



LA PARTICIPATION CITOYENNE

RÉUSSIR LA PLANIFICATION ET L'AMÉNAGEMENT DURABLES

— LES CAHIERS MÉTHODOLOGIQUES DE L'AEU₂



ADEME



Agence de l'Environnement
et de la Maîtrise de l'Énergie


AEU₂
L'URBANISME
DURABLE

Ce document est édité par l'ADEME

ADEME

20, avenue du Grésillé
BP 90406 | 49004 Angers Cedex 01

Coordination technique :

Service Organisations Urbaines : Amandine CRAMBES
Service Communication : Véronique DALMASSO

Rédacteurs externes : Laboratoire Espaces Travail (LEt)
et Attitudes Urbaines

Création graphique : www.agencemars.com

Impression : Imprimé en France, sur les presses
de Pure impression - Mauguio
Imprimeur certifié PEFC - FSC

Brochure réf. 8621

ISBN : 979-10-297-0249-5 - Décembre 2016

Dépôt légal : ©ADEME Éditions, décembre 2016

Toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite selon le Code de la propriété intellectuelle (Art L 122-4) et constitue une contrefaçon réprimée par le Code pénal. Seules sont autorisées (Art L 122-5) les copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective, ainsi que les analyses et courtes citations justifiées par le caractère critique, pédagogique ou d'information de l'œuvre à laquelle elles sont incorporées, sous réserve, toutefois, du respect des dispositions des articles L 122-10 à L 122-12 du même Code, relatives à la reproduction par reprographie.

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS	4
POURQUOI CE CAHIER ?	5
POURQUOI FAIRE DE LA PARTICIPATION ?	9
/ APPORTS DES DÉMARCHES PARTICIPATIVES	9
UN CHANGEMENT DE CULTURE DE PROJET	9
LA PARTICIPATION AU CŒUR DES ENJEUX DU DÉVELOPPEMENT DURABLE	10
/ COMMENT DÉFINIR LA PARTICIPATION ?	16
LA PARTICIPATION PAR NIVEAUX D'INTENSITÉ	16
HABITANTS / SOCIÉTÉ CIVILE / USAGERS : À QUI S'ADRESSE-T-ON ?	19
/ INTERPRÉTER LE CADRE RÉGLEMENTAIRE DE MANIÈRE AMBITIEUSE	21
UNE OBLIGATION DE "CONCERTATION"	21
ÊTRE PLUS AMBITIEUX QUE LES OBLIGATIONS RÉGLEMENTAIRES : POURQUOI ?	23
DES INCITATIONS DE L'ÉTAT EN FAVEUR DE LA CO-CONSTRUCTION DES PROJETS	24
GRANDS PRINCIPES À RESPECTER	25
PILOTER, ORGANISER, ANIMER DES DÉMARCHES DE PROJET PARTICIPATIVES AVEC L'AEU2	32
/ ESPRIT GÉNÉRAL DE LA DÉMARCHE PROPOSÉE	32
UNE COLLECTIVITÉ, ACTEUR POLITIQUE, QUI DÉFINIT ET GARANTIT LA PERMANENCE DU DISPOSITIF PARTICIPATIF	33
UNE PARTICIPATION CITOYENNE INTÉGRÉE AU PROCESSUS DE PROJET VIA L'ACTIVITÉ DE PROGRAMMATION	34
UNE DÉMARCHE SOUPLE ET ITÉRATIVE	36
/ ÉTAPE "D'INITIALISATION" - DÉFINIR UNE STRATÉGIE DE PROJET PARTICIPATIF	38
DÉFINIR LE NIVEAU D'AMBITION ET LES MOYENS À ENGAGER	38
DÉTERMINER LES RÈGLES DU JEU DE LA PARTICIPATION	40
MODALITÉS D'INFORMATION, DE COMMUNICATION, DE MOBILISATION	47
RENDRE COMPTE DES DÉBATS ET DES DÉCISIONS TOUT AU LONG DU PROJET	53
/ ÉTAPE 1 - "VISION" : ANALYSE CROISÉE D'ENJEUX SUR LE TERRITOIRE DU PROJET : ÉTABLIR UN DIAGNOSTIC PARTAGÉ	54
ATTENDUS DE LA PARTICIPATION	54
ACTEURS, PROCESSUS	54
MÉTHODES, DISPOSITIFS, OUTILS	63
/ ÉTAPE 2 - "AMBITION" : DÉFINIR LES OBJECTIFS ET LES ORIENTATIONS DU PROJET : ÉLABORATION D'UN PRÉPROGRAMME ET D'UN SCHÉMA DIRECTEUR D'AMÉNAGEMENT	77
ATTENDUS LIÉS À LA DÉMARCHE PARTICIPATIVE	77
ACTEURS, PROCESSUS	77
MÉTHODES, DISPOSITIFS, OUTILS	82
/ ÉTAPE 3 - "TRANSCRIPTION" : DÉCLINAISON DES OBJECTIFS ET DES ORIENTATIONS DANS LE PROJET : PRÉCISER LA CONCEPTION ET PRODUIRE DES DOCUMENTS D'URBANISME CONTRACTUELS ET RÉGLEMENTAIRES	87
ATTENDUS DE LA DÉMARCHE PARTICIPATIVE	87
ACTEURS ET PROCESSUS	88
MÉTHODES, DISPOSITIFS, OUTILS	89
/ ÉTAPE 4 - "CONCRÉTISATION" : LA DÉFINITION DES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT DU PROJET : VERS UN PORTAGE COLLECTIF DES MODES D'HABITER PLUS ÉCOLOGIQUES	90
ATTENDUS	90
ACTEURS ET PROCESSUS	90
MÉTHODES, DISPOSITIFS, OUTILS	92
FICHES RETOUR D'EXPERIENCE	96
FICHES DISPOSITIFS ET OUTILS	148
ANNEXES	177
RESSOURCES BIBLIOGRAPHIQUES	179
INDEX	181



