## Chapitre 2

### *Perspectives historiques de la négociation et de la participation dans le droit de l'urbanisme*

---

*« On ne fait jamais attention à ce qui a été fait ; on ne voit que ce qui reste à faire. » Marie Curie.*

---

#### 1. La négociation et la participation dans le droit de l'urbanisme avant la centralisation

##### *1.1 Négociation et participation dans le droit de l'urbanisme durant l'Empire Romain*

L'Empire romain a exercé une influence considérable en matière d'urbanisme. Les Romains ont développé des techniques complexes d'aménagement urbain, comme la planification des rues, des aqueducs, des forums, des bains publics... A cette période, la négociation a joué un rôle important, mais était cependant limitée par des règles strictes en matière de planification. Les romains ont créé un véritable savoir de l'urbanisme, basé sur des principes géométriques, mathématiques et architecturaux. Les constructeurs romains ont réalisé et mis en œuvre des plans pour des villes qui comprenaient des rues droites, des places publiques, des systèmes d'égouts, des aqueducs ainsi que d'autres infrastructures. Malgré ce côté rigoureux de la planification romaine, la négociation était déjà présente dans la fabrique urbaine. Les propriétaires fonciers pouvaient négocier avec les autorités, dans l'objectif d'obtenir des autorisations de construire des bâtiments spécifiques (Carvais, 2020). Les sources historiques sur la négociation en urbanisme dans le droit romain sont limitées, car ils n'ont pas laissé beaucoup de documents écrits sur le sujet. Cependant, il existe des preuves archéologiques et

des textes qui suggèrent que la négociation était un élément important dans la fabrique urbaine romaine (Carvais, 2005).

## *1.2 Négociation et participation dans le droit de l'urbanisme au Moyen-Age*

Au Moyen-Age, les questions d'aménagement urbain n'étaient pas au centre des préoccupations. Une majeure partie des villes étaient fortifiées, limitant ainsi leur développement et leur extension. Cependant, avec le développement de la société, et particulièrement du commerce, les villes ont commencé à s'étendre au-delà de leurs fortifications, notamment sous forme de faubourg le long des voies d'accès à la ville. Les autorités locales s'intéressaient donc à ces questions même si elles avaient un poids faible en comparaison d'autres considérations. Durant cette période, les règles urbaines étaient régies par les coutumes, les droits d'usage et les règlements municipaux (Carvais, 2005). Les habitants étaient régulièrement consultés et pouvaient faire des propositions pour aménager leur cité. La négociation entre les habitants et les autorités locales était donc fréquente en matière de règles urbaines et d'aménagement. Elle pouvait porter sur différents aspects, comme l'aménagement des rues, des places, des bâtiments publics, des limites de propriétés... Les corporations de métier, organisations régissant les corps d'artisans et de commerçants, jouaient un rôle central dans les processus décisionnels. Ce sont elles qui fixaient les règles en matière de construction, d'embellissement des villes et qui proposaient les lois, qui étaient ensuite validées par les autorités. Elles disposaient d'un important pouvoir de négociation avec les autorités locales sur les questions urbaines et sur les questions liées à leur secteur d'activité. Les habitants et les corporations disposaient donc d'une marge de manœuvre importante dans la négociation en matière de droit urbain (Carvais, 2020). Elles étaient en mesure de négocier avec les autorités locales sur des sujets comme l'emplacement des ateliers, les normes de construction et l'organisation des marchés. Les corporations avaient également le pouvoir de réglementer les activités commerciales dans la ville, y compris la vente de produits, le transport et le stockage.

Durant le Moyen Age, les pratiques de négociation en urbanisme variaient considérablement selon les régions. Dans certaines villes, les habitants avaient une plus grande influence sur les décisions d'aménagement, grâce à des assemblées populaires ou à des formes de participation citoyenne. Dans d'autres villes, les propriétaires fonciers ou les autorités locales

avaient plus de poids dans le processus décisionnel. Certaines régions avaient des règles plus souples en matière d'aménagement, tandis que d'autres étaient très réglementées. La société moyenâgeuse était polyarchique, avec l'« existence de multiples pôles de décision », ce qui faisait qu'il n'y avait pas d'uniformité dans l'exercice du pouvoir (Moreira Barbosa de Melo, 2014).

## 2. La négociation et la participation dans le droit de l'urbanisme durant la centralisation

### *2.1 Négociation et participation dans le droit de l'urbanisme durant la centralisation royale*

« Depuis la Renaissance, l'Etat français, monarchique puis républicain, a voulu façonner le territoire. » (Bujadoux, 2020). Au sortir du Moyen Age, le Royaume de France était un assemblage de fiefs et de provinces, avec chacun leurs institutions, leurs privilèges, leurs droits, leurs coutumes et leurs langues. Avec l'objectif d'asseoir son emprise sur la féodalité, l'administration royale des Bourbons a progressivement centralisé le pouvoir dans les mains de la monarchie absolue. L'Etat royal du XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècle voulait organiser le territoire selon des principes scientifiques, économiques et militaires. Cette organisation a été rendue possible avec le développement d'une administration forte qui s'imposait aux pouvoirs locaux. La capitale, s'installant à Paris, marque le début de cette centralisation. Sully, le grand voyer de France, décide d'un grand projet de reconstruction pour réparer les dommages causés par les guerres de religion et favoriser l'essor des manufactures pour l'exportation. Dans cette vision centralisatrice, l'Etat royal est celui qui doit diriger les déplacements des hommes et des marchandises, en les encourageant ou en les décourageant selon l'intérêt pour l'économie nationale. La fonction de grand voyer de France a été créée en 1597 pour qu'une seule administration ait la charge de l'ensemble des voies de communication du royaume. En 1600, Sully présente « un projet général de la grande voirie, ports, pavés, chemins, chaussées et réparation de France tant royale que provinciales », qui représentait 5% des recettes de l'Etat (Bujadoux, 2020). Par la suite, en 1605, une caisse centrale est créée pour collecter les taxes et les impôts pour les travaux publics. Mais la destitution de Sully en 1611 met fin à cette politique.



A partir de 1661, Jean-Baptiste Colbert lance, pour le compte du Roi Soleil, une politique d'enrichissement du royaume. L'administration du Roi Soleil est aussi à l'initiative d'une volonté d'unification du Royaume, en voulant effacer les différences locales pour imposer les mêmes lois, le même système de mesure et de poids et la même langue. Le pouvoir central a également la volonté de développer le réseau de communication, tant terrestre que fluvial. L'interventionnisme de l'Etat royale dans l'économie était relativement importante, jugée indispensable pour pallier les manques des initiatives privées. Pour mener à bien ces projets, Colbert s'appuie sur les intendants des généralités, qui étaient des circonscriptions administratives basées sur les plus grandes villes du royaume. A cette période, l'Etat central prend en charge la gestion de l'ensemble des réseaux de transport, mais ses moyens financiers limités l'obligent à recourir à des financements privés et à se baser sur les pouvoirs locaux. Durant la période de la monarchie absolue, de nombreux notables pensaient que seule un pouvoir centralisé pouvait aménager de manière efficace le territoire. Par exemple, Vauban était « convaincu que le pouvoir royal doit intervenir pour établir, à l'intérieur du royaume, un équilibre entre des parties disparates et pour compenser les inégalités naturelles » et qu'un « Aménagement volontariste, qui s'oppose à l'idée d'un équilibre économique obtenu spontanément » ne pouvait être conduit que par un Etat central depuis la capitale (Bujadoux, 2020). Enfin, durant le siècle des Lumières, l'administration royale poursuit les projets qu'elle avait entrepris durant les décennies précédentes, c'est-à-dire aménager le territoire de façon rationnelle, de soutenir le progrès scientifique, et de favoriser le développement économique. A cette période, « les intendants sont les grands animateurs de l'urbanisme dans les villes de province » et « ils engagent les villes, et parfois les contraignent, à entreprendre de grands travaux urbains » (Bujadoux, 2020). Le développement des statistiques et de la cartographie permet au pouvoir central d'asseoir sa suprématie sur les autorités locales, de même que le développement d'une technocratie (ouverture de l'Ecole des Ponts et Chaussées en 1743). Pour mener à bien les travaux d'aménagement nécessaires, le pouvoir central utilise le système des corvées pour éviter de créer un nouvel impôt, qui impose aux habitants de réaliser des travaux sans rémunération. « En 1788, deux siècles après l'avènement des Bourbons, le territoire du royaume de France a largement évolué. Le pouvoir a su domestiquer les élites locales, notamment par l'intermédiaire des intendants » et « L'action économique de l'Etat central a contribué au développement des activités manufacturières, qui, dans le pays, restent réparties de manière assez équilibrée, contrairement à ce qu'il adviendra au XIX<sup>e</sup> siècle. » (Bujadoux, 2020).

## *2.2 Négociation et participation dans le droit de l'urbanisme durant la centralisation révolutionnaire*

La période révolutionnaire va changer profondément et durablement l'équilibre économique et politique de la France. La révolution abolie les institutions locales héritées de l'histoire et leurs privilèges associés. De nouvelles entités territoriales sont créées en 1789 : les communes et les départements. Les différents gouvernements de cette période instaurent des mesures libérales pour favoriser le commerce, l'industrie et l'unification du marché national, notamment en supprimant les douanes et les péages. L'objectif de ces réformes est d'encourager et de stimuler les initiatives privées. En outre, la révolution perpétue la centralisation initiée par l'Etat royal, en faisant venir les jeunes intellectuels de province dans la capitale. Par la suite, Napoléon Bonaparte va de nouveau réformer le territoire en renforçant la centralisation politique. Il instaure les préfets dans chaque département en 1800, réduisant ainsi les pouvoirs des conseils généraux, qui sont maintenant nommés, et renforçant le contrôle du pouvoir central sur les territoires : « le préfet est tributaire des ordres donnés de la capitale » (Bujadoux, 2020). En 1804, un décret organise le territoire national de façon militaire, le système des voies de communication étant conçu par le pouvoir central, qui représente jusqu'à 16% de son budget. A la chute de Napoléon, les monarchies de la Restauration et de Juillet décident de conserver l'organisation napoléonienne en continuant la centralisation politique et administrative et en favorisant l'homogénéité institutionnelle. Dans le même temps, l'Etat continu de moderniser les voies de communication. L'émergence du chemin de fer au XIX<sup>e</sup> siècle contraint le pouvoir central à choisir entre deux solutions pour équiper le territoire : soit laisser l'initiative privée s'en charger, soit en faire une politique d'Etat. Le pouvoir opte pour un compromis en choisissant le modèle de la concession, la construction des lignes devenant affaire d'Etat et l'exploitation étant laissée aux acteurs privés. En 1842, un plan d'ensemble du réseau ferré national est approuvé, selon les idées d'Alexis Legrand, directeur des Ponts et Chaussées, prévoyant un réseau en étoile reliant la capitale aux principales villes françaises. Cette politique, avec l'arrivée massive du train, va confirmer et accentuer les déséquilibres territoriaux. Le train va permettre l'unification du marché national, contraignant certaines régions à se monospécialiser, et concentrant les industries près des sources d'énergies. Ce réseau en étoile conforte la place de Paris comme centre économique, politique et culturel du territoire français. Enfin, au cours de cette période, une centralisation financière commence à s'opérer. Des banques nationales, dont le siège social se trouve à Paris, sont créées pour collecter l'épargne

dans le but de financer l'économie nationale. Cette situation ne va pas bénéficier aux territoires locaux, qui vont souvent voir leur épargne être captée pour servir à financer des projets en dehors de l'échelle locale.

### *2.3 Négociation et participation dans le droit de l'urbanisme de la période républicaine à la Première Guerre Mondiale*

Au cours de la période allant de la Révolution française à la Première Guerre mondiale, la négociation a joué un rôle croissant dans le droit de l'urbanisme. La vision républicaine de l'aménagement et de l'organisation territoriale est en rupture avec celle de l'Ancien Régime. Le principe qui prime est celui de l'égalité territoriale, impliquant une unification économique, juridique et linguistique. L'Etat républicain doit être le moteur du progrès, en se situant au-dessus des intérêts particuliers et en fournissant un service public accessible à tous. « Sous la République, comme sous la monarchie, c'est l'Etat qui conçoit, coordonne et conduit la politique d'aménagement du territoire, en matière d'infrastructures et de réseaux de transport. » (Bujadoux, 2020). Une des grandes politiques d'aménagement républicaine de cette période a été le développement des chemins de fer d'intérêt local, comprenant 16 000 km de nouvelles lignes. Les effets sur les inégalités territoriales et sociales ont été jugés décevant par les autorités. À la suite de cet échec, les politiques républicaines seront très peu interventionnistes, prenant peu en compte les inégalités territoriales. Du fait de l'absence de politique d'aménagement globale, on assiste progressivement à une concentration de l'industrie dans certaines zones géographiques : la chimie à Lyon, la sidérurgie et les mines dans le Nord et en Lorraine, l'automobile en région parisienne... (Bujadoux, 2020). Dès les années 1900, des intellectuels voient les limites d'une centralisation de plus en plus forte des pouvoirs et des décisions depuis la capitale. Par exemple, Jean Charles-Brun est déjà favorable à une forme de décentralisation et de régionalisation. Il critique vivement le réseau ferré en étoile, la concentration du crédit et le retard de développement économique de certaines régions. Il imagine donc des systèmes régionaux pour réinvestir l'épargne localement et développer les chemins de fer locaux. Le géographe Jean Vidal de la Blache est aussi favorable au développement de régions. Il propose de découper la France en 17 régions liées aux zones d'influence des grandes villes. Pour le géographe, les départements ne sont plus adaptés aux réalités économiques du XIX<sup>e</sup> siècle. Même si l'idée régionaliste n'a pas réussi à s'imposer en

termes d'organisation territoriale, le débat sur la décentralisation fut lancé. Les entités territoriales existantes, à savoir les départements et les communes, gagnèrent en autonomie même si un contrôle de légalité par le préfet était toujours nécessaire.

### 3. La négociation et la participation dans le droit de l'urbanisme depuis la centralisation

#### *3.1 Négociation et participation dans le droit de l'urbanisme durant l'entre-deux guerres*

La période de l'entre-deux-guerres a été marquée par une importante réforme du droit de l'urbanisme, qui a conduit à la mise en place d'un cadre juridique plus complexe et plus détaillé. Cette réforme a été accompagnée d'une prise de conscience croissante de l'importance de la participation citoyenne dans les processus de décision en matière d'urbanisme. Les autorités publiques ont commencé à organiser des enquêtes publiques pour recueillir les avis des habitants et des associations sur les projets d'aménagement. Les conséquences de la Première Guerre Mondiale, et son lot de destruction, ont été l'occasion pour l'Etat central de se réinvestir dans les questions d'urbanisme et d'aménagement. La prise en main de l'économie par l'Etat a entraîné des conséquences immédiates sur la localisation des industries en France. « En quatre ans, la carte de la France industrielle a été largement bouleversée » (Bujadoux, 2020). Les premières institutions régionales sont créées en 1917, avec un pouvoir d'action très limité. La loi Cornudet de 1919 a rendu les Plans d'Aménagement, d'Embellissement et d'Extension obligatoires pour les communes les plus importantes, marquant ainsi une délégation partielle du pouvoir central aux autorités locales. Cette période d'entre-deux guerres a été l'occasion pour l'Etat de constater que le développement anarchique de la région parisienne avait des conséquences importantes sur les inégalités territoriales, qui s'accroissent dans l'ensemble du pays, avec à l'Est de la ligne Saint-Malo-Genève une économie industrielle dynamique, à l'Ouest de cette ligne un retard de développement et un dépeuplement, et une région parisienne qui continue de croître démesurément. La planification prend un rôle croissant dans les politiques publiques, avec une vision rationnelle de l'organisation de l'espace, dont de nombreux partisans prônent la décentralisation et le régionalisme. La négociation a également

été utilisée pour concilier les objectifs d'urbanisme avec les considérations économiques et sociales.

### *3.2 Négociation et participation dans le droit de l'urbanisme durant le régime de Vichy*

La période de Vichy en France (1940-1944), a été marquée par des changements majeurs dans la politique d'urbanisme du pays, qui ont eu un impact significatif sur la manière dont les négociations et la participation étaient gérées dans ce domaine. « Selon l'historien Henry Rousseau, la politique économique de Vichy constitue, dans la France du XX<sup>e</sup> siècle, la première expérience technocratique d'envergure. » (Bujadoux, 2020). Cela se traduit notamment, en 1941, par la création d'une Délégation Générale à l'Équipement National. L'objectif du gouvernement du maréchal Pétain était d'orienter les villes, les agglomérations et les régions dans les projets d'équipements. Cette délégation est directement rattachée à Pétain pour conforter son pouvoir sur les autres ministères. La délégation va jouer un rôle fondamental dans les questions d'urbanisme. Elle est par exemple à l'origine de la loi du 15 juin 1943 instituant le permis de construire. C'est durant le régime de Vichy que les premières études sur la localisation des entreprises industrielles sont réalisées. L'objectif étant la préparation d'un plan de 10 ans, qui sera publié en mai 1942, concernant les actions à entreprendre pour l'avenir du pays. Le Maréchal Pétain souhaite une réforme des institutions locales, en s'inscrivant dans le courant régionaliste. Ces réformes seront néanmoins écartées lorsque Pierre Laval reviendra au pouvoir en avril 1942. Durant le régime de Vichy, les questions d'urbanisme et d'aménagement sont donc largement contrôlées par les institutions d'État, laissant peu de place à la négociation et à la participation des autres acteurs.