REMERCIEMENTS

Ce cahier méthodologique a été réalisé à l'initiative de l'ADEME, sous la coordination d'Amandine CRAMBES, ingénieure du Service Organisations Urbaines (SOU).

Sa rédaction a été confiée à Jodelle ZETLAOUI-LÉGER, professeure à l'ENSA Paris La Villette, chercheuse au Laboratoire Espace Travail (LET), en collaboration avec François MEUNIER, architecte-urbaniste, Agence Attitudes Urbaines, assistés de Samira HAJJAT, chef de projet.

Ont contribué à sa validation dans leurs domaines d'expertise, des ingénieurs d'autres services de l'ADEME et des Directions régionales :

- Albane GASPARD, Service Économie et Prospective
- Sarah MARQUET, Service Organisations Urbaines
- Solène MARRY, Service Organisations Urbaines
- Renaud MICHEL, DR Bretagne
- Claire PEYET, DR Ile-de-France
- Éric PLOTTU, Service Économie Prospective

Ont contribué à la définition du contenu de l'ouvrage :

- Olga BRAOUDAKIS, Architecte
- Christophe CAMUS, Professeur à l'ENSA de Bretagne, chercheur au LET, Umr-Cnrs Lavue
- Emeline CHOLLET, Agence d'urbanisme de Saint-Omer
- Nicolas d'ANDREA, Maître de conférencier IUT de Bordeaux - Montaigne, UMR ADES
- Eric DANIEL-LACOMBE, Architecte Agence EDL, Maître-assistant à l'ENSA Paris La Villette
- Franck FAUCHEUX, Chef de projet Ministère l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer
- Judith FERRANDO, Missions Publiques
- Éléonore HAUPTMANN, Responsable du Pôle d'Appui Opérationnel à l'ANRU
- Jean-Didier LAFORGUE, Agence JDL
- Thierry LEMANT, Directeur des publications et de l'information à la SCET
- Constantin PETCOU, Atelier d'Architecture Autogérée

Ont également apporté leur contribution dans la restitution des expériences et des outils présentés :

- Fabien BRESSAN, Association Robins des Villes
- Nicolas D'ANDREA, Umr Cnrs
- Béatrice DURAND, Chercheuse à l'Umr Ausser
- Laure HELAND, Maître-assistante à l'ENSA Paris La Villette, chercheuse au Let, Umr Cnrs Lavue
- Élise MACAIRE, Léa Mongeot, Association Didattica
- Armelle TESSIER-THONNART, Chercheuse au Let, Umr Cnrs Lavue
- Mabelle YE, Chercheuse au Let, Umr Cnrs Lavue

POURQUOI CE CAHIER ?

Ce cahier s'adresse aux maires, aux porteurs de projets dans les collectivités, aux entreprises, aux habitants et aux riverains. Il rappelle les fondamentaux de la participation citoyenne et surtout, tous les bénéfices pour le projet qui peuvent en résulter, à la fois pour son pilotage et sa concrétisation. Il doit permettre de dépasser les préjugés et les craintes qui peuvent encore subsister chez les uns et les autres, vis-à-vis d'une implication significative des habitants dans la production de notre cadre de vie.

Toutes échelles confondues, les collectivités territoriales françaises consacrent de plus en plus d'attention et de moyens à l'implication des habitants dans leurs projets d'aménagement urbains. La nécessité de mieux prendre en considération les problématiques environnementales, et au-delà, du développement durable, constitue un facteur décisif de cette évolution. Les apports de telles démarches en termes d'amélioration de la cohésion sociale mais aussi de qualité des processus de projet et d'innovations au service d'un urbanisme plus soutenable, sont de mieux en mieux établis. Des évaluations d'expériences attestent ainsi depuis une dizaine d'années, des bénéfices que peuvent tirer aussi bien les habitants que les élus et les professionnels (services des collectivités locales, aménageurs, assistants à maîtres d'ouvrage, concepteurs, bailleurs, promoteurs, gestionnaires...) de démarches participatives ambitieuses, organisées dès les premiers moments de définition d'un projet.