### *3.3 Négociation et participation dans le droit de l'urbanisme de la fin de la Seconde Guerre Mondiale jusqu'à la crise de l'Etat aménageur*

La deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle est source de nombreux bouleversements économiques et sociétaux. En l'absence d'intervention de l'État, la migration des populations est souvent la seule alternative, « l'aménagement du territoire est une réponse intelligente au défi que

constitue la nécessité de concilier développement et besoin de sécurité » (Monod et Castelbajac, 2021). La posture retenue à la fin de la Seconde Guerre Mondiale sera principalement de laisser s'opérer les mutations en fonction des besoins du marché, tout en orientant les nouveaux secteurs vers les régions en crise. « Toutes les décisions du gouvernement influent sur la localisation des activités » (Monod et Castelbajac, 2021). Le gouvernement du Conseil National de la Refondation, le CNR, va opter pour une planification souple et incitative, tout en nationalisant certaines compétences et entreprises pour mieux intervenir dans l'économie. A cette période, « l'Etat n'a donc jamais eu autant d'outils politiques, juridiques, économiques et financiers à sa disposition pour façonner le territoire national à son idée » (Bujadoux, 2020). Un ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme est créé en 1944, s'appuyant sur la Délégation Générale à l'Equipement National instaurée sous Vichy. Ses missions sont de promouvoir la décentralisation industrielle. En 1946, le Commissariat Général au plan est créé, avec une intégration progressive de la dimension territoriale. La publication, en 1947, par François Gravier, du manifeste *Paris et le désert français*, marque durablement les décideurs politiques. L'Etat veut faire reculer ce désert français en employant les moyens financiers dont il dispose. Une Direction de l'Aménagement du Territoire, la DAT, est créée en 1949. Ses missions sont de répartir les hommes en fonction des ressources et des activités économiques et d'éviter la concentration dans les grands centres urbains. Elle est dotée d'un outil financier : le Fond National d'Aménagement du Territoire (FNAT), et d'un outil technique : la commission d'étude. A partir de 1955, la création ou l'extension d'activités industrielles importantes est soumise à décret dans la région Ile-de-France. Pour mener son action, l'Etat central va progressivement régionaliser son action, reconnaissant en 1954 les comités d'expansion économique. Le pouvoir central se dote donc d'institutions et de moyens financiers adéquats pour mener des réformes territoriales ambitieuses (Bujadoux, 2020). Pour Michel Debré, « l'Etat doit modeler le territoire national, en respectant un certain équilibre social et économique ». Un Comité Interministériel à l'Aménagement du Territoire, le CIAT, est créé en 1960. A partir de 1962, George Pompidou déclare que l'Etat doit conduire une politique volontariste en matière d'aménagement et « rendre tangibles dans l'espace les fruits de la croissance, comme la planification le fait dans la durée, d'autant que c'est le moment où l'urbanisation du pays font exploser les anciens cadres et provoquent des phénomènes spatiaux d'ampleur considérable » (Bujadoux, 2020). Cette même année, un poste de Secrétaire d'Etat chargé de l'aménagement du territoire est créé. Mais le cloisonnement des ministères empêche de faire une politique globale d'aménagement. C'est pour cette raison que la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale, la DATAR, sera créée en 1963. Pour les

autorités de l'époque, l'aménagement du territoire doit être du ressort de l'Etat, qui va néanmoins régionaliser son action (Monod et Castelbajac, 2021). Michel Debré poursuit la politique de décentralisation industrielle, en orientant les entreprises vers des zones critiques et des zones spéciales de conversion. L'Etat transfère une partie de ses services vers des régions défavorisées. Mais ces opérations régionales sont conçues et décidées à Paris. C'est par exemple le cas de la création du district de la région parisienne en 1961, qui fut créé dans un contexte où les autorités centrales estimaient que l'organisation de la région parisienne était un problème d'Etat qui ne pouvait se substituer aux assemblées locales. Il en va de même pour la création des Zones à Urbaniser en Priorité (ZUP) créées la même année par l'Etat central, qui décide quelles sont les agglomérations à rénover. C'est également le cas en 1962 lorsque le ministère de la Construction lance le projet d'aménagement touristique du littoral languedocien sans réellement tenir compte des habitants et des échelons infra-étatiques. En 1964, la DATAR lance l'emblématique politique des métropoles d'équilibres, qui vise à contrecarrer la concentration parisienne et à mieux répartir les fonctions métropolitaines sur le territoire national. Mais cette politique fut très décriée par les autorités locales, car elle était menée et imposée par l'Etat central. Une rupture s'opéra en 1973, lorsque l'Etat lança la politique en faveur des villes moyennes, en utilisant le contrat pour mener son action. Ce contrat est l'« Outil d'un véritable dialogue avec l'Etat, le procédé contractuel doit inciter les notables locaux à ne pas se contenter d'opérations ponctuelles mais à élaborer, pour leurs villes, des programmes globaux » (Bujadoux, 2020). Mais ces contrats restent avant tout gérés par l'Etat, qui est le seul maître des financements octroyés par le FNAT et le ministère de l'Equipement. Une autre politique contractuelle fut lancée en 1975, la politique des contrats de pays. Cette politique consistait en des incitations financières de l'Etat pour rassembler les élus locaux autour de projets communs. Ces politiques furent d'abord décidées et financées par la DATAR, pour finalement être gérées par les établissements régionaux. Pour J. Manesse, « Cette politique correspond à l'évolution vers la fin du « tout-Etat » et vers un partage des responsabilités, notamment financières ». Tandis que pour C. Guy, « le contrat va devenir la modalité d'intervention territoriale de l'Etat ». C'est à cette période que l'on assiste à la régionalisation des politiques publiques. Au début, les régions étaient simplement considérées comme un échelon administratif pour l'action de l'Etat et qui n'avaient pas vocation à devenir une collectivité territoriale. La mission de l'aménagement régional sera confiée à la DATAR pour faire émerger régionalement des interlocuteurs nouveaux, pour finalement devenir un échelon de représentation politique.



### *3.4 Négociation et participation dans le droit de l'urbanisme pendant la crise de l'Etat aménageur*

La crise économique qui débute en 1973 avec le premier choc pétrolier va marquer un bouleversement profond dans le rôle de l'action publique territoriale conduite par le pouvoir central. Les politiques d'équilibre spatial et d'expansion économique vont se transformer en politiques d'aide à l'emploi. L'Etat n'a plus les moyens de mener une politique volontariste pour encourager le développement économique des régions les plus faibles. « Le marché s'impose comme l'arbitre déterminant l'équilibre entre les activités économiques et leur répartition spatiale. » (Bujadoux, 2020). La délocalisation industrielle vers les pays à faible coût de main d'œuvre, la tertiarisation de l'économie et la troisième révolution industrielle vont largement bénéficier aux populations des métropoles. On observe dans le même temps le début d'une mondialisation globale de l'économie, rendue possible par la modernisation des modes de transport, les évolutions technologiques, la diminution des frontières douanières... Suite aux crises économiques des années 1970 et la révolution libérale des années 1980, le rôle de l'Etat comme garant de l'égalité territoriale est remis en cause. Les politiques d'aménagement du territoire accompagnent les événements, mais ne les décident plus. L'influence de la DATAR diminue, le rôle des politiques d'aménagement est remis en question, alors que ces actions commençaient tout juste à être perceptible dans l'espace. En effet, la croissance de la région parisienne commençait à se stabiliser, l'Ouest et le Sud-Ouest montraient un solde migratoire positif et la ligne Saint-Malo-Genève n'avait plus de réalité économique. A la fin des années 1980, c'est le principe même d'aménagement qui est remis en cause. En 1981, François Mitterrand engage l'Acte I de la décentralisation. « La grande loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions consacre trois changements importants : elle supprime la tutelle administrative, transfère l'exécutif départemental et régional aux élus et transforme la région en collectivité territoriale. » (Bujadoux, 2020). La décentralisation modifie en profondeur le fonctionnement institutionnel et les processus de décision sur l'ensemble du territoire national. La multiplication des territoires, communes, intercommunalités, départements, régions et Etat, et le chevauchement des compétences rendent les processus de décision complexes et la négociation entre acteurs obligatoire et indispensable. Il faut dorénavant obtenir l'accord d'une multitude d'acteurs autonomes, tous légitimes à aménager leur territoire. En 1986, un rapport de l'Inspection Générale des Finances préconise la suppression de la DATAR, qui sera finalement sauvée par un autre rapport. A partir

de cette période, l'Etat doit passer la main à d'autres acteurs pour continuer d'aménager le territoire. Le développement de l'Union Européenne contribue aussi à remettre en cause le rôle central de l'Etat dans l'aménagement du territoire. En 1986 également, un acte portant sur le marché européen est promulgué afin de « promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté » (Bujadoux, 2020). Pour mener à bien cette politique de développement, l'Union Européenne s'appuie sur les régions, et non sur les Etats membres. Le recensement de la population en 1990 va marquer un nouveau cap dans les politiques d'aménagement. Les principaux constats de ce recensement sont que la population de la région Ile-de-France et des métropoles continue à croître tandis que la population des zones rurales diminue fortement. La diagonale du vide, qui représente 40% du territoire national, voit sa population, ses activités et ses services publics diminuer. Conscient des problèmes que ces évolutions présentes, Edith Cresson, première ministre, veut renouer avec une politique d'aménagement volontariste. En 1992, une loi sur la déconcentration administrative et la promotion des intercommunalités est votée. Des emplois publics sont transférés en province et les intercommunalités encouragées. En 1993, le gouvernement d'Edouard Balladur annonce une volonté de renouveler avec une politique d'aménagement du territoire de grande ampleur. Charles Pasqua a une vision souverainiste de l'aménagement. Pour lui, l'Etat doit avoir une mainmise importante sur l'aménagement face à une décentralisation mal conçue, mal appliquée et face à l'intégration européenne. C'est le retour de l'Etat aménageur : un schéma national d'aménagement pour une période de 20 ans est élaboré. Mais il sera appliqué très partiellement et beaucoup trop lentement. En 1999, la loi Voynet vise à favoriser l'émergence des métropoles régionales à vocation internationale, et supprime le schéma d'aménagement national, qui sera décliné en schéma de services collectifs. L'adoption d'un schéma de développement de l'espace communautaire, le SDEC, sera le premier texte d'aménagement supranational. Enfin dans les années 2000, des changements majeurs vont intervenir dans l'aménagement du territoire, remettant une fois de plus en cause le rôle de l'Etat central dans les processus décisionnels. En 2000, la loi Solidarité et Renouvellement Urbain crée les PLU et les SCOT. En 2003, l'Acte II de la décentralisation confirme le principe décentralisé de l'aménagement de la France. La loi reconnaît constitutionnellement les régions, renforce l'autonomie financière des collectives, instaure un droit à l'expérimentation, permet d'expérimenter de nouvelles formes de démocratie directe et permet l'application de la notion de subsidiarité.

## Chapitre 3

### *Perspectives actuelles de la négociation et de la participation dans le droit de l'urbanisme*

---

*« Tout le monde a un rôle à jouer dans l'application de la démocratie. Et il n'y aura jamais de véritable démocratie tant que chaque adulte responsable et respectueux des lois, sans considération de race, de sexe, de couleur ou de croyance, n'aura la possibilité de se faire entendre de manière inaliénable et non négociable au sein du gouvernement. » Carrie Chapman Catt.*

---

Les évolutions récentes favorisant la participation dans l'élaboration des règles des documents d'urbanisme sont peu nombreuses. Bien que la tendance soit à favoriser la participation des acteurs dans les questions urbaines et environnementales, particulièrement dans le cadre de l'urbanisme de projet, peu de dispositions ont été adoptées sur le sujet de l'élaboration participative des règles d'urbanisme durant les vingt dernières années. En effet, la plupart des dispositions portent sur la participation dans les projets urbains de proximité et les questions environnementales, mais très peu sur l'élaboration des règles de zonage d'urbanisme, qui restent du ressort des élus. Ainsi, nous nous intéresserons ici aux deux évolutions majeures qui ont impacté cet aspect particulier des documents d'urbanisme. La première est la loi SRU de 2000, qui transforme les POS en PLU et prévoit l'intégration de procédures participatives en amont de l'élaboration de ce nouveau document. La deuxième est la loi ALUR de 2014, qui instaure les PLU Intercommunaux (PLUi), impactant de fait quelques aspects de la participation dans l'élaboration des règles d'urbanisme.

# 1. La loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) de 2000

La loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) de 2000 a été promulguée dans un contexte de crise du logement, particulièrement du logement social, de concentration de la pauvreté dans certaines zones urbaines, et de concentration de la population et de l'emploi dans les métropoles et grandes villes. L'objectif principal de cette loi était de favoriser la mixité sociale, en instaurant un quota de 20% de logements sociaux dans les communes de plus de 3.500 habitants. La loi SRU a également eu un impact majeur en ce qui concerne la participation dans l'élaboration des documents d'urbanisme. Elle a créé les Plans Locaux d'Urbanisme pour remplacer les Plans d'Occupation des Sols. Pour intégrer les nouvelles obligations de mixité sociale, les communes étaient alors contraintes d'élaborer un PLU ou de réviser leur POS. La procédure de concertation étant obligatoire lors de ces deux procédures, la participation a connu une avancée significative. La loi SRU a également créée les Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT), où une procédure de concertation est également obligatoire lors de leur élaboration. Outre la participation à l'élaboration des documents d'urbanisme, la loi SRU a également renforcée la participation dans d'autres domaines de l'urbanisme. Elle a notamment consolidé le rôle des conseils et comités de quartier, qui doivent dorénavant être consultés dans certaines situations. La loi SRU a également renforcé le rôle des associations, en les intégrant davantage aux processus décisionnels. Enfin, la loi SRU a renforcé l'obligation d'information des habitants, en réaffirmant la responsabilité des autorités dans ce rôle, notamment en rendant obligatoire la mise à disposition des documents au public, en mettant en place des réunions publiques... (Gridauh, 2001).

Malgré les avancées significatives en matière d'aménagement et de participation, le bilan de la loi SRU reste mitigé. L'obligation de mettre en place une procédure de concertation pour la révision des POS et l'élaboration des PLU et SCOT a permis d'encourager les processus participatifs dans tous les domaines de l'aménagement. Ces démarches ont permis une meilleure prise en compte des besoins et des attentes des habitants, tout en améliorant la transparence et l'accès à l'information publique. Cependant, les effets sur la mixité sociale et la production de logements sociaux sont bien plus décevants. Les communes ont souvent cherché à détourner les règles pour ne pas respecter les quotas imposés, par exemple en favorisant les logements sociaux de petite taille (Levasseur, 2016).

## 2. La loi Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (ALUR) de 2014

La loi Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (ALUR) de 2014 a été adoptée dans un contexte similaire à la loi SRU, c'est-à-dire une crise du logement, notamment du logement social, et une concentration des ressources et des difficultés dans les métropoles et grandes villes. Cette loi prévoit entre autres la création des Plans Locaux d'Urbanisme Intercommunaux (PLUi) en remplacement des PLU communaux pour les EPCI de plus de 20.000 habitants. L'objectif est d'améliorer l'action publique en donnant une vision d'ensemble d'un territoire à l'autorité en charge de la planification. La loi tente d'harmoniser les politiques d'urbanisme et d'aménagement à l'échelle intercommunale, en évitant les contradictions entre les PLU communaux. Ces nouveaux PLUi doivent être compatibles avec les SCOT (Gridauh, 2015).

Tout comme la loi SRU, le bilan de la loi ALUR reste mitigé. D'un côté on note des avancées importantes en matière de planification, avec une meilleure prise en compte des enjeux globaux et une meilleure cohérence des politiques d'aménagement. Mais d'un autre côté, on note une difficulté d'élaboration des PLUi, avec des procédures et des documents de plus en plus complexes et des visions communales de l'aménagement qui ne se mettent pas toujours d'accord (Ibanez, 2015). La participation devient également plus complexe pour les habitants, avec une nouvelle échelle territoriale difficile à appréhender et un éloignement des élus et de la démocratie de proximité. Le rôle de la participation n'évolue pas et reste réduit à la procédure de concertation. Les collectivités peuvent donc appliquer à *minima* ou à *maxima* la démarche participative, mais sans grandes garanties pour le public. La réticence de certains élus et professionnels à l'égard de la participation, les uns craignant une perte de pouvoir et de légitimité, les autres considérant que les habitants n'ont pas les connaissances nécessaires, sont toujours des freins majeurs à la mise en place d'une réelle participation. Les problèmes déjà existants de la participation ne sont donc pas réglés avec cette nouvelle loi. Quelques pistes pour le futur permettraient d'améliorer la portée de la loi ALUR, notamment le renforcement de l'obligation de participation dans l'ensemble des processus décisionnels, le renforcement de la coopération entre les acteurs, et l'élargissement du champ d'application de la loi ALUR à d'autres domaines comme la lutte contre le changement climatique et la justice sociale.

### 3. Les avantages et les inconvénients de la participation dans l'élaboration des documents d'urbanisme

A l'origine, la participation se résumait à l'enquête publique, et était avant tout motivé par la défense du droit de propriété. Avec le temps, d'autres préoccupations se sont ajoutées : les problématiques environnementales, l'exigence démocratique, la volonté d'améliorer les décisions publiques... La participation avait aussi comme objectif de remédier à la perte de légitimité résultant de la crise de la représentation. La légitimité ne venant plus d'en haut, mais de la base. A partir des années 1980-1990, il y a eu une inflation dans les instruments visant à promouvoir la participation (Denolle et Duval, 2016). La démarche participative et collaborative s'est construite en opposition au modèle de la planification rationnelle, jugée trop linéaire dans ses processus décisionnels, ne permettant pas de prendre en compte toutes les subtilités et la complexité de la réalité, ainsi qu'une remise en cause importante de l'objectivité et de la neutralité politique. La planification et l'urbanisme sont des processus chargés de valeurs, avec un « recours au dialogue pour définir des valeurs communes et penser des stratégies de négociation, de médiation et de concertation visant à favoriser les échanges entre les acteurs » (Bacqué et Gauthier, 2011). Les processus participatifs se conçoivent comme un processus d'apprentissage continu, basé sur l'interaction entre différents acteurs. Ces approches collaboratives « mettent en avant l'idéal d'un intérêt général négocié, le succès de la planification consistant en l'atteinte d'un accord, d'une entente ou d'un consensus » (Bacqué et Gauthier, 2011). Les urbanistes et les planificateurs agissent donc depuis un certain temps en se basant sur des démarches participatives. Leurs rôles n'étant plus uniquement d'apporter une solution technique mais de structurer les débats, d'informer les acteurs, de répartir la représentation et de jouer un rôle de médiateur.