Impliquer les habitants dans l'aménagement urbain, faire de la "concertation" était encore considéré en France il y a quelques années comme un "plus" qu'on pouvait éventuellement apporter au projet si on en avait le temps ou les moyens. Aujourd'hui, il devient clair que l'urbanisme collaboratif, associant une multiplicité d'acteurs, dont les habitants, constitue une véritable méthode de projet qui contribue significativement à accélérer et à conforter les processus de décision, à viabiliser dans la durée, des espaces d'activités et des lieux de vie, à inventer des réponses inédites face à des problèmes complexes, à rendre attractives des opérations difficiles à engager, à mieux répondre aux attentes des habitants et des acteurs économiques d'un territoire, à favoriser une éco-citoyenneté partagée et plus largement, à renouveler l'exercice de la démocratie.

La participation citoyenne ne doit ainsi plus être considérée comme une contrainte mais comme un moyen pragmatique et enthousiasmant de mieux fabriquer la ville de demain.

Sommet de Rio de 1992

En souscrivant à l'Agenda 21 à l'issue du sommet de Rio de 1992, puis en ratifiant la Convention d'Aarhus en 2002, la France a officiellement adhéré au principe d'un développement durable qui croise enjeux environnementaux, économiques et sociaux. Celui-ci repose également sur la participation des citoyens à la définition et l'application des politiques publiques.

La Déclaration de Rio sur l'Environnement et le Développement Durable, adoptée en juin 1992, déclare en son alinéa 10 que "la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens".

La Convention européenne d'Aarhus édictée par l'UNESCO en 1998 et ratifiée par la France en 2002 soutient dans son article premier que "les droits d'accès à l'information sur l'environnement, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement doivent être "garantis".

Les projets d'aménagement durables posent aujourd'hui avec une acuité toute particulière la question de la conduite et de l'adaptation au changement dans les modes d'habiter quotidiens. Ce phénomène se traduit par une préoccupation forte exprimée par nombre de professionnels en termes de "d'acceptabilité sociale du projet" ou de "d'appropriation" des écotechniques environnementales utilisées, et plus généralement, d'acculturation à un cadre de vie plus dense, supposant d'adopter de nouveaux comportements en matière de déplacements, de partage des espaces et des services, de gestion des ressources... Or il n'est plus possible de se contenter de "faire de la pédagogie" du projet après que celui-ci ait été défini dans ses grandes lignes, ou réalisé à partir de réflexions n'ayant mobilisé que des experts de l'aménagement et de la construction.

En 2009, à l'occasion d'un programme national de recherche sur "le projet négocié", le Plan Urbanisme Conception et Architecture annonçait les nouveaux défis auxquels se trouvaient confrontées les maîtrises d'ouvrage urbaines dans un contexte de promotion de "la ville durable". Il était établi que le projet devait trouver sa voie sous la pression de systèmes de plus en plus contraignants du point de vue de la production tout comme de son évaluation. "Que cela soit du côté de la commande du client, de l'exploitant et gestionnaire et aussi des habitants / usagers finaux, tous veulent avoir leur mot à dire autrement que par réactivité à la proposition des concepteurs"¹.

¹ PUCA, 2009. Bilan de l'appel à projet : le projet négocié. En ligne sur http://rp.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca/edito/bilan_projet_negocie.pdf



Les projets les plus précurseurs en matière de développement urbain durable en France ont pour la plupart été initiés dans le cadre d'expérimentations, parfois suscitées ou relayées par des associations, mais principalement soutenues par des organisations centrales. Engagés dans le cadre de procédures de certification/labellisation, certaines collectivités se sont contentées d'appliquer les injonctions réglementaires en vigueur en matière de "concertation/participation citoyenne", mais bien heureusement d'autres sont allées bien au-delà.

Ce guide arrive à une période charnière pour la France, qui a vu le nombre de projets d'aménagement durable et/ou d'ÉcoQuartier se généraliser. Les attentes des territoires sont grandes, ce qui offre l'occasion de systématiser et de soutenir la participation des habitants au bénéfice de tous, en surmontant les limites observées :