Mais la question que l'on est en droit de se poser est de savoir si ces démarches ont un réel impact sur les prises de décisions en urbanisme. Le premier aspect qu'il convient de souligner est qu'il n'existe pas encore suffisamment de littérature scientifique sur le sujet pour évaluer l'impact de ces nouvelles démarches. Mais l'on peut déjà en tirer les principales caractéristiques. Nous avons plus de retour sur la planification au Québec, intégrant des dispositifs participatifs depuis déjà une cinquantaine d'années. Ce que l'on peut en retenir est que la planification peine à innover et à intégrer ces approches. Il existe de grandes difficultés à créer des espaces de discussion et la portée de la participation sur les choix politiques reste

très faible. Néanmoins, en Amérique du Nord et en Europe, des travaux récents montrent que les démarches participatives se développent à l'échelle des quartiers, qui semble être une échelle d'intervention pertinente. En Grande-Bretagne, Brownill et Parker notent que les démarches participatives se font de manières fragmentées, sans cohérences entre elles et sans prise en compte mutuelle. Le cas peut être transposé en France. A l'échelle du quartier, la participation est utilisée pour améliorer la gestion quotidienne et donner de la responsabilité aux habitants, avec un certain succès. Mais ces démarches participatives restent limitées à des questions très locales et de proximité, en évitant les questions de justice sociale. Au niveau de la conception urbaine, la participation reste très faible, avec des concepteurs peu enclins à laisser des citoyens participer aux processus au-delà de leur expertise d'usage. (Bacqué et Gauthier, 2011).

En France, il existe quatre procédures principales de participation du public aux décisions d'urbanisme : l'enquête publique, la concertation, le débat public et la mise à disposition du public. L'enquête publique est une procédure ancienne qui n'est toujours pas en mesure de fournir les garanties d'une réelle prise en compte de l'avis du public dans l'élaboration des décisions. Elle intervient trop tard dans le processus décisionnel, à un moment où le projet est quasiment déjà arrêté. A la fin de l'enquête publique, un commissaire enquêteur émet un avis, où il n'est pas obligé de tenir compte de la participation et dont l'administration n'est pas obligée de tenir compte non plus. Jusqu'à aujourd'hui, la procédure a peu évolué. Selon Louis-Narito Harada (2008), l'enquête publique s'apparente à de la coopération symbolique. La concertation est une autre procédure de participation obligatoire en droit de l'urbanisme. Elle intervient en amont du projet, avant que celui-ci ne soit totalement décidé mais ses garanties sur la prise en compte des avis du public restent tout aussi faibles. La concertation peut être un simple affichage, une exposition, une maquette ou une réunion. Dans les faits, la concertation prend souvent la forme d'une information pédagogique. Le débat public est une procédure réservée aux grands projets d'envergure nationale. Il est accompagné d'un certain nombre de garanties, mais qui restent trop faibles car le maître d'ouvrage, même si sa décision doit être motivée, n'est pas obligé de modifier son projet pour tenir compte des avis émis. Enfin, pour les projets ne rentrant dans aucune de ces procédures, il existe la procédure dite de mise à disposition du public. Très symbolique, cette procédure que l'on peut à peine qualifier de participation consiste uniquement en l'information du public, pendant une durée de 15 jours, pour qu'il puisse émettre des avis. Cette procédure ne fournit aucune garantie au public, et les modalités sont librement fixées par le maître d'ouvrage. Le bilan de ces quatre procédures est

donc assez décevant, ne permettant pas au public de réelles garanties pour la prise en compte de leurs avis (Denolle et Duval, 2016).

Une cinquantaine d'années après la publication de l'article d'Arnstein, le bilan sur la participation dans le domaine de l'urbanisme reste mitigé. Deux visions caricaturales s'opposent : une vision idéaliste de la participation et une vision ultra-critique de la participation. La vision idéaliste voit la participation comme un moyen de démocratisation de la vie politique locale et comme un moyen de renouvellement des pratiques urbanistiques. La vision ultra-critique considère que la participation est un moyen d'instrumentalisation de l'action publique par les acteurs dominants, une reproduction de l'ordre politique et une généralisation d'une rationalité néolibérale. Face à ces deux visions opposées, une nouvelle est en train d'émerger : une vision « post-collaborative » qui a pour objectif d'insister sur les difficultés et les défis de la participation pour mettre en valeur les conditions qui permettent une participation efficace. (Bacqué et Gauthier, 2011).

Les procédures participatives n'ont donc pas fondamentalement changé l'action publique ni les processus décisionnels. Alors que la participation devait permettre aux citoyens d'avoir un impact sur les prises de décision, L. Bherer émet l'hypothèse qu'elles sont juste des instruments de politique publique, « les dispositifs existants contribuent davantage à l'apprentissage des acteurs déjà en place et à redéfinir leurs relations qu'à transformer les citoyens en « acteurs » véritables de la décision publique » (Blondiaux et Fourniau, 2011). Pour R. Barbier et C. Larrue, l'impact relativement faible des procédures participatives s'expliquent par le fait qu'elles soient encadrées dans des systèmes d'actions plus vastes. Pour comprendre la participation, il faut donc s'intéresser à ces systèmes plus larges. Elle devait également transformer les individus dans les pratiques citoyennes, les rendre plus conscient de l'intérêt général et de mieux les informer (notion d'*empowerment*). Dans la réalité, ces effets sont souvent beaucoup plus faibles qu'espérés voire inexistantes. Ensuite, l'institutionnalisation de la participation peut avoir plusieurs effets. Il y a une possible perte de pouvoir des citoyens, les faisant entrer dans les logiques déjà bien établies de fabrique urbaine. Le risque de « routinisation », considérant la participation comme un simple instrument de gestion des conflits, aurait pour objectif l'acceptabilité sociale des projets. Il existe également un risque de renforcement des inégalités sociales, en favorisant les positions majoritaires ou déjà reconnus au détriment des arguments des acteurs émergents. (Blondiaux et Fourniau, 2011).

Actuellement, l'efficacité de la participation dépend essentiellement de l'implication des élus locaux. Même s'il existe des textes prévoyant la mise en place de procédures de



participation, l'organisation de ces procédures est de la responsabilité des autorités administratives. Or toutes les autorités n'ont pas la même vision de celle-ci. Certaines l'applique à *minima* tandis que d'autre l'appliquent pleinement. Les autorités bénéficient donc d'une large marge de manœuvre pour définir les règles en fonction des projets. C'est ainsi que l'on voit, dans certaines collectivités, émerger des pratiques participatives non juridiques comme les budgets participatifs (Paris, Grenoble) et le développement de la participation consultative (Caen, Nantes). Néanmoins, ces pratiques sont généralement des lieux de partage d'informations, mais pas de décision. Malgré la volonté de certains élus, la participation reste avant tout symbolique. Sa difficulté de mise en place explique que certains élus soient réticents à la mettre en place. La technicisation de la participation mène également à une professionnalisation de celle-ci, avec le développement de professionnels de la participation : associations, agences de communications, bureaux d'étude... Elle permet de mieux structurer les dispositifs, de mieux faire participer les publics et de développer les idées, mais présente aussi un risque de rendre la participation plus opaque, plus formatée, d'écarter les idées les plus originales et d'éloigner du dispositifs les autorités publiques (Denolle et Duval, 2016).

Dans son ensemble, la perception de la participation est plutôt péjorative, autant par le public qui ne bénéficie pas de garanties suffisantes, que pour le législateur qui voit dans celle-ci une remise en cause de la démocratie représentative et une perte de temps importante pour les projets. La réforme de la loi Macron de 2015 ne va pas dans le sens d'une revalorisation de la participation. En effet, celle-ci s'est faite à travers une loi sur la performance économique. Le schéma de pensée de cette loi voit donc la participation comme une procédure complexe et chronophage, voir inefficace pour l'aboutissement des projets. L'objectif de cette loi est de rationaliser les procédures participatives, mais pas de les améliorer. Selon Pascal Planchet, l'objectif de la loi Macron est de réformer le droit de l'environnement et de l'urbanisme, qui sont soupçonnés de faire obstacle à l'activité économique. Les tendances sont donc à réduire et simplifier la participation, voire d'harmoniser les différentes procédures pour tenter d'arriver à une forme de procédure de participation unique (Denolle et Duval, 2016).

## Partie 2

### *L'exemple de la participation dans l'élaboration des règles des documents d'urbanisme*

# Chapitre 4

## *La méthodologie de recherche*

---

*« La rigueur vient toujours à bout de l'obstacle. » Léonard De Vinci.*

---

Pour illustrer cette question de la négociation dans le droit de l'urbanisme, j'ai choisi de m'intéresser plus particulièrement à l'influence de la participation sur l'élaboration des règles des documents d'urbanisme, notamment les règles de zonages. Après avoir consacré la première partie de ce mémoire à définir les notions utilisées (celles de négociation, d'acteur et de participation), avoir abordé les évolutions historiques de celles-ci dans le droit de l'urbanisme, et avoir dressé un bilan des avantages et des limites de la participation, j'illustrerai ces propos en m'intéressant à trois études de cas concrètes.

La première concernera la révision du Plan Local d'Urbanisme de la commune de Saint-Martin-d'Uriage, initiée en 2016. L'ambition du Conseil Municipal était de faire de la concertation la méthode principale d'élaboration du PLU, mais celui-ci fut refusé par l'enquête publique considérant que la prise en compte de la participation n'avait pas été suffisante au vu des avis réaccueillis. La seconde étude de cas concernera l'élaboration, entre 2015 et 2019, du PLUi de la métropole Grenoble-Alpes. Faisant partie des premiers PLUi élaboré en France, la participation a fait partie intégrante de ses processus décisionnels. La troisième sera consacrée à l'élaboration du PLUi-H de la Communauté de Communes du Massif du Vercors, entre 2014 et 2020, qui a la particularité de combiner Plan Local d'Urbanisme et Plan Local de l'Habitat à une échelle intercommunale.

Pour analyser ces trois études de cas, je commencerai par une présentation du territoire, pour comprendre le contexte dans lequel s'inscrivent ces procédures d'élaboration et de révision. Dans un deuxième temps, je décrirai les démarches participatives qui ont été mises en place lors de ces procédures. Nous verrons ensuite quel est le bilan de la participation et des contributions recueillies. Dans un troisième temps, nous verrons comment les avis émis ont été pris en compte, ou non, dans l'élaboration des règles du document d'urbanisme. Enfin, je

tenterai d'opérer une synthèse des avantages et des limites de ces démarches, dans l'objectif d'en tirer des grandes orientations et d'esquisser des pistes d'amélioration.

Pour mettre en œuvre ce protocole de recherche, je me suis concentré sur de l'analyse documentaire. J'ai dans un premier temps collecté l'ensemble des informations disponibles concernant les modes de participation mis en place, de leur conception à leur mise en œuvre, puis j'ai ensuite analysé la pertinence de ces dispositifs. Dans un second temps, j'ai analysé les conclusions de la participation, allant des bilans de la concertation aux rapports des réunions publiques. Cela m'a permis d'avoir une vision d'ensemble des avis émis par le public. Enfin, pour terminer ma recherche, j'ai étudié les délibérations finales arrêtant le projet et les avis des enquêtes publiques, pour voir si les contributions de la participation avaient été prises en compte dans le document final. Pour chaque étude de cas, je dresse une synthèse des avantages et des limites de la participation dans ces procédures. Cette comparaison d'études de cas me permettra de relever les grandes orientations sur le rôle de la participation dans l'élaboration des règles des documents d'urbanisme, ses avantages, ses limites, et des pistes d'amélioration pour le futur.

# Chapitre 5

## *La participation dans la révision du PLU de Saint-Martin-d'Uriage*

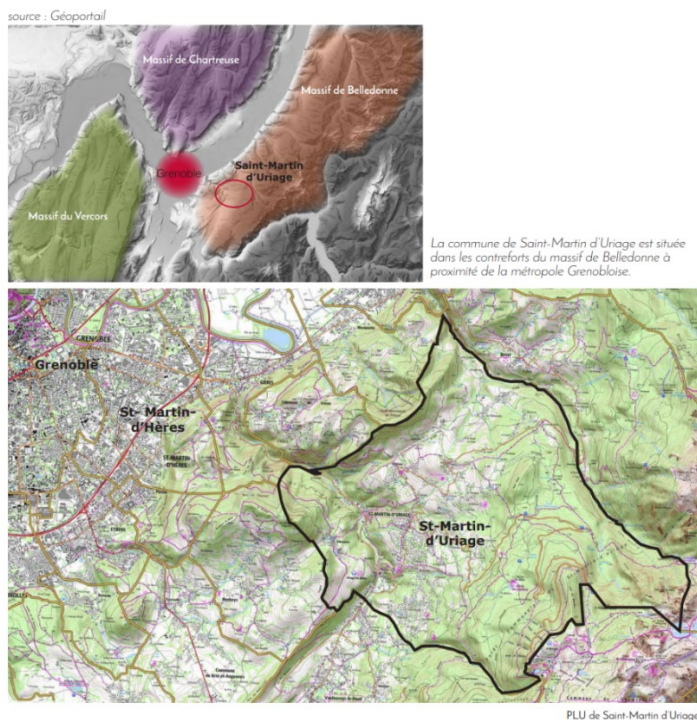
---

*« La commune souhaite mener une large concertation sur la procédure de révision du PLU, permettant d'associer l'ensemble de la population Saint-Martinoise ainsi que toutes les personnes concernées, pendant la durée d'élaboration du projet. » Conseil Municipal de Saint-Martin-d'Uriage, 2016.*

---

### 1. Présentation du territoire

Figure 1 : Localisation de la commune de Saint-Martin-d'Uriage.



Source : PLU arrêté de Saint-Martin d'Uriage, 2022.

Saint-Martin d'Uriage est une commune située dans le département de l'Isère, proche de l'agglomération grenobloise. Elle se situe dans le massif de Belledonne, et représente l'une des principales portes d'entrée entre l'agglomération et celui-ci. Elle possède des caractéristiques montagnardes et rurales mais aussi péri-urbaines. La commune compte un peu moins de 5.500 habitants et fait partie de la Communauté de Communes du Grésivaudan depuis sa création en 2009. Son Plan Local d'Urbanisme datant de 2008, la commune a engagé une procédure de révision en 2016 pour l'adapter aux enjeux actuels. Pour ce faire, la commune a souhaité organiser une large participation des habitants. Mais lors de l'enquête publique en 2019, le commissaire enquêteur a rendu un avis défavorable dû au manque de prise en compte de la concertation. Nous allons donc analyser les procédures mises en place et les retours de l'enquête publique pour tenter de comprendre pourquoi les demandes et avis issu de la concertation n'ont pas suffisamment été prises en compte, alors que la volonté politique était d'élaborer un projet partagé entre les différents acteurs de la commune. (Conseil Municipal de Saint-Martin-d'Uriage, 2019).

## 2. Procédures de participation misent en place

Dans la délibération de prescription de la révision du PLU, le Conseil Municipal de Saint-Martin-d'Uriage prévoit diverses modalités de participation. "La commune souhaite mener une large concertation sur la procédure de révision du PLU, permettant d'associer l'ensemble de la population Saint-Martinoise ainsi que toutes les personnes concernées, pendant la durée d'élaboration du projet." Pour mener à bien cette participation, la commune prévoit les modalités de concertation suivantes :

- Un affichage en mairie des délibérations,
- La publication d'articles concernant la procédure dans le bulletin municipal et sur le site Internet de la commune,
- La mise à disposition en mairie d'un dossier relatif au projet, ainsi qu'un registre permettant au public de formuler ses observations et propositions,
- L'organisation d'au moins trois réunions publiques sur le projet : une lors de la phase de lancement, une lors de la phase diagnostic et une lors de la phase PADD.

En plus des procédures de concertation inscrites dans la délibération, la commune a décidé d'organiser des procédures complémentaires, notamment des ateliers thématiques, des visites, des rencontres avec les conseils de quartiers, des séances de sensibilisation dans les écoles, la mise en place d'une carte interactive, des rencontres avec les acteurs économiques du territoire, des rencontres publiques et une tournée du PLU visant à faire découvrir le projet aux habitants. (Conseil Municipal de Saint-Martin-d'Uriage, 2016).

## 2.1 Réunions publiques

Figure 2 : Démarche de réunion publique.



Source : Bilan de la participation, Commune de Saint-Martin-d'Uriage, 2018.

Suite à l'approbation de la révision du PLU par le Conseil Municipal, une réunion publique a été organisée pour lancer la démarche. Celle-ci a débuté par un atelier participatif pour récolter les demandes et avis des participants sur la commune. Une introduction sur le sujet a été réalisée par le maire de la commune, suivi par l'équipe missionnée pour la révision du PLU. Un débat a ensuite été organisé autour de la question : « Quelles évolutions aimeriez-vous pour votre commune ? ». Les échanges qui ont suivi ont permis de soulever différents axes

à retenir pour la suite du travail. Pour terminer, une présentation des principaux éléments cadres du PLU a été effectuée (diagnostic, PADD, règlement...).

Une fois la phase diagnostic terminée, la commune a organisé une réunion publique pour présenter la synthèse des éléments du diagnostic, menée à la fois par le bureau d'étude et par la participation citoyenne. Un bilan des actions participatives mises en place durant cette phase a aussi été présenté. Pour ce faire, la commune a organisé une exposition pour retracer ces différentes démarches, incluant les productions des participants des ateliers et autres démarches. Une fois la présentation des éléments du diagnostic réalisée, des temps d'échanges ont été mis en place pour permettre aux participants de préciser certains aspects ou de partager leur point de vue. Ensuite, les organisateurs ont présenté la suite du processus de révision du PLU, notamment la phase PADD.

Enfin, une dernière réunion fut organisée à la suite du débat sur les orientations du PADD, les orientations des OAP et l'élaboration des règles de zonages, sur le même principe que les deux réunions précédentes. (Conseil Municipal de Saint-Martin-d'Uriage, 2018).

## *2.2 Ateliers participatifs*

La commune a mis en place divers ateliers pour faire participer les habitants à l'élaboration des orientations du PLU.

En premier lieu, l'équipe en charge du PLU est allée à la rencontre des Conseils de Hameau, au nombre de cinq, pour connaître leurs visions et propositions en matière d'urbanisme. Le travail a été effectué sous forme de discussion et de cartographie participative, à l'aide de grandes planches imprimées.



Figure 3 : Ateliers participatifs avec les Conseils de Hameaux.



Source : Bilan de la participation, Commune de Saint-Martin-d'Uriage, 2018.

Ensuite, des ateliers de sensibilisation ont été effectués dans deux classes des deux écoles de la commune. Les enfants ont ainsi participé à cinq ateliers pour être initiés à l'urbanisme et exprimer leurs regards sur leur cadre de vie en proposant leurs idées. Pour présenter cela, les enfants ont réalisés des photocollages à partir des lieux qu'ils avaient envie de transformer. La restitution s'est faite avec le maire de la commune et l'urbaniste-paysagiste de l'équipe PLU.

Figure 4 : Ateliers participatifs dans les écoles de Saint-Martin-d'Uriage.



Source : Bilan de la participation, Commune de Saint-Martin-d'Uriage, 2018.

Un atelier a également été réalisé pour faire participer les acteurs économiques de la commune. Cet atelier a mobilisé 25 personnes (artisans, commerçants, agriculteurs, activités de services). Il a été organisé en commençant par un tour de table pour identifier les acteurs présents, puis avec un débat autour de deux questions. La première concernait les atouts actuels du territoire, la deuxième les éléments à développer dans le futur. Une restitution a ensuite été réalisée deux mois après pour faire ressortir les éléments principaux.

*Figure 5 : Ateliers participatifs avec les acteurs économiques.*



*Source : Bilan de la participation, Commune de Saint-Martin-d'Uriage, 2018.*

Enfin, le cœur des ateliers participatifs était l'organisation d'ateliers thématiques. Deux groupes de vingt habitants ont été constitués pour participer à ce cycle. Divers thèmes ont été abordés pour la phase diagnostics et règlementaire : le cadre de vie, les formes urbaines, les déplacements quotidiens, les balades et le paysage, les lieux de rencontre et le patrimoine communal. Enfin, concernant les OAP, trois ateliers-visites avec les thèmes suivants ont été organisés : « Comment (re)valoriser le bâti rural à Saint-Martin-d'Uriage ? » ; « Comment encadrer les découpages parcellaires ? » ; « Comment favoriser les cheminements doux entre hameaux ? ». L'objectif de l'ensemble de ces ateliers était de proposer une vision partagée des orientations du futur PLU. (Conseil Municipal de Saint-Martin-d'Uriage, 2018).

Figure 6 : Ateliers participatifs thématiques avec les groupes d'habitants.



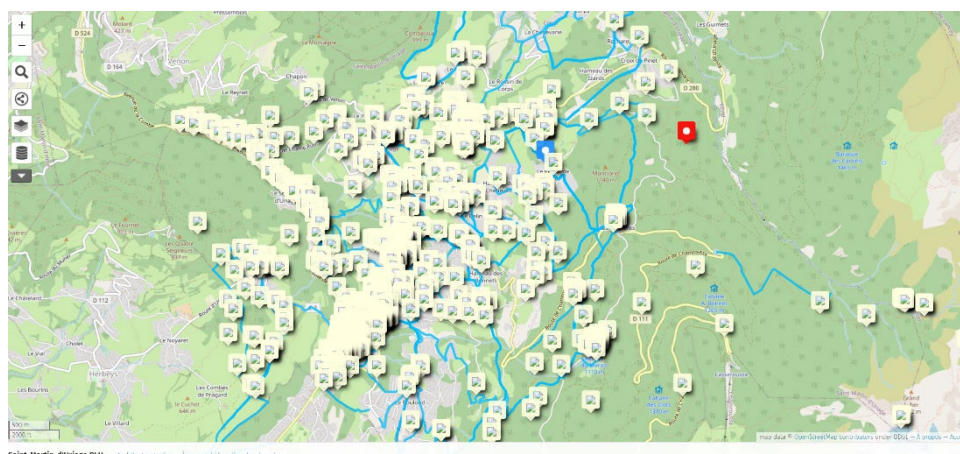
Source : Bilan de la participation, Commune de Saint-Martin-d'Uriage, 2018.

### 2.3 Cartographie interactive

Pour compléter les différentes formes de participation et permettre à l'ensemble de la population de contribuer et de partager sa vision de l'aménagement et de l'urbanisme, une cartographie participative a été mise en place sur le site Internet de la commune. Au total, plus de 150 personnes ont contribué à cette cartographie. Des rencontres ont été organisées sur les marchés et forums pour sensibiliser le public à l'existence et à l'intérêt de cet outil. A l'issue de ce travail, une restitution publique a été organisée. (Conseil Municipal de Saint-Martin-d'Uriage, 2018).



Figure 7 : Outil de cartographie participative.



Source : Bilan de la participation, Commune de Saint-Martin-d'Uriage, 2018.

## 2.4 La tournée du PLU

Figure 8 : Mise en scène du PLU pour l'exposition itinérante.



Source : Bilan de la participation, Commune de Saint-Martin-d'Uriage, 2018.

En complément de ce travail de participation traditionnelle, des événements novateurs ont été organisés. Baptisé « La tournée du PLU », ce dispositif avait pour objectif de valoriser la démarche participative de révision du PLU. Il s'agit concrètement d'une exposition itinérante allant de hameaux en hameaux, après avoir été inaugurée au centre-bourg de la commune. Les

éléments du PLU étaient mis en scène via des cagettes en bois. Les élus étaient présents lors des événements pour discuter et échanger avec les habitants. (Conseil Municipal de Saint-Martin-d'Uriage, 2018).

Figure 9 : Echange autour du PLU lors de l'exposition itinérante.



Source : Bilan de la participation, Commune de Saint-Martin-d'Uriage, 2018.

### 3. Le bilan de la participation

Figure 10 : Récapitulatif des démarches participatives réalisées.

		■ Calendrier des actions réalisées
<b>DIAGNOSTIC</b>		
- Réunion publique de lancement* 29 mars 2016	- Rencontre publique de restitution du diagnostic* 8 décembre 2016	- Tournée d'été du PLU du 23 juin au 18 septembre 2017
- Atelier participatif 1 x2 27 avril et 12 mai 2016	<b>PADD</b>	- Soirée du PLU 23 juin 2017
- Atelier participatif 2 x2 26 mai et 8 juin 2016	- Atelier du PADD 1 5 janvier 2017	- Réunions riverains et proprié- taires OAP 5 réunions les 27 mars et 5 avril 2018
- Rencontres avec les Conseils de Hameaux 20 mai et 3 juin 2016	- Atelier du PADD 2 11 janvier 2017	- Réunion publique de restitution du PADD, des OAP et du règle- ment* 24 avril 2018
- Intervention dans les écoles de mars à juin 2016	- Réunion de restitution 13 mars 2017	
- Carte collaborative en ligne et temps de médiation associés Eté 2016	<b>OAP-REGLEMENT</b>	- Réunions de secteurs 26 avril et 2, 3, 15, 17, 22, 24 mai 2018
- Visite participative 10 septembre 2016	- Parcours-atelier n°1 31 mai 2017	
- Atelier acteurs économiques 10 octobre 2016	- Parcours-atelier n°2 8 juin 2017	
	- Parcours-atelier n°3 15 juin 2017	
		* Réunions publiques répondant à la délibération de prescription de la révision du PLU (cf. page précédente).

PLU de Saint-Martin d'Uriage 6

Source : Bilan de la participation, Commune de Saint-Martin-d'Uriage, 2018.

La participation lors de la réalisation du diagnostic a permis de soulever divers enjeux concernant le territoire de Saint-Martin-d'Uriage. Au total, la participation a réuni plus de 1.500 contributions.

Figure 11 : Récapitulatif quantitatif des démarches participatives réalisées.

Actions participatives	
DIAGNOSTIC	
Réunion publique de lancement	250
Ateliers et visites	50
Rencontres Conseils de hameaux	13
Interventions dans les écoles	52
Carte collaborative en ligne	
Temps de médiation été	160
Atelier acteurs économiques	25
Réunion publique de restitution	150
<b>Sous-total diagnostic</b>	<b>700</b>
PADD	
Atelier 1	30
Atelier 2	23
Restitution	10
<b>Sous-total PADD</b>	<b>63</b>
OAP/ Règlement	
Parcours Atelier bâti rural	14
Parcours Atelier découpage parcellaire	12
Parcours Atelier cheminements doux	12
Soirée du PLU	60
Tournée du PLU	100
Temps de médiation sur la tournée du PLU	50
5 réunions OAP avec riverains et propriétaires	70
Réunion publique de restitution 24 avril 2018	170
Réunions de secteurs	330
<b>Sous-total OAP/Règlement</b>	<b>818</b>
<b>TOTAL DE PARTICIPATIONS</b>	<b>1581</b>

■ Bilan quantitatif

PLU de Saint-Martin-d'Uriage 7

Source : Bilan de la participation, Commune de Saint-Martin-d'Uriage, 2018.

Le premier de ces enjeux concernait l'importance du cadre de vie de la commune, avec un rapport particulier entre le rural, l'urbain, la nature et le bâti, qui est le principal atout de la commune selon les participants. Ils soulignent également une relation affective avec le patrimoine naturel, notamment via les nombreux sentiers de randonnées qui ont été répertoriés dans la carte participative. Un très fort attachement à l'habitat individuel a été relevé, en voulant garder de grandes parcelles, sans opposition à l'accueil de nouveaux types d'habitats collectifs.

Le second enjeu concerne la notion d'habité. Les participants ont la volonté de développer et d'augmenter les modes de déplacements actifs entre les différents hameaux. Les participants ont identifié des axes de circulations qu'ils identifient comme dangereux à pied et à vélo. La vision du lien avec l'agglomération grenobloise est contrastée, les participants notent la difficulté de rejoindre celle-ci lors des heures de pointe mais trouvent néanmoins que sa proximité est un atout non négligeable pour la commune. Dans leur ensemble, les participants souhaitent accueillir de nouvelles familles sur leur territoire.

Enfin, le dernier enjeu abordé était celui de la vie locale et des activités. Les participants ont globalement une bonne vision de l'offre d'équipement et d'activités à leur disposition. Ils notent néanmoins que certains hameaux manquent d'espaces publics et de commerces. Les participants souhaitent conserver et valoriser une identité agricole forte, face au constat de la diminution des terrains agricoles, et souhaitent mettre en place des circuits courts. Enfin, les participants souhaiteraient développer un lieu d'activité collectif de type *coworking*. (Conseil Municipal de Saint-Martin-d'Uriage, 2018).

#### 4. Prise en compte de la participation dans l'élaboration du document d'urbanisme

Pour évaluer la prise en compte de la participation dans l'élaboration du PLU de Saint-Martin-d'Uriage, je vais m'appuyer sur l'enquête publique réalisée par M. Denis Crabières en 2019. En effet, ce dernier a émis un avis défavorable au projet de révision sur le motif que celui-ci n'était pas fondé sur des bases suffisamment solides au regard de la contestation, alors que la participation des habitants pour élaborer ce document partagé était au cœur des ambitions de l'équipe municipale.

Tout d'abord, le commissaire enquêteur souligne l'importance de la participation habitante dans l'élaboration d'un PADD ambitieux, avec un grand nombre d'acteurs mobilisés et une forte intégration des demandes émises dans le document final. La population s'est fortement mobilisée pour le projet, en formulant des propositions pertinentes. La volonté de l'équipe municipale d'associer le public le plus large possible à l'élaboration du PLU s'est affirmée tant durant la phase de la concertation que durant la phase de l'enquête publique.

Néanmoins, malgré cette participation d'envergure, la concertation est largement contredite. En associant aussi largement la population, le risque était de produire une frustration de celle-ci si les demandes n'étaient pas intégrées. La première cause de frustration était que la population s'attendait à définir les ambitions du PLU, alors que les grandes orientations étaient déjà définies avant le lancement de la concertation. Un certain nombre de participants a même décidé de quitter la concertation lorsqu'ils s'en sont rendu compte. Certains ont eu le sentiment que celle-ci n'était en réalité qu'une simple information et une forme de communication sur des objectifs déjà définis. Une grande part des demandes et préoccupations des participants



n'ont pas été intégrés dans le document final. Le commissaire enquêteur rapporte également des manques dans l'information délivrée aux participants, notamment en faisant des références au PLH et en ayant commis des erreurs sur les taux de logements sociaux à créer. Cela a contribué à augmenter la méfiance des acteurs participants envers les autorités. Le PADD est considéré par le commissaire enquêteur comme trop consensuel, alors que la population présentait un potentiel de ressources important. Une réelle co-construction aurait permis de favoriser l'émergence de priorités et d'un consensus viable des habitants avec les demandes et les enjeux sociaux, environnementaux et de développement durable. Enfin, le dernier point noir du projet est un désaccord profond sur les OAP. En effet, les OAP du centre-bourg de la commune sont largement discutées par les habitants et les propriétaires. Elles font porter un poids humain très important et de manière disproportionnée. Le risque étant qu'elles ne puissent jamais voir le jour faute d'une adhésion des acteurs impliqués. (Crabières, 2019).

## 5. Synthèse de l'étude de cas

Comme nous avons pu le voir, l'équipe municipale de Saint-Martin-d'Uriage avait des ambitions fortes pour faire participer une large part d'acteurs à la révision de son PLU. Pour ce faire, elle a mis en place un nombre important de démarches participatives, allant des simples obligations inhérentes à la mise en place d'une procédure de participation à des démarches plus poussées comme les nombreux ateliers, tout en proposant des outils de sensibilisation novateurs comme « La tournée du PLU ».

Cependant, ces ambitions ne se sont pas concrétisées au moment de la mise en réalisation du projet. Les orientations principales étaient déjà définies avant que la concertation ne prenne place, ne laissant aux participants qu'une marge de manœuvre faible tout en restant dans un cadre déjà établi. Assorti des faiblesses juridiques de la prise en compte de la participation, le résultat a été un PLU qui ne prenait pas suffisamment en compte les demandes des habitants, conduisant à un avis défavorable lors de l'enquête publique. Nous voyons donc dans cette étude de cas que malgré une volonté politique et sociale forte, appuyée par des actions concrètes, la participation n'a pas eu l'effet escompté, ni par la population ni par les élus. Au vu de l'échec de cette procédure vis-à-vis des moyens et du temps qui lui a été consacré, il est probable qu'à l'avenir les élus ne souhaitent plus s'impliquer autant dans des démarches participatives, de même que les acteurs ayant participé à celle-ci.

# Chapitre 6

## La participation dans l'élaboration du PLUi de Grenoble-Alpes Métropole

---

*« Le dialogue et l'échange avec les citoyens sont une condition nécessaire pour réussir l'élaboration d'un Plan Local d'Urbanisme intercommunal qui réponde à leurs besoins et à leurs attentions. » Conseil Métropolitain de Grenoble-Alpes Métropole, 2015.*

---

### 1. Présentation du territoire

Figure 12 : Localisation et communes membres de Grenoble-Alpes Métropole.



Source : Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise, 2021.

Grenoble-Alpes Métropole est une métropole issue de la loi MAPTAM de 2014, située dans le département de l'Isère et officiellement créée en 2015. Cette même année, elle est devenue compétente en matière de planification et de PLU. Le Conseil Métropolitain a donc approuvé dès 2015 la délibération prescrivant l'élaboration d'un PLU à échelle métropolitaine. Précédemment à la création de la métropole, la communauté d'agglomération avait fusionné avec les communautés de communes du sud grenoblois et du Balcon Sud de Chartreuse. L'élaboration d'un PLUi était donc l'occasion de construire un projet de territoire en collaboration avec les communes et en concertation avec les habitants. Le périmètre métropolitain compte près de 500.000 habitants, avec des territoires très divers, allant des zones urbaines denses jusqu'aux espaces montagnards, en passant par le péri-urbain et le rural. Le contexte territorial est donc très diversifié, ce qui représente à la fois une chance et un obstacle pour l'élaboration d'une vision commune d'aménagement. L'élaboration du PLUi s'inscrivant dans un contexte historique, il doit tenir compte des projets déjà engagés des communes et des EPCI précédents.

Le PLUi répond à différents objectifs selon cinq thématiques principales : l'organisation du territoire métropolitain, l'environnement et le cadre de vie, les déplacements, l'habitat, l'économie et l'emploi. Les objectifs poursuivis pour l'organisation du territoire métropolitain sont très divers. Ils s'articulent autour de six objectifs : favoriser un territoire polycentrique et de proximité, conserver et conforter l'identité et la diversité des paysages, optimiser le foncier qui se raréfie, favoriser la cohésion sociale et l'intégration des quartiers prioritaires, s'appuyer sur les ressources numériques pour favoriser l'attractivité territoriale, et élaborer le PLUi en articulation avec les territoires voisins. Les objectifs en termes d'environnement et de cadre de vie visent à promouvoir la transition énergétique et l'adaptation au changement climatique, une meilleure prise en compte des risques majeurs, l'intégration d'une trame verte et bleue et la préservation des ressources tout en permettant un développement urbain. Les objectifs concernant les déplacements tendent vers l'apaisement de la métropole, c'est-à-dire la promotion des modes de déplacement alternatifs à la voiture, à adapter les politiques de déplacement selon les territoires, de mettre en place une offre de transport en commun qualitative et quantitative, et d'optimiser la logistique urbaine pour limiter la pollution. Les objectifs pour l'habitat sont de fournir des logements de qualité adaptés aux besoins des habitants, de mettre en place une offre de logements abordables, d'améliorer le parc de logements existants, notamment en favorisant la rénovation thermique et de répondre aux besoins des gens du voyage. Enfin, les objectifs en termes d'économie et d'emploi visent à créer

une dynamique équilibrée et diversifiée, à développer les emplois dans l'ensemble du territoire métropolitain, à constituer des réserves foncières pour le développement des entreprises, et de renforcer les activités agricoles et sylvicoles (Conseil Métropolitain, 2015).