- 1/ **De la consultation à la concertation** : les maîtres d'ouvrage publics expriment un réel désir de donner un caractère "concerté" à leurs opérations, mais il leur manque encore souvent les outils pour dépasser le niveau d'ambition des obligations légales, de nature consultative, qui leur sont faites.
- 2/ **Impliquer les habitants dans les choix stratégiques** : Un grand nombre d'exemples étrangers et français démontrent que les habitants peuvent contribuer à des réflexions portant sur le long terme et sur de vastes échelles de planification. Il faut inciter les maîtres d'ouvrage publics à faire appel à leur "expertise d'usage" à tous les niveaux des projets.
- 3/ **Élargir le périmètre et l'échelle de la concertation** : il faut diversifier les objets de la concertation. Il est important de ne pas se contenter de les impliquer sur la conception des espaces publics, des aires de jeux ou des aspects liés à la gestion de l'habitat ou de certains services, mais de les associer aussi à la programmation, à l'élaboration des schémas d'aménagement urbain, à la conception des logements et des équipements publics, voire aux choix de démolition ou à la conservation d'ensembles immobiliers.
- 4/ **S'appuyer sur les évolutions technologiques** : des outils d'échanges ont été inventés et déployés, grâce à l'essor des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) et les arènes de débats se multiplient. Ces nouveaux instruments peuvent tout autant servir à la communication qu'à une réelle implication des habitants à la définition des actions et des décisions. Les démarches participatives doivent désormais être portées par des dispositifs interactifs dans les phases les plus amont des projets, c'est-à-dire quand l'univers des possibles est encore très ouvert, et dans les phases aval a posteriori, notamment pour vérifier l'adéquation entre les performances environnementales poursuivies et celles effectivement atteintes dans des conditions d'usage courant.
- 5/ **Mobiliser la population dans sa diversité** : chacun s'accorde sur le fait que le niveau informatif n'est pas suffisant pour générer un désir d'implication de la part des populations les plus jeunes, des habitants issus des couches sociales défavorisées ou de l'immigration récente et des actifs. Assurer la diversité des groupes de participation nécessite un vrai savoir-faire, demandant de proposer des temps et des formes de concertation adaptés pour solliciter et impliquer au-delà des représentants des associations les plus concernées - habitants sur place, riverains - et/ou les plus bruyantes, c'est-à-dire les plus susceptibles de freiner l'avancement du projet. L'élargissement des publics est un gage de réussite, et un moyen de sortir des phénomènes NIMBY². Elle redonne une légitimité à la parole habitante.

Dans un pays comme la France où le rôle joué par les politiques publiques nationales reste fondamental, on constate ainsi que les réflexions engagées autour de démarches de labellisation liées aux enjeux du développement durable dans lesquelles s'inscrit l'Approche Environnementale de l'Urbanisme, sont des leviers majeurs d'évolution. Ces procédures ont notamment permis qu'un nombre croissant d'élus et de professionnels appréhendent plus précisément les liens existants entre durabilité et participation citoyenne.

² Réaction consistant à vouloir écarter le projet au loin de chez soi (Everywhere but not in my backyard, partout ailleurs mais pas dans mon arrière cour).

Par ailleurs, le caractère expérimental de certains projets d'aménagement menés dans ce cadre a conduit à ce qu'un nombre croissant d'habitants d'origines sociales contrastées s'intéresse de manière singulière et active aux problématiques du développement durable. Ces derniers se sont mis à se mobiliser pour être considérés comme de véritables acteurs des projets contribuant dans bien des cas, à une élévation des niveaux de performances attendus en matière environnementale.

L'Approche Environnementale de l'Urbanisme (2^e génération)

L'AEU₂ est tout autant une méthode qu'un corpus d'outils d'aide à la décision et à l'action. Elle permet aux acteurs de l'urbanisme qui s'en saisissent d'intégrer de façon volontaire les finalités du développement durable comme des composantes normales intrinsèques à la réflexion, à la conception et à la réalisation du projet d'urbanisme, et non comme des contraintes à lever ou à traiter de manière subsidiaire, encore moins comme un complément ou un bonus.

L'AEU₂ correspond à une démarche de programmation prospective et évaluative associant les acteurs dans le cadre d'une démarche participative proactive vis-à-vis du projet.

L'AEU₂ permet ainsi à la maîtrise d'ouvrage urbaine, tant en matière d'aménagement que de planification, de réaliser un projet de développement urbain durable en traitant de façon globale les thématiques sectorielles ou déterminantes qui le composent.

L'AEU₂ vise ainsi à aider les collectivités à organiser leurs démarches de projet en poursuivant les objectifs suivants :

- Concrétiser la durabilité des territoires.
- Affirmer la construction et l'intégration d'objectifs de qualité et de niveaux d'ambition dans les politiques et les projets urbains.
- Croiser l'ensemble des enjeux urbains et des finalités du développement durable tout en organisant la synergie de la participation des acteurs territoriaux et l'évaluation des projets.
- Faciliter la mise en œuvre et le suivi de projet.

Ce cahier méthodologique s'inscrit dans le cadre des principes fondamentaux de la démarche AEU₂ énoncés dans le guide méthodologique "Réussir la planification et l'aménagement durables". Il vise à proposer un dispositif d'assistance à maîtrise d'ouvrage tout au long d'un projet, pour veiller à la prise en compte croisée, ambitieuse et pérenne des finalités du développement durable.

"Il s'agit d'organiser la participation de tous les acteurs susceptibles d'être concernés par le projet. La maîtrise d'ouvrage doit fixer un niveau d'intégration au projet de cet élément déterminant qui soit au minimum une concertation des parties prenantes et de préférence une véritable co-construction".

Guide méthodologique "Réussir la planification et l'aménagement durables", 2013, p23

Ce cahier apporte une déclinaison pratique au guide de l'AEU₂ du point de vue de l'organisation de démarches participatives visant la co-construction. Il a également été rédigé dans un souci de convergence des valeurs et principes à défendre pour favoriser des processus de projet ayant pour objectif la diffusion de modes d'habiter plus soutenables. Il relaie ainsi les préoccupations qu'ont conjointement exprimées en 2014, des grands organismes institutionnels tels que l'ADEME, le Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, l'Anru et le Ministère du Logement et de l'Égalité des territoires.