## 2. Procédures de participation mises en place

Une fois les objectifs principaux décidés, le Conseil Métropolitain a délibéré sur les modalités de la participation, au travers notamment de la procédure de concertation. Pour le Conseil Métropolitain, « Le dialogue et l'échange avec les citoyens sont une condition nécessaire pour réussir l'élaboration d'un Plan Local d'Urbanisme intercommunal qui réponde à leurs besoins et à leurs attentions. ». Les objectifs de la concertation sont de fournir une information claire et continue au public sur l'élaboration du PLUi, de viser la participation d'un public large et diversifié, et d'offrir à celui-ci la possibilité d'exprimer ses attentes, ses remarques et ses idées concernant l'organisation du territoire métropolitain. Trois modalités de participation ont donc été mises en place.

La première d'entre-elles est l'information du public. Cette modalité vise à mettre en place les démarches suivantes :

- Mise à disposition du public des dossiers de concertation à chaque phases clés (orientations du PADD, traduction réglementaire...), consultables dans les mairies et au siège de la Métropole, et à mettre en ligne ces informations sur le site de la Métropole.
- Publier des articles dans le bulletin d'information de la Métropole.
- Mettre en place des panneaux d'information à chaque phase clé dans les mairies et au siège de la Métropole.

La deuxième d'entre-elles concerne la participation du public aux décisions. Le Conseil prévoit les dispositions suivantes :

- Organisation d'au moins deux réunions publiques à l'échelle de la Métropole, une lors de la définition des orientations du PADD et une lors de la traduction réglementaire.
- Organisation d'au moins cinq réunions publiques dans les quatre territoires d'élaboration du PLUi, deux lors de la définition des orientations du PADD et trois lors de la traduction réglementaire.
- Organisation d'au moins cinq conférences thématiques à l'échelle de la métropole.

- La possibilité pour le public de formuler des avis, observations et propositions, dans des registres au siège de la Métropole et via le site Internet de la Métropole.

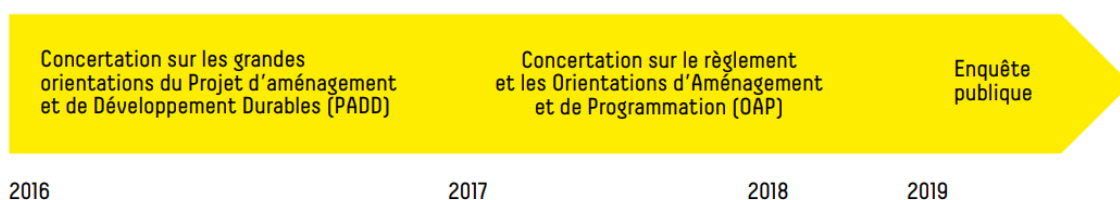
La troisième d'entre-elle concerne l'association du Conseil de Développement de la Métropole, qui sera amené à produire une contribution à l'élaboration du PLUi.

Enfin, la délibération prévoit que la concertation se déroulera sur l'ensemble de l'élaboration du PLUi, avec la rédaction d'un bilan au plus tard au moment de l'arrêt du PLUi (Conseil Métropolitain, 2015).

Figure 13 : Calendrier du déroulement de la concertation pour l'élaboration du PLUi.



## LE CALENDRIER DE LA CONCERTATION



Source : Grenoble-Alpes Métropole, 2018.

### 2.1 Conférences et débats participatifs

En plus des temps de concertation classique, la Métropole a organisé cinq conférences-débats participatives, intitulées « Les Débats du PLUi ». Ces conférences avaient pour objectif de permettre aux citoyens d'échanger avec des spécialistes sur les grandes thématiques du PLUi.

Figure 14 : Experts présents lors du débat « Paysages harmonieux et diversifiés : tous concernés ».



Source : Grenoble-Alpes Métropole, 2018.

Figure 15 : Participants présents lors du débat « Paysages harmonieux et diversifiés : tous concernés ».



Source : Grenoble-Alpes Métropole, 2018.

Pour rompre avec les formes traditionnelles des conférences, la Métropole a souhaité organiser des débats inversés. Les conférences se déroulaient de la façon suivante : un animateur présentait les intervenants, puis les participants étaient dispatchés en table ronde pendant vingt minutes et pouvaient formuler les questions qu'ils voulaient poser aux experts.

Les cinq thématiques étaient « Risques et résilience du territoire Métropolitain : tous concernés », « Transition industrielle : tous concernés », « Mobilités douces de proximités : tous concernés », « Paysages harmonieux et diversifiés : tous concernés » et « Habitat diversifié et solidaire : tous concernés ». Pour les publics intéressés par la thématique mais n'ayant pu assister au débat, les conférences ont été filmées et sont disponibles en ligne. Cette démarche, innovante dans sa forme, avait comme unique objectif le partage d'informations, et non la codécision ou la prise en compte des avis des habitants pour l'élaboration du projet de PLUi. Il est difficile de qualifier cette démarche de participation négociée, dans le sens où les habitants n'avaient aucun pouvoir ni influence sur les prises de décisions. On pourrait même soupçonner cette démarche de servir uniquement à l'acceptabilité sociale des décisions prises par les autorités concernant la planification. (Grenoble-Alpes Métropole, 2018).

## *2.2 Concertation pour l'élaboration du PADD et la traduction règlementaire*

Pour l'élaboration du PADD et de l'adaptation règlementaire du PLUi, Grenoble-Alpes Métropole a mis en place plusieurs modalités de participation pour tenter de mobiliser un large nombre d'acteurs. Pour favoriser la participation de proximité, le territoire métropolitain a été découpé en quatre secteurs (Nord-Ouest, Nord-Est, Sud et Grand-Sud).

La première modalité utilisée a été la création d'une plateforme numérique de cartographie participative : Carticipé. L'objectif était de permettre à chaque habitant de déposer des remarques, sous forme de bulle localisée spatialement, de pouvoir commenter les idées des autres participants, et de voter pour ou contre des idées (les bulles étaient proportionnelles au nombre de votes). Le site était disponible 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7. Toutes les contributions pouvaient être enrichies avec du texte, des images et des liens. Carticipé permet donc de participer depuis chez soi, sans assister aux ateliers et aux réunions publiques. De plus, les comptes-rendus des ateliers étant disponibles sur celui-ci, les participants pouvaient accéder à l'ensemble des propositions et demandes émises.



Figure 16 : Carticipe, la plateforme numérique participative de la Métropole.



Source : Grenoble-Alpes Métropole, 2018.

La deuxième modalité utilisée pour faire participer les habitants était les « Brigades de messagers ». Ces agents étaient chargés de se rendre sur l'espace public pour communiquer sur la démarche, pour annoncer le déroulement des ateliers et collecter des informations en direct sur Carticipe. Ces brigades de messagers sont aussi intervenues dans les lycées pour mobiliser les jeunes.



Figure 17 : Brigades de messagers en intervention sur un marché.



Source : Grenoble-Alpes Métropole, 2018.

La troisième modalité a été le Forum métropolitain et les ateliers sur les quatre secteurs. Ces ateliers duraient deux heures. Ils commençaient par une présentation de la Métropole et du territoire, puis les participants étaient répartis en groupes par thématiques. Chaque groupe disposait d'un animateur dédié, qui organisait et stimulait les débats, et rédigeait un contre-rendu des avis. Lorsque les débats prenaient fin, les participants étaient réunis autour d'un pot pendant que les animateurs rédigeaient un bilan des avis émis. Les ateliers se terminaient par une restitution de cette synthèse, qui était ensuite déposée sur Carticipé.

Figure 18 : Ateliers de concertation pour l'élaboration des règles du document d'urbanisme.



Source : Grenoble-Alpes Métropole, 2018.

La troisième modalité participative était l'avis du Conseil de Développement. Cette instance était composée de 120 bénévoles formulant des avis pour le Conseil Métropolitain. Saisi en 2016, le Conseil a été chargé de formuler un avis sur la question suivante : « Afin de poursuivre l'histoire de notre Métropole grenobloise, quelles seraient, selon vous, les actions à conduire en priorité au sein du PLU Intercommunal pour permettre un développement de notre territoire, associant harmonieusement une vie urbaine attractive et des territoires rurbains et montagnards ? » La contribution du Conseil a été présentée aux élus de la Métropole et transmise aux 49 communes de la Métropole.

*Figure 19 : Le Conseil de Développement.*



*Source : Grenoble-Alpes Métropole, 2018.*

Enfin, la dernière modalité utilisée fut celle du panel citoyen. Pour permettre aux habitants de s'exprimer en dehors des cadres traditionnels de la participation, la Métropole a tiré au sort 25 habitants en 2016 pour travailler sur trois temps à la production d'un avis. La question qui leur était posée était : « Comment permettre à chacun de trouver un logement adapté à ses besoins ? ». Les avis produits par les participants ont été présentés aux élus lors d'un séminaire. (Grenoble-Alpes Métropole, 2018).

Figure 20 : Panels citoyens tirés au sort.



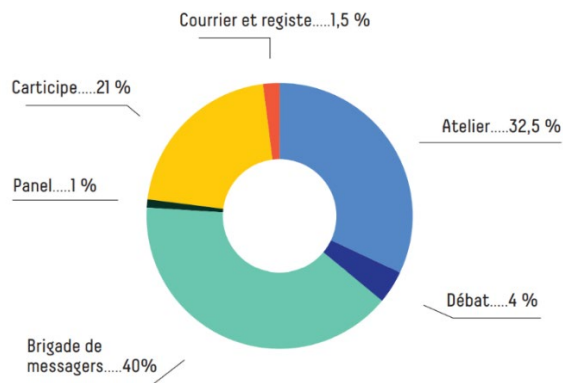
Source : Grenoble-Alpe Métropole, 2018.

### 3. Le bilan de la participation

Comme nous venons de le voir, les procédures participatives mises en place par la Métropole sont très diversifiées, et s'étendent bien au-delà des obligations légales. A l'issue des deux phases de concertation, celle du PADD en 2016 et celle de la traduction réglementaire en 2018, un bilan des avis recueillis a été rédigé.

La méthode d'analyse a consisté en un regroupement des avis similaires pour formuler des propositions. Deux approches ont été utilisées, une approche quantitative et une approche qualitative. Concernant l'approche quantitative, 8.267 habitants se sont mobilisés dans l'ensemble des démarches participatives, soit environ 2% de la population totale de la Métropole. En tout, il y a eu 39 réunions publiques, 5 conférences-débats et 35 brigades de messagers organisées. Comme nous pouvons le voir sur la figure 21 ci-dessous, le taux de mobilisation est très différent selon la modalité participative.

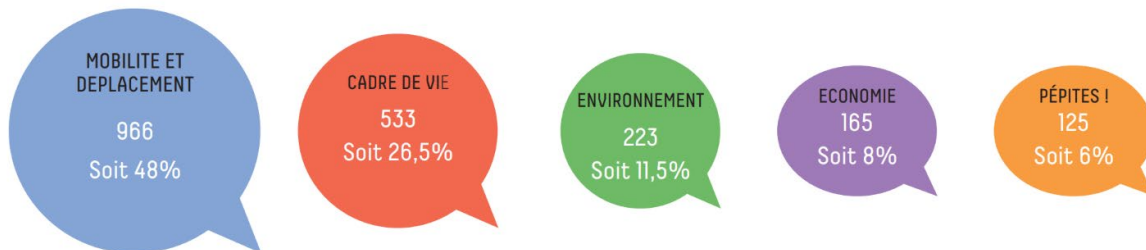
Figure 21 : Pourcentage que représente chaque procédure dans l'ensemble de la participation.



Source : Grenoble-Alpes Métropole, 2018.

La Métropole a ensuite classé les avis selon les thématiques suivantes : mobilité et déplacement, cadre de vie, environnement, économie et pépites !.

Figure 22 : Pourcentage des avis exprimés par thématique.



Source : Grenoble-Alpes Métropole, 2018.

On note que les préoccupations principales des participants concernent la mobilité avec près d'un avis sur deux, suivi par le cadre de vie avec près d'un avis sur quatre. Viennent ensuite l'environnement, l'économie et des sujets non catégorisables.

Concernant la mobilité et les déplacements, les principaux avis concernent l'extension et la sécurisation des pistes cyclables. La concertation met en évidence que les habitants souhaitent une extension du réseau cyclable et le maillage du réseau existant entre le cœur dense

et les territoires péri-urbains. Les contributions mettent aussi en évidence le besoin de développer des aires de covoiturage et d'auto-stop, de faciliter l'accès automobile entre l'agglomération et les territoires péri-urbains. La question du stationnement est aussi fondamentale, avec un souhait de développer les parking relais en entrée et en cœur d'agglomération. La principale réponse apportée par la Métropole est que ces questions ne relèvent pas du PLUi mais du PDU. Les seules prises en compte dans les règles des documents d'urbanisme retenues sont la création d'emplacements réservés et la traduction de ces préoccupations dans les OAP.

Concernant l'environnement et le cadre de vie, les avis mettent en évidence un consensus autour de la préservation et la valorisation des paysages, tant les vues sur les grands paysages que les paysages quotidiens. Il y a aussi un consensus sur la protection des ambiances paysagères propres à chaque territoire. Enfin la protection du patrimoine ordinaire, la protection du patrimoine végétal et la limitation de l'urbanisation dans les zones agricoles et naturelles sont aussi au cœur des préoccupations. En réponse à ces préoccupations, la Métropole a mis en place une OAP thématique consacré aux paysages et aux ambiances urbaines. Pour protéger le patrimoine ordinaire et le patrimoine végétal, le PLUi prévoit de classer de nombreux éléments du patrimoine, qui seront protégés via les prescriptions du règlement écrit. Et pour limiter l'urbanisation, le PLUi interdit l'urbanisation des zones agricoles et naturelles. De nombreuses contributions proposent de faire revenir l'eau sur le territoire, notamment en découvrant certains cours d'eau. La Métropole a donc décidé de créer un emplacement réservé au niveau du Parc Paul Mistral sur le Verderet et a inscrit les principes liés à l'eau dans les OAP Risques et Résilience et Paysage et Biodiversité.

Concernant le développement économique, des demandes concernent les zones d'activités. La majorité des avis s'opposent à la création de nouvelles zones d'activités et sont favorables au maintien et au développement des emplois en ville, pour limiter les déplacements. Les participants nuancent toutefois en précisant que ces activités en ville doivent être compatibles avec l'habitat. Enfin, la concertation met en évidence le fait que l'accès aux principales zones d'emploi doit être développé, tant en voiture, en transports en communs qu'en modes actifs. La question du stationnement est aussi soulevée, avec des préoccupations sur l'accès en voiture aux commerces et zones d'emplois. Encore une fois, une majorité des avis ne concerne pas le PLUi mais le PDU, ils ne seront donc pas pris en compte pour son élaboration. Pour les autres demandes, la Métropole a décidé d'intégrer dans le PLUi des espaces préférentiels de développement pour les nouvelles activités, des zones de centralités et

des linéaires de protection. Le PLUi maintient aussi la destination des zones allouées à l'économie et encourage la mixité fonctionnelle des secteurs denses.

Concernant l'habitat, les principales demandes concernent la limitation de l'étalement urbain, la limitation de la production de logements neufs en favorisant l'existant et le renouvellement urbain, ainsi que la densification des centres urbains. Les demandes portent également sur la nécessité de construire en accord avec les spécificités architecturales et paysagères existantes, et de profiter de l'opportunité des friches et des dents creuses. Enfin, les participants demandent que la mixité sociale, et donc la création de logements sociaux, soit répartie de manière homogène sur le territoire métropolitain, en limitant la création de nouveaux logements sociaux sur la partie urbaine sud. Pour répondre à ces demandes, la Métropole a décidé d'inscrire dans les OAP du PLUi les principes relatifs à la préservation des formes et des ambiances urbaines existantes, les dents creuses sont classées en zone U et les zones de projets en AU stricte tant que les projets actuels ne sont pas finalisés ou suffisamment avancés. Enfin, concernant la mixité sociale, le PLUi fixe des taux en tenant compte des logements sociaux existants, favorisant ainsi une répartition homogène sur le territoire, et ne prévoyant pas de nouveaux logements sociaux dans le sud urbain. Concernant les espaces publics, la concertation fait ressortir certaines thématiques particulièrement intéressantes. La première est un consensus fort en termes de volonté d'améliorer la qualité des espaces publics. Les participants souhaitent donner davantage de place aux piétons, introduire plus de séparation entre les modes actifs, augmenter la présence du végétal, et mieux insérer le mobilier urbain, tout en évitant une homogénéisation des traitements à l'échelle de la Métropole. Même s'il existe un débat au sein des participants, une majorité propose de supprimer, ou de réduire, la place de l'automobile dans les centres-villes et centres-bourgs. De nombreuses demandes concernent la requalification des grands axes de circulation et de certaines places, en réduisant la place de l'automobile, en végétalisant et en améliorant le traitement des terrasses commerciales. Enfin, les participants demandent d'améliorer et de valoriser les balades paysagères le long des cours d'eau et canaux. La Métropole a répondu que ces thématiques ne concernaient pas le PLUi, mais l'aménagement des espaces et de la voirie publics. Cependant, certaines de ces dispositions ont été traduites dans les OAP et dans des carnets de projets. (Grenoble-Alpes Métropole, 2018).