Si la nécessité de "faire avec les habitants" est devenue ainsi incontournable, des questions de méthodes sont encore régulièrement soulevées : comment dépasser le stade consultatif, c'est-à-dire le recueil d'avis ? Est-il possible d'impliquer les habitants dans des réflexions stratégiques portant sur le long terme et de vastes territoires ? Comment les associer à des sujets techniques tels que les schémas d'aménagement urbain, la programmation et la conception des logements et des équipements publics, la démolition ou la conservation d'ensembles immobiliers ? Comment élargir le nombre de participants, diversifier leur profil, inclure ceux qui sont le moins habitués à s'exprimer publiquement ? Qui doit organiser la participation citoyenne ? Quels moyens y consacrer ? Comment utiliser les technologies numériques au-delà de seules logiques communicationnelles ?

Le propos de ce cahier méthodologique est d'apporter des réponses à ces interrogations et à d'autres qui peuvent leur être associées. Il vise à couvrir les différents aspects que peut prendre la participation citoyenne selon la nature et les temporalités des actions engagées. Il aborde toutes les échelles de projet, depuis la planification (dans le cadre des Schémas de Cohérence Territoriaux et des Plans Locaux d'Urbanisme) jusqu'à la réalisation d'opérations urbaines singulières (aménagement de quartiers, d'îlots, d'espaces publics). Il concerne tous les types de collectivités et d'opérateurs, qu'ils interviennent dans des contextes ruraux, péri-urbains ou urbains denses. Il s'appuie sur une diversité d'exemples couvrant la France métropolitaine.

La notion de projet dans ce cahier sera appréhendée dans sa double dimension, politique et spatiale, traduisant l'intention d'acteurs d'un territoire (usagers, utilisateurs, habitants et leurs représentants) d'engager de manière collective une transformation de leur cadre de vie, dans une logique de développement urbain durable.

POURQUOI FAIRE DE LA PARTICIPATION ?

/ APPORTS DES DÉMARCHES PARTICIPATIVES

UN CHANGEMENT DE CULTURE DE PROJET

Les réticences associées à l'implication des habitants sont depuis plusieurs années bien connues. Elles peuvent émaner des acteurs politiques, opérationnels, comme des habitants eux-mêmes. Elles sont souvent le fait de la prégnance d'une culture politique et professionnelle encore très élitiste et délégataire héritée du XVIII^e siècle, et sur laquelle s'est fondée la société française. Celle-ci confère aux élus le monopole de la fabrication des décisions et aux techniciens celui de la définition des problèmes et de leurs solutions. Cet ancrage historique profond explique la ténacité de ces principes dans le temps et le fait qu'ils soient partagés par des acteurs si différents.

Ainsi les modèles de gouvernance et de construction des savoirs qui ne laissent aux "citoyens ordinaires" considérés comme "profanes", que la possibilité de se former et de s'informer pour sortir de l'ignorance, sont restés pendant plusieurs siècles très prédominants en France. Ils se trouvent cependant de plus en plus contestés depuis deux décennies par la société civile et au sein de certaines institutions, dans le domaine de l'urbanisme comme dans d'autres (bio-éthiques, médicaux, énergétiques, technosciences...).

Idées reçues régulièrement émises par les élus et les techniciens à propos de la participation citoyenne

"La participation/concertation complexifie le processus de projet"
"La participation/concertation entraîne un allongement des délais avant que le projet ne se concrétise, et des surcoûts"
"La participation/concertation donne lieu à une inflation de demandes difficiles à gérer"
"Les habitants manquent de formation sur les questions techniques pour pouvoir s'exprimer de façon utile"
"Si on demande leur avis aux habitants, ils penseront que le politique ne sait pas ce qu'il veut faire"
"La participation/concertation affaiblit la démocratie représentative"
"Ceux qui participent ne représentent que leurs propres intérêts et ne pensent pas à l'intérêt général"
"Ceux qui participent ne résideront pas forcément dans l'espace en projet"

"La participation/concertation est risquée ; elle est source d'exposition politique car elle suppose de rendre visible les mécanismes de la décision"
"La participation/concertation génère un manque d'ambition dans les projets car les habitants sont conservateurs"
"La participation/concertation exacerbe les conflits, peut susciter des blocages"

Idées reçues régulièrement émises par les habitants

"La participation sert aux élus à mieux faire passer le projet"
"La participation donne lieu à une appropriation de la parole habitante par une minorité"
"La participation est une technique de diversion, le projet se fabrique ailleurs"
"La participation vise à donner une illusion de démocratie locale, l'essentiel du projet est déjà décidé quand on interpelle les habitants"
"La participation, c'est souvent beaucoup de temps consacré pour peu de résultats concrets et de prise en compte de la parole habitante"

Dépenser les préjugés

Les craintes associées à la participation ne sont pas à négliger et doivent même être explicitées lors d'un débat préalable au sein des acteurs de la maîtrise d'ouvrage. Mais nombre d'expériences montrent à présent qu'elles ne sont plus toujours fondées ou peuvent faire l'objet de réponses méthodologiques permettant de les surmonter ; ce sera l'objet de ce cahier dans sa deuxième partie.