## 4. Prise en compte de la participation dans l'élaboration du document d'urbanisme

La prise en compte des avis et demandes émis durant la phase de participation sur la traduction règlementaire du PLUi est difficile à évaluer, les processus décisionnels étant très complexes. Pour tenter de voir cette prise en compte, nous nous intéresserons ici aux résultats de l'enquête publique. En premier lieu, la Commission d'enquête a approuvé la démarche participative de la Métropole. Concernant la prise en compte des demandes des habitants, elle « constate que les outils développés le permettent et apprécie particulièrement le cadre qu'elle a mis en place, explicité dans le § « prise en compte de la parole citoyenne » du Mémoire en réponse, permettant à chacun de « connaître les règles du jeu », ce qui est indispensable pour une concertation « honnête » ». La Commission constate également que la concertation menée par la Métropole a largement dépassé les cadres minimums légaux, via l'utilisation de très nombreux outils. La principale réserve de la Commission concernait la complexité du dossier pour les habitants. En effet, celui-ci fait plus de 15.000 pages pour plus de 5 mètres linéaire. Or sa compréhension est essentielle pour une participation de qualité. Cette complexité s'explique par l'échelle démesurée du territoire et la grande disparité des communes composant la Métropole. La Commission a donc demandé que les plans soient améliorés pour faciliter leur lisibilité, et de proposer des cartes à échelle communale. L'enquête publique a recueilli 2.402 contributions, avec 82% d'entre-elles provenant de particuliers, 7% d'association, 5% de collectivités, d'élus, d'anciens élus ou de groupes d'élus, 6% d'acteurs socio-économiques et 0,2% de syndicats ou de partis politiques. Les contributions pointent plusieurs problématiques concernant les procédures de participation et d'élaboration du PLUi. Premièrement, la durée de l'enquête publique est remise en cause, jugée trop faible par rapport à la complexité du dossier, soit 38 jours pour consulter un dossier de plus de 15.000 pages comprenant des cartes, des acronymes, des renvois à d'autres documents... La complexité des documents constituant le PLUi est aussi largement contestée, avec un volume excessif qui ne permet pas aux citoyens de fournir un avis libre et éclairé sur le projet. La forme des documents est aussi remise en cause, avec un carroyage difficile à appréhender, des légendes difficiles à trouver... Certains avis critiquent le fait que plus qu'une participation, il s'agissait d'une communication trop virtuelle, ne tenant pas assez compte des besoins des habitants. Certains critiquent le fait que la participation réalisée au sein des ateliers n'a pas été prise en compte pour l'élaboration finale du PLUi. « Les réunions de concertation n'ont été que des réunions de consultation citoyenne,

loin d'une co-construction. » émet un des participants à l'enquête publique. De nombreux avis mettent en avant le fait qu'il n'y a pas eu de retour sur les propositions formulées. Au vu de la complexité du dossier, la concertation se limite à recenser le ressenti des habitants, en espérant qu'il en soit tenu compte. De son côté, la Métropole s'engage à prendre en compte la parole citoyenne de trois manières différentes. La première est l'organisation d'un temps d'information à l'issue de la démarche de concertation, présentant l'évolution du projet au regard de l'expression citoyenne et des personnes publiques associées. La deuxième, pour la traduction règlementaire, concerne la présentation en Conseil Métropolitain des bilans et des corps de délibération, en tenant compte de la participation pour s'engager ou non dans le projet. Un dossier complémentaire peut être annexé à la délibération. La troisième est la mise en ligne des documents, tableaux et bilans de la participation sur la plateforme numérique participative de la Métropole. (Tabouret, 2019).

## 5. Synthèse de l'étude de cas

Comme nous l'avons vu, la Métropole a souhaité impliquer de manière importante les habitants du territoire pour l'élaboration de son PLUi. Les objectifs de cette participation étaient de fournir une information claire et intelligible et de faire participer un public large et diversifié. Trois modalités ont été mises en place : l'information du public, la participation du public et la contribution du Conseil de Développement. Ces démarches étaient très diversifiées, et pour certaines innovantes. L'ensemble de ces démarches ont réuni plus de 8.000 personnes, avec une participation importante pour les démarches d'atelier, de brigade de messagers et sur le site Carticipe. Les demandes et les avis émis étaient très qualitatifs, avec des sujets allant de la mobilité, du cadre de vie, de l'environnement aux questions économiques et liées à l'emploi. Cependant, un grand nombre de ces demandes concernaient des thématiques qui n'entraient pas dans le champ d'application du PLUi, notamment en ce qui concerne les mobilités et l'habitat (respectivement les champs d'application du PDU et du PDH). On note donc une confusion importante des habitants sur la procédure d'élaboration du PLUi. Les habitants souhaitent participer et négocier sur des questions plus larges que la simple règle d'urbanisme.

La question de l'évaluation de la prise en compte des demandes émises est très complexe à réaliser. La Métropole s'est engagée à prendre en compte les éléments de la participation, mais sans qu'il n'existe de réelles garanties juridiques. En effet, la décision finale d'élaboration



des règles du document d'urbanisme relève toujours de la volonté des élus, qui choisissent ou non d'intégrer les éléments de la participation. Malgré une prise en compte importante des demandes citoyennes par la Métropole, elle paraît insuffisante au regard des enjeux sociétaux actuels. Les conclusions de la concertation sont présentées aux élus, mais sans qu'il n'y ait de véritable co-construction du document d'urbanisme.

Enfin, les principales critiques à l'encontre de ces démarches participatives sont la complexité et la technocratisation de l'élaboration d'un PLUi. Avec plus de 15.000 pages, le document est très difficilement appréhendable par les acteurs non-initiés, les termes techniques sont souvent relativement complexes, et la hiérarchie des normes d'urbanisme renvoie à des documents difficilement appréhendables (PDU, PDH, SCOT). Les pistes d'améliorations pour le futur seraient donc multiples : créer une réelle garantie juridique pour que les demandes issues de la participation soient prises en compte, simplifier les démarches et les documents d'urbanisme pour les rendre intelligibles, et engager des équipes dédiées à la vulgarisation et à l'éducation des participants pour qu'ils puissent se saisir pleinement des enjeux liés à l'urbanisme.

# Chapitre 7

## *La participation dans l'élaboration du PLUi-H de la Communauté de Communes du Massif du Vercors*

---

*« Très tôt, les élus ont réfléchi et travaillé ensemble à l'expression d'un projet de territoire qui soit le fruit d'une démarche partagée et spécifique. » Conseil communautaire de la Communauté de Communes du Massif du Vercors, 2014.*

---

### 1. Présentation du territoire

Figure 23 : Localisation de la Communauté de Communes du Massif du Vercors.



Source : Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise, 2021.

La Communauté de Communes du Massif du Vercors (CCMV) se situe dans le massif du même nom et fait partie du PNR du Vercors. Composé de seulement six communes, la population de son territoire représente un peu plus de 12.000 habitants. Il s'agit principalement d'un territoire rural et montagnard, mais fortement connecté à la métropole urbaine grenobloise à proximité immédiate. Il s'agit d'un lieu de loisirs et de tourisme pour les habitants de celle-ci. A la fois proche mais en rupture dû à la géographie, le territoire du Massif du Vercors se distingue fortement de la métropole. Cette volonté est partagée par les élus, qui ont décidé dès 2014 d'élaborer un document d'urbanisme intercommunal. Il s'agit du premier PLUi lancé dans le département de l'Isère. Le territoire ne fait pas partie du SCOT de la région urbaine grenobloise, pour mieux prendre en compte les diversités inhérentes à sa géographie. A l'origine, le projet de PLUi avait pour ambition de valoir SCOT, mais le législateur a supprimé cette possibilité entre temps. Le PLUi aura néanmoins la possibilité d'intégrer les éléments concernant l'habitat, faisant de ce document un PLUi-H.

Les modalités de concertation avec la population pour l'élaboration du document sont les suivantes : des articles dans le bulletin de la Communauté de Communes, une page dédiée sur le site internet de la CCMV, trois réunions publiques organisées lors des phases clés (diagnostic, PADD, avant l'arrêt du projet), une exposition publique au siège de la CCMV deux mois après le débat sur le PADD durant six mois, la mise à disposition d'un dossier de synthèse dans chaque mairie et au siège de la CCMV, un registre physique dans les mairies et au siège de la CCMV pour formuler des observations, un registre numérique avec les mêmes objectifs, la possibilité d'envoyer des demandes et remarques par courrier, la mise en place de quatre permanences avec les élus durant un mois avant l'arrêt du projet, trois ateliers participatifs à l'échelle des trois bassins du massif entre la prescription et l'arrêt du projet, et enfin trois ateliers participatifs à l'échelle de la CCMV, sur les thématiques suivantes : agriculture, forêt, économie et tourisme, cadre de vie et mobilité, environnement et paysage.

La participation du public a débuté dès le début du projet, en 2015, et c'est terminé lors de l'arrêt du projet en 2017. (Conseil Communautaire de la Communauté de Communes du Massif du Vercors, 2014).

## 2. Procédures de participation mises en place

### 2.1 Exposition PADD et espace PLUi-H

Figure 24 : Exposition réalisée pour mettre en valeur le PADD et le PLUi-H au siège de la CCMV.



Source : Bilan de la concertation, CC du Massif du Vercors, 2017.

Durant la procédure d'élaboration, un espace dédié au PLUi-H, et plus particulièrement au PADD, a été mis en place dans l'accueil de la CC du Massif du Vercors. Cet espace avait pour objectif de rassembler dans un lieu unique différentes ressources et moyens d'expressions : dossier de synthèse, registre d'observation... La CCMV a souhaité valoriser ce projet en vulgarisant ses enjeux et en le rendant le plus accessible possible aux acteurs du territoire. (Communauté de Communes du Massif du Vercors, 2017).

## 2.2 Les randos PLUi

Figure 25 : Randos PLUi.



Source : Bilan de la concertation, CC du Massif du Vercors, 2017.

Outre les procédures prévues par la délibération, la CCMV a souhaité organiser des démarches complémentaires pour faire participer un public le plus large possible. L'une de ces procédures complémentaires est l'organisation de randos PLUi. Ces itinéraires avaient pour objectif de visiter les différentes communes du territoire via l'angle de l'aménagement et de l'urbanisme. Au travers de ces itinéraires, les participants pouvaient échanger avec les acteurs de l'élaboration du PLUi-H (Parc du Vercors, agents de la CCMV, urbaniste de l'AURG, architectes conseils) pour réfléchir collectivement à l'évolution des règles du PLUi. Pour l'organisation de ces itinéraires, les participants disposaient d'un support papier indiquant le parcours, les points d'intérêt et les thèmes abordés. Au départ de chaque rando, les animateurs rappelaient les principes de l'aménagement et les grands objectifs concernant le territoire. Pour sensibiliser les participants à l'urbanisation du territoire, des photos anciennes des villages ont été présentées. Au total, sept randos PLUi ont été organisées, rassemblant une centaine de participants. Elles ont permis de faire prendre conscience à ceux-ci de l'intérêt d'un PLUi, et que ce document ne se faisait pas qu'entre élus et techniciens. (Communauté de Communes du Massif du Vercors, 2017).

Figure 26 : Tableau de synthèse du nombre de participants aux randos PLUi.

Date	Lieu	Nombre de participants
mercredi 28 octobre 2015	Autrans / Autrans-Méaudre-du-Vercors	12
jeudi 29 octobre 2015	Saint-Nizier-du-Moucherotte	10
samedi 31 octobre 2015	Engins	25
lundi 2 novembre 2015	Lans-en-Vercors	16
vendredi 6 novembre 2015	Corrençon-en-Vercors	18
samedi 7 novembre 2015	Villard-de-Lans	13
samedi 7 novembre 2015	Méaudre / Autrans-Méaudre-du-Vercors	18

Source : Bilan de la concertation, CC du Massif du Vercors, 2017.

### 2.3 L'enquête habitants

Pour compléter le diagnostic, la CCMV a réalisé une enquête publique auprès des habitants du territoire. L'objectif de cette enquête était de mieux connaître les habitants, leur provenance et leur vision du territoire. L'enquête s'est déroulée en ligne sur le site de la CCMV et de ces partenaires, dans les mairies, dans le journal de la CCMV, dans les bibliothèques et dans les maisons médicales.

Au total, 815 questionnaires ont été recueillis (8,84% des habitants de plus de 15 ans), ce qui représente un échantillon représentatif de la population. Les résultats de cette enquête ont été présentés lors des trois réunions publiques qui ont eu lieu en décembre 2016, et également mis à disposition dans le dossier de synthèse du PLUi-H. (Communauté de Communes du Massif du Vercors, 2017).

## 2.4 Les réunions publiques

Figure 27 : Réunions publiques avec les habitants.



Source : Bilan de la concertation, CC du Massif du Vercors, 2017.

Pour mobiliser la population à l'élaboration et aux enjeux du PLUi-H, la CCMV a organisé trois séries de réunions publiques, pour les trois bassins du territoire, lors des trois étapes clés de la procédure : lors du lancement du projet, de l'élaboration du PADD et avant l'arrêt du projet. Ces réunions étaient animées par les élus et le chargé de mission PLUi. Pour communiquer à leur sujet, la CCMV a publié des articles dans la presse locale et institutionnelle, sur le site de la CCMV et de ses partenaires et via des affichages dans les espaces d'expressions et les commerces locaux.

La première série de réunion s'est donc déroulée durant la phase de lancement de la démarche, durant l'été 2015, et a mobilisé 134 personnes. Ces réunions avaient pour but d'informer la population sur les objectifs et intérêts d'un PLUi, de comprendre le phénomène de renforcement de l'intercommunalité, et de mobiliser les habitants pour la phase de concertation. Les réunions commençaient par la diffusion d'une vidéo de présentation du territoire, puis un rappel du rôle de la CCMV, et enfin une présentation concernant le PLUi-H. La vulgarisation des notions étaient au cœur des préoccupations des organisateurs. A l'issue de ces réunions, deux articles ont été publiés dans le Dauphiné Libéré.

La deuxième série de réunion, durant la phase d'élaboration du PADD fin 2016, s'est déroulée sur un principe similaire. Elles ont réuni 145 personnes. Les objectifs étaient de présenter l'avancée sur le PLUi-H et les principales orientations du PADD.



Enfin, la troisième série de réunion s'est déroulée avant l'arrêt du projet en septembre 2018, et ont rassemblé 187 personnes. Lors de ces réunions, le projet de PLUi-H a été présenté, en rappelant son contexte d'élaboration et ses grandes orientations. L'objectif était que les habitants s'approprient le document, en vulgarisant son contenu pour en saisir les aboutissements.

Ces réunions publiques étaient donc principalement des moyens d'informations des élus vers les habitants, plus qu'une participation des habitants vers les élus. Leurs objectifs étaient davantage l'acceptabilité du projet qu'une co-construction des orientations du document. De plus, malgré la volonté de la CCMV de mobiliser un large public, ces réunions ont peu mobilisé la population, avec des participations relativement faibles. (Communauté de Communes du Massif du Vercors, 2017).

## 2.5 Les ateliers participatifs

L'une des démarches fortes des procédures participative de l'élaboration du PLUi a été la mise en place de trois ateliers participatifs, qui se sont déroulés les 19, 20 et 26 juin 2018. Leur objectif était de proposer aux habitants un temps d'échange et de discussion avec les élus concernant le projet du PLUi-H, et particulièrement son règlement graphique, ainsi que l'une des OAP du projet.

Figure 28 : Ateliers participatifs lors de l'élaboration du PLUi-H.



Source : Bilan de la concertation, CC du Massif du Vercors, 2017.



Les ateliers se sont déroulés de la manière suivante : une table d'accueil était installée avec à disposition le dossier de synthèse du PLUi-H, l'exposition du PADD et un registre pour recueillir les observations des participants. Ensuite, une présentation générale du projet était réalisée par les animateurs, puis les participants étaient amenés à consulter les projets sur les zonages et les OAP pour émettre des propositions. Les participants pouvaient discuter de manière privilégiée avec les élus. Néanmoins, comme nous pouvons le voir sur la figure 29 ci-dessous, la participation a été très faible. (Communauté de Communes du Massif du Vercors, 2017).

Figure 29 : Nombre de participants lors des ateliers participatifs.

Date	Lieu	Nombre de participants
Mardi 19 juin 2018	Villard-de-Lans	9
Mercredi 20 juin 2018	Lans-en-Vercors	20
Mardi 26 juin 2018	Méaudre / Autrans-Méaudre-du-Vercors	13

Source : Bilan de la concertation, CC du Massif du Vercors, 2017.

## 2.6 Les registres et courriers des habitants

Conformément à la délibération de prescription, la CCMV a mis à disposition des registres pour que les habitants puissent exprimer leurs demandes et remarques. Ces observations pouvaient également être effectuées par courrier. La majorité des observations a consisté en la demande de constructibilité de terrain. Les courriers ont été le mode d'expression le plus utilisés, comme nous pouvons le constater sur la figure 30 ci-dessous, tandis que les registres mis à disposition n'ont recueilli que neuf observations. (Communauté de Communes du Massif du Vercors, 2017).

Figure 30 : Nombre d'observation recueillis via la réception de courriers.

Commune concernée	Nombre de courriers reçus
Autrans-Méaudre-en-Vercors	31
Corrençon-en-Vercors	11
Engins	3
Lans-en-Vercors	40
Saint-Nizier-du-Moucherotte	12
Villard-de-Lans	42

Source : Bilan de la concertation, CC du Massif du Vercors, 2017.

## 2.7 Les permanences des élus

En complément de l'ensemble des démarches participatives évoquées précédemment, les élus ont organisé des permanences en septembre 2018 pour rencontrer les habitants en rapport avec le projet du PLUi-H. Quatre permanences ont été organisées : trois au siège de l'intercommunalité et une dans la mairie de Lans-en-Vercors. Ces permanences étaient organisées sur le principe de rendez-vous individuels d'une durée de quinze minutes. A l'issue de ces rendez-vous, une fiche de synthèse était rédigée puis examinée en COPIL pour décider la suite à leur donner. La majorité des contributions concernaient des demandes de constructibilité de terrain. Comme nous pouvons le voir sur la figure 31 ci-dessous, la participation a été faible, mais supérieure aux ateliers participatifs.

Figure 31 : Nombre de participants lors des permanences avec les élus.

Date	Communes concernées	Nombre de participants
Mardi 12 septembre 2018	Lans-en-Vercors / Engins / Saint-Nizier-du-Moucherotte	23
Jeudi 13 septembre 2018	Autrans-Méaudre-en-Vercors	21
Vendredi 14 septembre 2018	Villard-de-Lans	16
Vendredi 14 septembre 2018	Corrençon-en-Vercors	9

Source : Bilan de la concertation, CC du Massif du Vercors, 2017.

Une seconde série de permanences a été organisée en décembre 2018. La participation a été marginale avec seulement 6 personnes présentes, qui venaient simplement vérifier si leur demande de constructibilité avait été prise en compte, et la présence d'un agriculteur pour vérifier l'évolution du zonage sur ses terrains. (Communauté de Communes du Massif du Vercors, 2017).

## ***2.8 Les ateliers avec les acteurs du territoire***

En plus de la participation avec les habitants, la CCMV a souhaité organiser des ateliers spécifiques dédiés aux acteurs socio-économiques du territoire. Cette démarche participative a pris la forme de trois cycles d'ateliers à l'échelle de la communauté de communes sur les thématiques suivantes : agriculture, forêt, économie et tourisme, cadre de vie et mobilité, environnement et paysage.

Le premier cycle d'atelier a été organisé lors de la phase diagnostic, pour réunir des acteurs stratégiques et avoir l'occasion de discuter sur les enjeux et les orientations à retenir dans le PADD. Le deuxième cycle d'atelier a été organisé durant l'élaboration du PADD et lors de la phase réglementaire, pour discuter avec ces acteurs sur les orientations du PADD et leurs traductions réglementaires. Le nombre d'ateliers organisés a finalement largement dépassé le nombre inscrit dans la délibération de prescription, passant initialement de trois ateliers à vingt-neuf au total (voir la figure 32 ci-dessous qui synthétise l'ensemble des thèmes abordés et les principaux acteurs présents lors des ateliers). (Communauté de Communes du Massif du Vercors, 2017).

Figure 32 : Synthèse des thèmes abordés et des principaux acteurs présents lors des ateliers.

Date	Thème	Contenu	Acteurs (en plus des élus)
5 mai 2015	Cadre de vie et Habitat	Portrait de territoire, partage des constats et des enjeux	Agents immobiliers, notaires, Parc, CCAS...
2 juin 2015	Cadre de vie et Habitat	Les besoins en logements permanents et touristiques	Agents immobiliers, notaires, Parc, CCAS, architectes...
23 juin 2015	Environnement et Paysage	L'organisation et la maîtrise du développement (localisation, densité, intégration paysagère)	Parc, CAUE, architectes, DDT, EP SCOT...
22 septembre 2015	Environnement et Paysage	Préservation et valorisation de la ressource en eau	DDT, Parc, Département
10 novembre 2015	Agriculture et Forêt	Les orientations en matière de stratégie agricole, pastorale et forestière	Département, Agriculteurs, ONF, APAP
3 octobre 2016	Cadre de vie et Habitat	Visite du parc social du territoire et échange sur les actions du volet habitat	CCAS, bailleurs sociaux, Département
24 mai 2016	Agriculture	Débat sur les orientations agricoles du PADD	Parc, Agriculteurs, APAP
21 septembre 2016	Forêt	Atelier cartographique avec les professionnels de la forêt	Parc, CRPF, Département, DDT, GS4M, ONF, propriétaires, Entreprises de travaux forestiers...

Date	Thème	Contenu	Acteurs (en plus des élus)
20 septembre 2016 29 septembre 2016 11 octobre 2016 6 juin 2017	Agriculture	Atelier cartographique avec la profession agricole par bassin de vie	Chambre d'Agriculture, agriculteurs, APAP
12 octobre 2015 20 octobre 2015 3 décembre 2015 4 juillet 2017 16 octobre 2017 20 novembre 2017	Économie et Tourisme	Les orientations en matière de développement et d'aménagement économique Les orientations en matières d'aménagement économique et commercial Les orientations en matière de développement et d'aménagement touristique et les projets touristiques du territoire La spatialisation du foncier économique et la vocation des ZAE Le commerce en centre-bourg	Département, Union des commerçants, SEVLC, Commerçants
26 juin 2015 17 septembre 2015 15 octobre 2015 19 décembre 2017	Cadre de vie et Mobilité	Les modes actifs de déplacement, le stationnement public et privé La stratégie globale d'organisation des mobilités	Parc, Département, EP SCOT
16 novembre 2015	Environnement et Paysage	La transition énergétique et le PLUI	Département, AGEDEN, Parc
10 mars 2016 21 mars 2018 14 avril 2017	Habitat et Tourisme	La production d'hébergements touristiques La stratégie en faveur de l'immobilier de loisirs	OT, Parc, Vercors Tourisme, Isère Tourisme, EPFL, SEVLC
14 mars 2018	Agriculture	Échanges sur les règles à retenir en zone agricole	Chambre d'Agriculture, agriculteurs, APAP
5 juillet 2018	Cadre de vie et paysage	Échanges avec les architectes conseils, le CAUE et le PNRV sur le projet de règlement écrit	Architectes conseils CAUE, PNRV, DRAC...
7 décembre 2018	Agriculture	Discussion sur la consommation foncière du PLUI-h	Chambre d'Agriculture, agriculteurs, APAP

Source : Bilan de la concertation, CC du Massif du Vercors, 2017.

### 3. Le bilan de la participation

L'ensemble de ces démarches participatives ont permis d'enrichir les différentes phases d'élaboration du projet du PLUi-H. D'après le bilan de la concertation, les élus ont pris en

compte les remarques et demandes via les commissions d'urbanisme, et ont été intégrées dans les différentes pièces du document final. En plus des procédures de concertation traditionnelles, les démarches comme les randos PLUi ont permis de sensibiliser autrement les habitants sur l'importance d'un tel document.

De nombreux commentaires et demandes sont ressortis de ces différentes démarches. Les principaux enjeux qui en ressortent sont les suivants (Communauté de Communes du Massif du Vercors, 2017) :

- La préservation du paysage et du cadre de vie,
- La préservation de l'agriculture et de l'environnement,
- Le renforcement des transports en commun et des alternatives à la voiture individuelle,
- Le développement du très haut débit,
- La mise en valeur des centres-bourgs,
- L'aménagement des espaces publics,
- La nécessité de clarification du rôle de l'intercommunalité et l'articulation entre les documents d'urbanisme,
- Les contraintes liées à la limitation de l'urbanisation en rapport avec la croissance démographique,
- Les obligations et les limites imposées par les OAP au droit de propriété,
- La pression des propriétaires pour faire passer leurs terrains en zone constructible.

#### 4. Prise en compte de la participation dans l'élaboration du document d'urbanisme

À la suite de ces démarches participatives, les élus et les techniciens ont intégré une partie des demandes et remarques dans les différentes pièces du document d'urbanisme. En ce qui concerne la demande d'une partie des propriétaires de faire passer leurs terrains en zone constructible, sur les 150 demandes reçues, 30 ont reçu un avis favorable. Les propriétaires ont donc eu un réel pouvoir de négociation avec les élus, mais qui a été limité par les contraintes réglementaires et environnementales. Enfin, sur le reste des démarches, les principaux enjeux ont été intégrés au PADD, aux OAP et au règlement graphique, comme nous pouvons le voir

sur le tableau synthétique ci-dessous (figure 33). (Communauté de Communes du Massif du Vercors, 2017).

Figure 33 : Récapitulatifs des enjeux soulevés lors de la participation qui ont menés à une modification des pièces du document d'urbanisme.

Thème / sujet évoqué	Pièces modifiées / réponse apportée dans le PLUI-h
La densité et la consommation foncière	Le PADD ; le rapport de présentation et les justifications des nouveaux gisements, la localisation des zones AU
La protection du patrimoine	Règlement graphique qui l'identifie et règlement écrit qui l'encadre
Architecture et formes urbaines	Règlement écrit
Les demandes de constructibilité et d'évolution de zonage	Règlement graphique
L'accession à la propriété ; l'habitat pour tous	Le programme d'orientation et d'action, les servitudes de mixité sociale
Les déplacements, les connexions entre villages	Les emplacements réservés, le règlement graphique qui intègre des nouvelles connexions de cheminement piétons et/ou cyclables
La transition énergétique, la réhabilitation	Le programme d'orientation et d'action, le règlement écrit qui impose des performances énergétiques
La préservation de l'agriculture	Les périmètres de réciprocité, le règlement graphique, le règlement écrit
Les contraintes des Orientations d'Aménagements et de Programmation	Des OAP mieux adaptés et plus réalistes
Les projets touristiques	Des Unités Touristiques Nouvelles intégrées dans le PLUI-h
La mise en valeur des centres villages et des espaces publics	Des OAP thématiques centre-bourgs et commerces, qui sont un gage de qualité pour les projets à venir

Source : Bilan de la concertation, CC du Massif du Vercors, 2017.

À la suite de l'arrêt du projet en 2017, une enquête publique s'est déroulée en deux phases. En effet, il a été constaté que lors de la première phase, la pièce concernant l'évaluation environnementale n'avait pas été incluse en format numérique, alors qu'elle était bien présente dans les dossiers papiers mis à disposition du public. Une deuxième phase de l'enquête publique, pour régularisation, a donc été réalisée.

Au total, la commission d'enquête a reçu 147 observations, dont une majorité concernait des demandes individuelles pour faire passer des terrains non constructibles en terrains constructibles. Quelques contributions ont néanmoins remis en cause les orientations globales du PLUI-H, notamment concernant l'impact du développement sur la démographie, la

consommation foncière et des ressources. Certaines contributions concernent aussi la difficile appropriation du document par les habitants. Mais de manière générale, la concertation n'est pas remise en cause par les participants de l'enquête publique, ni par la commission d'enquête qui déclare que « l'accès du Public et son expression via les différents moyens mis à sa disposition ont été satisfaisants et conformes à réglementation en vigueur ».

Les avis et demandes émis durant la phase de concertation ont donc, dans leur globalité, été pris en compte de manière pertinente et réelle par les élus et les techniciens en charge de l'élaboration du PLUi-H. (Conseil Communautaire de la Communauté de Communes du Massif du Vercors, 2020).

## 5. Synthèse de l'étude de cas

Dans ce territoire rural et montagnard, les élus sont au contact direct des habitants. Il était donc indispensable de mener une participation réelle et sincère envers ceux-ci, un document d'urbanisme dans ces territoires ne pouvant fonctionner que si la population s'approprie ses enjeux et se saisie de ses orientations.

La CCMV a donc mis en place une concertation importante à l'échelle de ce petit territoire, avec des démarches traditionnelles (registres papiers et numériques, réunions publiques, permanences avec les élus...) et innovantes (randos PLUi, ateliers participatifs avec les habitants et les acteurs socio-économiques...). Les contributions sont inégales selon les démarches mises en place, et on note une forte surreprésentation des demandes individuelles concernant l'évolution de terrains non constructibles en terrains constructibles, ce qui limite fortement l'intérêt de la participation citoyenne.

Néanmoins, les contributions étaient globalement qualitatives et pertinentes, ce qui a permis aux élus et techniciens de s'en saisir et de les intégrer pleinement aux différentes pièces du document d'urbanisme. Ainsi, ces différentes pièces ont tenu compte de la participation dès leur élaboration, et ont par la suite été modifiées pour tenir compte des nouvelles contributions.

L'enquête publique a relevé très peu d'oppositions aux orientations générales du projet. Nous pouvons donc en conclure que les participants se sont en partie appropriés les enjeux de la démarche, et que les élus ont réellement joué le jeu de la participation. Cependant, malgré ces aspects positifs, un problème important a été soulevé lors du bilan de la participation. Il s'agit

de la difficulté à mobiliser les habitants, et particulièrement à maintenir cette mobilisation sur le long terme. L'élaboration des PLUi étant longue et complexe, cela remet en cause leur technicisation qui est un réel frein pour leur appropriation par les habitants et par les acteurs socio-économiques des territoires concernés.



# Conclusion

---

*« Le savoir scientifique n'est pas absolu, mais socialement, culturellement, technologiquement et historiquement marqué, donc provisoire. » Steven Rose.*

---

La question de la participation citoyenne dans la planification territoriale, et plus particulièrement dans l'élaboration des documents d'urbanisme, est une question complexe. Certains considèrent que cette participation est indispensable au bon fonctionnement de notre démocratie, tandis que d'autres la remettent largement en question, et cela pour diverses raisons. La première étant le manque de prise en compte des contributions émises, la deuxième étant le manque de qualification des citoyens, qui ne défendraient que leur intérêt privé au détriment de l'intérêt général. La question qui nous a animé durant ce travail de recherche était de savoir si cette participation citoyenne dans l'élaboration des documents d'urbanisme constitue une forme de négociation, ou si elle sert simplement de dispositif d'acceptation sociale pour justifier des décisions déjà prises.

Pour répondre à cette question, nous avons commencé dans une première partie à faire appel à trois concepts, celui de négociation, d'acteur et de participation. Nous avons défini la négociation comme une forme de confrontation entre deux protagonistes, ici les citoyens et l'autorité publique, liés par un rapport de force et qui essaient de trouver un compromis pour réduire un écart. Le concept d'acteur considère que des individus ou des groupes d'individus, ici encore les citoyens et l'autorité publique, disposent d'une marge de manœuvre pour faire valoir leur point de vue au sein d'un système. Enfin, le concept de participation s'entend comme le fait que les citoyens doivent être le moteur des décisions concernant la vie collective et l'intérêt général.

Nous nous sommes ensuite intéressés à l'évolution historique de la négociation et de la participation dans le droit de l'urbanisme et de la planification territoriale. Nous avons distingué trois grandes périodes. La première de pré-centralisation, où les processus décisionnels étaient polyarchiques, répondant à des logiques très complexes de négociation entre acteurs et où les

habitants étaient souvent associés aux prises de décisions concernant l'aménagement des bourgs et cités. La deuxième période s'est opérée durant la centralisation, d'abord royale puis républicaine. La négociation a été largement écartée, sans toutefois disparaître, des processus décisionnels. Durant la centralisation royale, les décisions étaient prises par l'administration royale et ses déclinaisons territoriales, sans réellement faire appel à la négociation. Durant la centralisation républicaine, l'Etat et ses institutions étaient garants de l'intérêt général, supérieur à la somme des intérêts privés qui étaient incarnés dans la négociation. Celle-ci a donc été mise de côté et les décisions majoritairement prises par le pouvoir central. Ensuite, la troisième période peut être qualifiée de post-décentralisation. A partir des années 1960, le rôle centralisateur de l'Etat et ses institutions a été largement remis en cause. Les citoyens souhaitaient plus de participation dans la définition des principes de la vie collective, et souhaitaient prendre part activement aux prises de décisions. Face à la remise en question de son pouvoir, l'Etat central s'est réformé en se décentralisant et en institutionnalisant la négociation via des procédures participatives. Depuis les années 2000, on assiste à une inflation de ces procédures, notamment depuis la ratification de la charte d'Aarhus. Les lois « Solidarité et Renouvellement Urbain » en 2000 et « Accès au Logement et un Urbanisme Rénové » en 2014 ont profondément modifié la participation des citoyens à l'élaboration des documents d'urbanisme. La première a institué les Plans Locaux d'Urbanisme, impliquant une participation des habitants, la concertation, très en amont du projet de planification. La deuxième a transformé ces PLU en PLU intercommunaux, changeant ainsi les jeux d'acteurs territoriaux et mettant à distance les habitants et les élus.

Enfin, nous nous sommes intéressés aux avantages et aux inconvénients de la participation dans l'élaboration des documents d'urbanisme. Les principaux avantages évoqués étant de meilleures prises de décision, des citoyens plus impliqués et une meilleure justice sociale, dans l'idéal d'atteindre un intérêt général négocié. Les inconvénients relevés par la communauté scientifique sont cependant nombreux et remettent en cause cette importance de la participation, en soulignant qu'elle est souvent une simple procédure symbolique, les grandes décisions étant souvent déjà prises. De plus, la participation serait contre-productive en favorisant les milieux déjà favorisés, et en renforçant les groupes d'intérêt. Il est également difficile de mobiliser les acteurs sur le temps long de la planification, et la technocratisation des documents de planification rend leur compréhension difficile aux non-initiés.

Dans la deuxième partie, nous nous sommes concentrés sur des analyses d'études de cas concrètes. La méthodologie utilisée a été de l'analyse documentaire. Nous nous sommes intéressés aux procédures participatives mises en place et au bilan des avis émis. Pour voir si

ceux-ci avaient été pris en compte dans l'élaboration du document final, nous nous sommes intéressés aux enquêtes publiques. Les trois études de cas choisies concernaient des territoires différents avec des problématiques différentes.

La première étude de cas concernait la révision du PLU de Saint-Martin-d'Uriage. Nous avons vu que malgré une volonté initiale forte de faire participer la population, et la mise en place effective de nombreux dispositifs de participation, les avis émis n'ont que peu été retenus dans le document final. La deuxième étude de cas était consacrée à l'élaboration du PLUi de Grenoble-Alpes Métropole, où là-aussi une volonté forte de faire participer les acteurs du territoire a été engagée. De nombreux dispositifs ont été mis en place, avec une participation inégale selon les démarches. Les avis émis étaient globalement qualitatifs, mais le manque de sensibilisation des participants à ce qu'est un PLUi a conduit à l'expression de nombreuses demandes ne concernant pas ce dernier. La complexité de ce document ne faisant que renforcer le clivage entre experts et habitants. Enfin, la troisième étude de cas s'intéressait à l'élaboration du PLUi-H de la Communauté de Communes du Massif du Vercors. Ici encore, la volonté des élus de faire participer les habitants était forte. Des dispositifs classiques ont été mis en place, réunions publiques et ateliers participatifs, de même que des procédures plus innovantes comme les randos PLUi. Les enjeux soulevés lors de la participation ont été relativement bien intégrés au document final, mais le manque de sensibilisation des habitants à la notion de planification pour l'intérêt général a conduit de nombreux acteurs à participer uniquement pour faire passer leur terrain en zone constructible, remettant en question la pertinence de la participation.