Dépenser ces craintes, suppose d'adopter une posture nouvelle vis-à-vis de la place à accorder aux habitants dans la planification et les opérations urbaines.

S'il est important de respecter les cadres réglementaires liés à la planification et aux projets d'urbanisme, il convient aussi, pour les maîtres d'ouvrage urbains, de ne pas en faire une interprétation limitée et frileuse. Il s'agirait plutôt de chercher à en maximiser l'interprétation et la portée au bénéfice des actions envisagées et des acteurs du territoire dans toute leur diversité : habitants, usagers, utilisateurs, acteurs économiques et politiques, techniciens...



Car au-delà des injonctions réglementaires qui se multiplient depuis le milieu des années 90 en Europe, pour préconiser la participation des citoyens à l'élaboration des décisions qui concernent leur cadre de vie, cette nouvelle perspective pour l'action publique territorialisée couvre un ensemble d'enjeux - politiques, socio-économiques, environnementaux dont un nombre croissant de collectivités prennent depuis quelques années en France, toute la mesure.

LA PARTICIPATION AU CŒUR DES ENJEUX DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Enjeux politiques

- *(Ré)instaurer une relation de confiance entre les citoyens et les élus.*
- *Mieux construire la légitimité des décisions.*
- *Clarifier et renforcer les responsabilités politiques.*
- *Assurer une veille démocratique de l'action publique.*
- *Contribuer à un dépassement constructif des oppositions et des conflits.*
- *Faire de la définition de l'intérêt général une construction collective.*
- *Définir collectivement des décisions favorisant des éco-responsabilités partagées.*
- *Garantir une construction démocratique des actions en faveur de l'environnement.*

Enjeux sociaux

- *(Re)socialiser les populations politiquement et socio-économiquement exclues.*
- *Mieux prendre en compte les attentes des personnes socio-culturellement éloignées des espaces de la parole publique.*
- *Rechercher des effets vertueux et interdépendants sur la cohésion sociale et sur l'action en faveur de l'environnement.*

Enjeux environnementaux ou de développement durable

- *Faire des habitants les acteurs de la promotion et du développement de nouveaux modes d'habiter.*
- *Répondre aux exigences d'un cadre réglementaire de plus en plus incitatif eu égard aux enjeux environnementaux.*
- *Susciter des innovations dans la prise en charge d'un développement urbain durable.*
- *Contribuer à l'élévation des niveaux d'ambitions en matière de développement urbain durable.*
- *Faire émerger des nouvelles idées concourant à la durabilité des aménagements.*
- *Favoriser une prise en charge à différentes échelles, des enjeux de développement durable.*

Enjeux d'efficience ou d'efficacité

- *Favoriser une "hybridation des savoirs".*
- *Mieux construire de la connaissance.*
- *Permettre une articulation entre les enjeux globaux et locaux du développement durable.*
- *Savoir tisser des liens entre le passé et l'avenir, appréhender les attentes des habitants.*
- *Stimuler les initiatives locales dans l'esprit du projet.*
- *Éviter les remises en question tardives et coûteuses du projet.*
- *Rechercher l'adéquation des dispositifs écotéchniques aux usages effectifs.*
- *Favoriser une prise en charge dans toute leur transversalité, des enjeux de développement durable.*

Enjeux politiques

Faire de la définition de l'intérêt général une construction collective entre les acteurs du territoire

Face à la complexité des situations de projet et aux transformations des modes de vie qui s'imposent aux sociétés contemporaines, l'intérêt général ne peut plus avoir une dimension transcendante dont les élus se trouveraient automatiquement les dépositaires. L'intérêt général doit faire l'objet d'une construction collective, et donc d'un débat public, même si les décisions finales restent du ressort des élus.

(Ré)instaurer une relation de confiance entre les citoyens, les élus, les techniciens

La participation permet de :

- Mieux construire la légitimité des décisions.

Les nombreux conflits qui se succèdent depuis près de 50 ans autour de projets d'aménagement urbains, en particulier quand ils ont un fort impact environnemental, montrent que la légitimité d'une décision ne peut pas seulement dépendre de sa légalité, et notamment du fait qu'elle serait prononcée par des élus ou bien qu'elle serait la résultante de procédures réglementaires qui auraient été bien respectées. Le mandat électif ne suffit plus à rendre indiscutable une décision.

De manière analogue, la décision ne peut plus uniquement reposer sur la qualité de la solution technique qu'elle met en jeu. La compréhension, le partage et le respect de la décision dépendent de son processus d'élaboration. L'organisation de dispositifs délibératifs entre citoyens, techniciens et politiques, en amont des prises de décisions peut y contribuer significativement. Elle constitue l'un des fondements d'une démarche participative ambitieuse.