Ce travail de recherche, mettant en perspectives des notions théoriques et historiques avec des notions empiriques via l'analyse d'étude de cas, nous a permis d'esquisser des grandes orientations pour répondre à la question que nous nous sommes posés en introduction : la participation citoyenne dans l'élaboration des règles des documents d'urbanisme est-elle une forme de négociation ?

Ainsi, actuellement, la participation dans l'élaboration des règles des documents d'urbanisme ne peut pas être considérée comme une réelle forme de négociation. En effet, pour qu'il y ait une réelle négociation, il faut que les deux camps, les citoyens et les autorités publiques, soient à un niveau comparable dans le poids de la décision, ce qui n'est pas le cas étant donné le déséquilibre fulgurant du rapport de force en faveur des autorités publiques. Les procédures participatives telles que la concertation sont encore trop souvent de simples procédures symboliques, visant à faire accepter les décisions en informant les citoyens et en les faisant participer sur des questions anecdotiques. Aucune garantie n'entoure la prise en compte

des avis, laissant libre arbitre aux élus lors de l'élaboration finale. Cette faiblesse juridique et le fait que les grandes décisions soient déjà prises n'encouragent pas les habitants à participer, rendant difficile pour les autorités de mobiliser des participants sur le long terme. Il faut cependant noter que de nombreux élus sont sincères dans la mise en place de ces procédures et souhaitent réellement impliquer les habitants. Cependant, la technocratisation des documents d'urbanisme, les nombreuses normes supérieures à respecter (PDU, PDH, SCOT, loi montagne, servitudes d'utilité publique...) et les prescriptions environnementales de plus en plus strictes rendent difficile la faisabilité de la codécision lors de l'élaboration de ces documents. Comme cela a été le cas lors de l'élaboration du PLU de Saint-Martin-d'Uriage, où les demandes n'ont pas pu être suffisamment intégrées car elles ne rentraient pas dans les cadres législatifs encadrant les documents d'urbanisme. La planification et l'intérêt général sont de plus des notions relativement abstraites, et font appel à des clés de lecture qui ne sont pas toujours connues des participants. Cela peut être illustré par le fait que les participants, lors de l'élaboration du PLUi-H de la CCMV, ont majoritairement contribué pour demander la constructibilité de leur terrain.

Mais bien que la question de la participation dans le cadre très restreint de l'élaboration des documents d'urbanisme nous ait animé durant l'ensemble de ce travail de recherche, la réelle question de fond est celle de la participation citoyenne au sein de la société démocratique dans son ensemble. Par exemple, les contributions émises lors de l'élaboration du PLUi de Grenoble Alpes-Métropole concernaient des notions plus vastes que celles entrant dans le cadre du PLUi, notamment des questions de justice sociale, de cadre de vie et de mobilité. A travers ce travail de recherche circonscrit, nous avons donc à peine effleuré la question de l'implication des citoyens dans les processus décisionnels concernant la vie démocratique. Mais avec la crise de la représentativité que nous vivons depuis ces dernières années, arriverons-nous collectivement à mettre en œuvre une transition vers une société plus juste où l'intérêt général serait au bénéfice de tous et l'ensemble de la population pris en compte ?

# Bibliographie

- Bacqué, Marie-Hélène ; Gauthier, Mario (2011), « Participation, urbanisme et études urbaines: Quatre décennies de débats et d'expériences depuis « A ladder of citizen participation » de S. R. Arnstein », *Participations*, vol. N° 1, n° 1, p. 36-66.
- Barret, Christian ; Charvet, Jean-Paul ; Dupuy, Gabriel (2000), *Dictionnaire de géographie humaine*, Editions Liris.
- Bellenger, Lionel (2022), « Chapitre premier. Qu'est-ce que négociateur ? », in *La négociation*, Presses Universitaires de France (Que sais-je ?), p. 15-40.
- Blondiaux, Loïc ; Fourniau, Jean-Michel (2011), « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? », *Participations*, vol. N° 1, n° 1, p. 8-35.
- Bognon, Sabine ; Magnan, Marion ; Maulat, Juliette (2020), « Participation », in *Urbanisme et aménagement: théories et débats*, Malakoff, Armand Colin (Le siècle urbain).
- Breton, Jacques (2007), « De la consultation à la concertation », *Cahiers du GRIDAUH*, vol. N° 17, n° 1, p. 225-229.
- Bujadoux, Jean-Félix de (2020), *Les réformes territoriales*, 2e éd. mise à jour, Paris, Que sais-je ? (Que sais-je ?).
- Carvais, Robert (2005), « L'ancien droit de l'urbanisme et ses composantes constructive et architecturale, socle d'un nouvel « ars » urbain aux XVIIe et XVIIIe siècles. Jalons pour une histoire totale du droit de l'urbanisme », *Revue d'Histoire des Sciences Humaines*, vol. 12, n° 1, p. 17 à 54.
- Carvais, Robert (2020), « Un certain droit de l'urbanisme avant la loi Cornudet », *Droit et Ville*, vol. 88, n° 2, p. 9 à 42.
- Charbonneau, Simon (2007), « De l'ambivalence du débat public », *Cahiers du GRIDAUH*, vol. N° 17, n° 1, p. 241-248.
- Communauté de Communes du Massif du Vercors (2017), « Bilan de la concertation »,.
- Commune de Saint-Martin-d'Uriage (2018), « Bilan de la concertation »,.
- Commune de Saint-Martin-d'Uriage (2019), « Rapport de présentation, phase arrêt du PLU »,.
- Conseil Communautaire de la Communauté de Communes du Massif du Vercors (2014), « Délibération du Conseil Communautaire du 27 juin 2014 »,.
- Conseil Communautaire de la Communauté de Communes du Massif du Vercors (2020), « Délibération du Conseil Communautaire du 31 janvier 2020 »,.
- Conseil Métropolitain (2015), « Délibération de la séance du 06 novembre 2015 »,.
- Conseil Métropolitain (2018), « Délibération de la séance du 28 septembre 2018 »,.
- Conseil Municipal de Saint-Martin-d'Uriage (2016), « Délibération du Conseil Municipal du 12 février 2016 »,.
- Conseil Municipal de Saint-Martin-d'Uriage (2019), « Délibération du Conseil Municipal du 16 janvier 2019 »,.
- Crabières, Denis (2019), « Enquête publique portant sur la révision du plan local d'urbanisme et le projet de zonage d'assainissement de la commune de Saint Martin d'Uriage »,.
- Delaunay, Bénédicte (2007), « Le débat public », *Cahiers du GRIDAUH*, vol. N° 17, n° 1, p. 191-205.
- Denolle, Anne-Sophie ; Duval, Eugénie (2016), « Urbanisme et participation », *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, n° 14, p. 31-39.
- Drobenko, Bernard (2007), « La convention d'Aarhus et le principe de participation », *Cahiers du GRIDAUH*, vol. N° 17, n° 1, p. 19-36.

- Dubois-Maury, Jocelyne ; Schmit, Bruno (2022), *L'urbanisme et son droit: du voulu au vécu cinquante ans de politiques urbaines*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (Didact aménagement).
- Dunlop, Jérôme (2019), *Les 100 mots de la géographie*, Presses Universitaires de France (Que sais-je ?).
- Foucher, Karine (2007), « La Charte de l'environnement et le principe de participation : réflexion sur la portée juridique de la constitutionnalisation d'un principe général du droit de l'environnement », *Cahiers du GRIDAUH*, vol. N° 17, n° 1, p. 75-95.
- Gaudin, Jean Pierre (2001), « L'acteur. Une notion en question dans les sciences sociales », *Revue européenne des sciences sociales*, n° XXXIX-121, p. 7-14.
- Goguelin, Pierre (2005), « Le concept de négociation », in *Négociations*, De Boeck Supérieur, p. 149-170.
- Grenoble-Alpes Métropole (2018), « Bilan de la concertation »,.
- Gridauh (2001), *Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat 2001*, GRIDAUH.
- Gridauh (2015), *Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat 2015: Dossier spécial loi ALUR Intercommunalité – Développement de l'offre foncière – Densification – Nouveaux outils d'aménagement*, GRIDAUH.
- Gridauh (2019), *Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat 2019: Dossier spécial loi ELAN Contentieux – Aménagement – Construction*, GRIDAUH.
- Helin, Jean-Claude (2007), « La concertation de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme », *Cahiers du GRIDAUH*, vol. N° 17, n° 1, p. 207-224.
- Hostiou, René ; Struillou, Jean-François (2007), « Introduction », *Cahiers du GRIDAUH*, vol. N° 17, n° 1, p. 9-16.
- Ibanez, Patrice (2015), « Les acteurs : entre renforcement des intercommunalités et déclin des communes », *Droit et Ville*, vol. N° 78, n° 2, p. 7-11.
- Levasseur, Sandrine (2016), « La loi SRU et les quotas de logements sociaux : bilan et perspectives », *Revue française des affaires sociales*, n° 3, p. 113-149.
- Levy, Jacques ; Lussault, Michel (2013), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Belin (Hors collection Histoire et Géographie).
- Mansillon, Yves (2007), « Le débat public vu par le praticien », *Cahiers du GRIDAUH*, vol. N° 17, n° 1, p. 231-239.
- Monod, Jérôme ; Castelbajac, Philippe de (2021), *L'aménagement du territoire*, 18e éd. mise à jour, Paris, Que-sais-je ? (Que sais-je ?).
- Moreira Barbosa de Melo, António (2014), « Le cadre de référence de la contractualisation en droit de l'urbanisme », *Cahiers du GRIDAUH*, vol. N° 25, n° 2, p. 15-32.
- Nosedá, Verónica ; Racine, Jean-Bernard (2001), « Acteurs et agents, points de vue géographiques au sein des sciences sociales », *Revue européenne des sciences sociales*, n° XXXIX-121, p. 65-79.
- Oliveto-Erviti, Nancy (2007), « Quelle concertation possible à l'échelle d'une agglomération », *Cahiers du GRIDAUH*, vol. N° 17, n° 1, p. 249-255.
- Paugam, Serge (2010), *Les 100 mots de la sociologie*, Presses Universitaires de France (Que sais-je ?).
- Sintomer, Yves (s. d.), « Deliberation and Participation: Elective Affinity or Concepts in Tension with One Another? », *Participations*, vol. 1, p. 239.
- Sorbara, Jean-Gabriel (2022), « L'aménagement et les objectifs du droit de l'urbanisme », *Droit et Ville*, vol. 93, n° 1, p. 91 à 104.
- Tabouret, Georges (2019), « Rapport de la Commission d'enquête publique »,.

# Table des figures

<i>Figure 1 : Localisation de la commune de Saint-Martin-d'Uriage.</i>	45
<i>Figure 2 : Démarche de réunion publique.</i>	47
<i>Figure 3 : Ateliers participatifs avec les Conseils de Hameaux.</i>	49
<i>Figure 4 : Ateliers participatif dans les écoles de Saint-Martin-d'Uriage.</i>	49
<i>Figure 5 : Ateliers participatifs avec les acteurs économiques.</i>	50
<i>Figure 6 : Ateliers participatifs thématiques avec les groupes d'habitants.</i>	51
<i>Figure 7 : Outil de cartographie participative.</i>	52
<i>Figure 8 : Mise en scène du PLU pour l'exposition itinérante.</i>	52
<i>Figure 9 : Echange autour du PLU lors de l'exposition itinérante.</i>	53
<i>Figure 10 : Récapitulatif des démarches participatives réalisées.</i>	54
<i>Figure 11 : Récapitulatif quantitatif des démarches participatives réalisées.</i>	55
<i>Figure 12 : Localisation et communes membres de Grenoble-Alpes Métropole.</i>	58
<i>Figure 13 : Calendrier du déroulement de la concertation pour l'élaboration du PLUi.</i>	61
<i>Figure 14 : Experts présents lors du débat « Paysages harmonieux et diversifiés : tous concernés ».</i>	62
<i>Figure 15 : Participants présents lors du débat « Paysages harmonieux et diversifiés : tous concernés ».</i>	62
<i>Figure 16 : Carticipe, la plateforme numérique participative de la Métropole.</i>	64
<i>Figure 17 : Brigades de messagers en intervention sur un marché.</i>	65
<i>Figure 18 : Ateliers de concertation pour l'élaboration des règles du document d'urbanisme.</i>	65
<i>Figure 19 : Le Conseil de Développement.</i>	66
<i>Figure 20 : Panels citoyens tirés au sort.</i>	67
<i>Figure 21 : Pourcentage que représente chaque procédure dans l'ensemble de la participation.</i>	68
<i>Figure 22 : Pourcentage des avis exprimés par thématique.</i>	68
<i>Figure 23 : Localisation de la Communauté de Communes du Massif du Vercors.</i>	74
<i>Figure 24 : Exposition réalisée pour mettre en valeur le PADD et le PLUi-H au siège de la CCMV.</i>	76
<i>Figure 25 : Randos PLUi.</i>	77
<i>Figure 26 : Tableau de synthèse du nombre de participants aux randos PLUi.</i>	78

<i>Figure 27 : Réunions publiques avec les habitants.....</i>	79
<i>Figure 28 : Ateliers participatifs lors de l'élaboration du PLUi-H.....</i>	80
<i>Figure 29 : Nombre de participants lors des ateliers participatifs.....</i>	81
<i>Figure 30 : Nombre d'observation recueillis via la réception de courriers. ....</i>	82
<i>Figure 31 : Nombre de participants lors des permanences avec les élus.....</i>	82
<i>Figure 32 : Synthèse des thèmes abordés et des principaux acteurs présents lors des ateliers. .....</i>	84
<i>Figure 33 : Récapitulatifs des enjeux soulevés lors de la participation qui ont menés à une modification des pièces du document d'urbanisme.....</i>	86



# Table des matières

Notice analytique.....	1
Déclaration anti-plagiat .....	3
Remerciements.....	4
Liste des sigles et abréviations utilisés.....	5
Sommaire.....	7
Introduction .....	8
<b>Partie 1 : La place de la négociation et de la participation dans la fabrique du droit de l'urbanisme .....</b>	<b>12</b>
Chapitre 1 : La place de la négociation et de la participation dans la fabrique du droit de l'urbanisme .....	13
1. Le concept de négociation.....	13
2. Le concept d'acteur .....	16
3. Le concept de participation .....	19
Chapitre 2 : Perspectives historiques de la négociation et de la participation dans le droit de l'urbanisme .....	23
1. La négociation et la participation dans le droit de l'urbanisme avant la centralisation .....	23
1.1 <i>Négociation et participation dans le droit de l'urbanisme durant l'Empire Romain</i> .....	23
1.2 <i>Négociation et participation dans le droit de l'urbanisme au Moyen-Age</i> .....	24
2. La négociation et la participation dans le droit de l'urbanisme durant la centralisation .....	25
2.1 <i>Négociation et participation dans le droit de l'urbanisme durant la centralisation royale</i> .....	25

2.2	<i>Négociation et participation dans le droit de l'urbanisme durant la centralisation révolutionnaire</i> .....	27
2.3	<i>Négociation et participation dans le droit de l'urbanisme de la période républicaine à la Première Guerre Mondiale</i> .....	28
3.	La négociation et la participation dans le droit de l'urbanisme depuis la centralisation .....	29
3.1	<i>Négociation et participation dans le droit de l'urbanisme durant l'entre-deux guerres</i> .....	29
3.2	<i>Négociation et participation dans le droit de l'urbanisme durant le régime de Vichy</i> .....	30
3.3	<i>Négociation et participation dans le droit de l'urbanisme de la fin de la Seconde Guerre Mondiale jusqu'à la crise de l'Etat aménageur</i> .....	30
3.4	<i>Négociation et participation dans le droit de l'urbanisme pendant la crise de l'Etat aménageur</i> .....	33
	<b>Chapitre 3 : Perspectives actuelles de la négociation et de la participation dans le droit de l'urbanisme</b> .....	<b>35</b>
1.	La loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) de 2000.....	36
2.	La loi Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (ALUR) de 2014.....	37
3.	Les avantages et les inconvénients de la participation dans l'élaboration des documents d'urbanisme.....	38
	<b>Partie 2 : L'exemple de la participation dans l'élaboration des règles des documents d'urbanisme</b> .....	<b>42</b>
	Chapitre 4 : La méthodologie de recherche.....	43
	Chapitre 5 : La participation dans la révision du PLU de Saint-Martin-d'Uriage .....	45
1.	Présentation du territoire .....	45
2.	Procédures de participation mises en place .....	46
2.1	<i>Réunions publiques</i> .....	47

2.2 Ateliers participatifs.....	48
2.3 Cartographie interactive.....	51
2.4 La tournée du PLU.....	52
3. Le bilan de la participation.....	54
4. Prise en compte de la participation dans l'élaboration du document d'urbanisme.....	56
5. Synthèse de l'étude de cas.....	57
<b>Chapitre 6 : La participation dans l'élaboration du PLUi de Grenoble-Alpes Métropole.....</b>	<b>58</b>
1. Présentation du territoire.....	58
2. Procédures de participation mises en place.....	60
2.1 Conférences et débats participatifs.....	61
2.2 Concertation pour l'élaboration du PADD et la traduction réglementaire.....	63
3. Le bilan de la participation.....	67
4. Prise en compte de la participation dans l'élaboration du document d'urbanisme.....	71
5. Synthèse de l'étude de cas.....	72
<b>Chapitre 7 : La participation dans l'élaboration du PLUi-H de la Communauté de Communes du Massif du Vercors.....</b>	<b>74</b>
1. Présentation du territoire.....	74
2. Procédures de participation mises en place.....	76
2.1 Exposition PADD et espace PLUi-H.....	76
2.2 Les randos PLUi.....	77
2.3 L'enquête habitants.....	78
2.4 Les réunions publiques.....	79
2.5 Les ateliers participatifs.....	80
2.6 Les registres et courriers des habitants.....	81

2.7 Les permanences des élus .....	82
2.8 Les ateliers avec les acteurs du territoire .....	83
3. Le bilan de la participation.....	84
4. Prise en compte de la participation dans l'élaboration du document d'urbanisme .....	85
5. Synthèse de l'étude de cas .....	87
Conclusion .....	89
Bibliographie .....	93
Table des figures.....	95
Table des matières.....	97