“Ce qui nous a fait vraiment avancer depuis le début, c'est vraiment le fait d'avoir une équipe de gens, élus et techniciens, avec qui travailler en confiance. Cela a permis des bons résultats, même si on n'était pas d'accord sur tout.”

Un représentant de la coordination associative d'habitants, EcoQuartier, Zac Pajol, Paris 18^e arr.

- Clarifier et renforcer les responsabilités politiques.

Si la participation, ou la concertation citoyenne, est souvent perçue par certains élus comme une perte de pouvoir, elle tend plutôt au contraire à renforcer les responsabilités politiques car elle repose sur toute une série de situations d'arbitrages qui sont de leur ressort, et les rend porteurs d'un processus collectif.

- Démocratiser et mobiliser autour de l'action publique.

Toutes les actions à entreprendre et les projets à définir ne sauraient être contenus dans un programme politique formulé par un candidat au moment des élections. L'instauration d'une démocratie plus participative permet de rendre actifs les habitants et de les responsabiliser tout au long d'un mandat.

Contribuer à un dépassement constructif des oppositions et des conflits

Dans le domaine de l'aménagement urbain durable, on constate que les démarches participatives structurées par des débats engagés très en amont et permettant aux uns et aux autres de construire des argumentaires informés, sont l'occasion d'aborder dans une perspective constructive, des sujets jugés traditionnellement comme très sensibles par les autorités locales, tels que la densité constructive, la place de la voiture en ville ou encore le nombre de logements sociaux à réaliser.

Bien que souvent redoutés par les acteurs des politiques publiques, les conflits ne suscitent pas forcément des contentieux juridiques et des blocages décisionnels ; explicités au plus tôt, ils peuvent constituer une ressource pour mieux comprendre la complexité d'une situation et pour trouver des solutions vertueuses et inattendues.

Enjeux socio-économiques

(Re)socialiser les populations politiquement et socio-économiquement exclues

Depuis les années 70, les crises économiques successives n'ont fait qu'augmenter les phénomènes d'exclusion sociale. La participation des habitants à la définition de leur cadre de vie apparaît comme un moyen de donner accès à tous à la citoyenneté urbaine et de lutter contre les phénomènes de repli.



Mieux prendre en compte les attentes des personnes socio-culturellement éloignées des espaces de la parole publique

Les initiatives individuelles et collectives prises par des habitants de milieux socialement défavorisés constituent un moyen de se construire une capacité à agir (empowerment, capacitation citoyenne) pour soi-même et pour les autres, en dehors des cadres institutionnalisés ou trop formalisés de la participation dans lesquels certaines personnes ont du mal à s'exprimer. Ces initiatives aident à assurer une équité entre les habitants dans l'accès aux espaces publics de débat et dans la définition d'actions qui contribuent à façonner l'environnement dans lequel ils vivent. La capacité individuelle ou collective à se mobiliser peut conduire à la prise en charge par un groupe d'habitants, de certains services (community organizing). De telles initiatives sont susceptibles d'apporter des réponses très pragmatiques à des besoins que les autorités publiques ne peuvent satisfaire pour des raisons économiques mais aussi technico-administratives (liées par exemple à un coût trop important de l'action par rapport au nombre d'habitants concernés).

Rechercher des effets vertueux et interdépendants sur la cohésion sociale et sur l'action en faveur de la santé, de l'éducation, de l'environnement

On a souvent tendance à penser que les personnes socio-économiquement fragilisées sont peu réceptives aux problématiques environnementales. Or la participation citoyenne dans le cadre de projets d'urbanisme durable, lors d'opérations d'habitat écologique ou de création de jardins collectifs par exemple, contribue significativement à la sensibilisation à ces questions ; les habitants peuvent se mettre à relayer entre eux des ambitions importantes à ce sujet. Associer les habitants à l'évaluation des performances énergétiques de leur logement donne un sens immédiat et concret à l'intérêt de leur implication lorsqu'ils peuvent y associer clairement des bénéfices en termes de diminution de charges, par exemple. Il en est de même concernant leur participation à des activités liées au développement de la nature en ville et de l'agriculture urbaine (jardins familiaux ou partagés, production à destination locale) qui peuvent avoir un impact sur les liens sociaux, l'emploi, la santé alimentaire et la qualité du cadre de vie.

Enjeux environnementaux

Garantir une prise de conscience collective des enjeux environnementaux

Les injonctions environnementales imposées par la transition écologique risquent, sans le développement d'une démocratie plus participative, de conduire à un mode de gouvernement autoritaire dominé par des experts, des "sachants" imposant leur vision aux "citoyens ordinaires". La participation encourage une transparence de l'expertise garante de son pluralisme. Elle permet une prise de conscience collective des enjeux en faveur de l'environnement et donc de l'intérêt à les poursuivre.

"Je trouve que cette façon de faire est logique et on ne peut que valoriser le projet, si on fait un projet qui n'est pas accepté, il ne marchera pas. Après il faut que l'on arrive à faire passer le message qu'on ne peut pas dire amen à tout, ce qui n'est pas forcément simple, mais en même temps si on n'explique rien et qu'on livre un truc comme ça, "c'est pour vous", on est à peu près sûr que ça ne marchera pas."

Une chef de projet de la Direction de l'Urbanisme à la Ville de Paris, à propos de la démarche de programmation urbaine participative, éco-quartier Zac Pajol.

Favoriser des écoresponsabilités partagées

La construction collective d'une décision conduit à ce que l'espace urbain soit planifié et programmé comme un "bien commun", c'est-à-dire obligeant les uns envers les autres au présent et vis-à-vis des générations futures. La participation apparaît à cet égard comme une réponse aux processus d'individualisation / d'atomisation / de désolidarisation qui menacent les sociétés et l'avenir de la planète. Elle constitue un moyen de susciter un intérêt et des éco-responsabilités partagées pour la "chose publique" que représente l'Environnement, à la fois aux plans local et global.

"Moi je reste convaincu que le temps qu'on passe avant à coproduire, on l'économise pendant et après. (...) l'enjeu est de construire la ville ensemble, de ne pas subir les transformations, les innovations."

Alain Jund, adjoint à l'urbanisme, Ville de Strasbourg

Contribuer à l'élévation des niveaux d'ambitions en matière de performance environnementale

Plusieurs recherches et études montrent que les démarches de participation citoyenne peuvent conduire à aborder et à traiter de manière constructive des sujets qui avaient été a priori écartés par les pouvoirs publics, sciemment ou non, selon leur caractère jugé sensible. Les débats suscités sont alors susceptibles de faire évoluer les points de vue, y compris ceux des élus et des techniciens, vers des ambitions plus importantes en matière de performance environnementale à atteindre et d'aménagement urbain durable.

“Alors on est arrivé à un schéma si vous voulez... un peu moderne... où la place de la voiture a été vraiment rediscutée, ce qu'avant nous, comme aménageur on aurait jamais osé faire.

Donc on a un quartier dans lequel on a des voies où les visiteurs se garent en périphérie, avec une densité plus forte que ce qu'on fait d'habitude, même dans nos ÉcoQuartiers, et puis une conception avec un peu de convivialité...”

Directeur de la Sem Amiens Aménagement, 4^e tranche ÉcoQuartier Zac Paul Claudel, 2012.

Enjeux d'efficience ou d'efficacité

Éviter les remises en question tardives et coûteuses du projet

Les dispositifs participatifs et plus généralement collaboratifs permettent d'instruire une pluralité d'aspects du projet et notamment ses enjeux environnementaux, de faire émerger une diversité de points de vue et d'intérêts qu'il peut cristalliser. Organisés en amont, dès le moment où se pose la question de leur opportunité même, ils permettent d'éviter les remises en question tardives qui peuvent contrarier la tenue du calendrier de l'opération et s'avérer particulièrement coûteuses financièrement.

Au-delà de la commande formulée par la collectivité, développer la participation pour un aménageur relève aussi de l'efficacité dans l'accomplissement de sa mission de maîtrise d'ouvrage ou d'assistance à maîtrise d'ouvrage :

- en associant les parties prenantes à la conception du projet d'aménagement, dans une démarche partagée avec les élus, il facilite l'acceptation du projet par la prévention des conflits et une meilleure prise en compte des préoccupations des citoyens.

Il favorise la valeur d'usage des biens et des services produits (qualité des espaces publics, équipements, services urbains...), permettant la production d'une ville mieux ajustée aux besoins.

- en permettant une meilleure appropriation du projet par les usagers, il assure une réelle continuité entre la phase de réalisation, la mise en service et la gestion dans le temps (installation des habitants, des commerces, des entreprises..., remise des équipements et des espaces publics, gestion durable).

“Au final, c'est un gain de temps, un gain d'argent, de tranquillité d'esprit... Cela permet le développement des contacts avec la population sur d'autres sujets, l'implication des jeunes dans la vie communale, la découverte de nouveaux talents...”

Charles Ghipponi, adjoint à l'urbanisme, après 10 ans d'expérience d'organisation de démarches participatives à Croissy-sur-Seine

Conforter le projet malgré les alternances politiques

Impliquer les habitants suppose de mettre en visibilité le processus de décision, d'argumenter les choix, pour construire une confiance entre les différents acteurs du projet et une mobilisation forte des habitants notamment. Dans le cadre de démarches de co-construction, ces derniers deviennent peu à peu des porteurs des enjeux du projet auxquels ils ont contribué, ce qui tend à le sécuriser dans ses principaux aspects programmatiques et conceptuels. Il devient dès lors plus difficile pour un nouvel élu ou opérateur de le contester dans ses fondements.

- Susciter des innovations

De nombreuses études ont montré qu'il était rare que la participation citoyenne fasse radicalement évoluer les positions de départ des protagonistes ; elle conduit en revanche fréquemment, avec l'appui d'urbanistes, d'architectes, de sociologues urbains, à l'émergence de solutions nouvelles, qui n'avaient pas été envisagées au départ par chacune des parties, y compris du côté des élus et des professionnels.



“Quand on travaille avec les habitants, on arrive toujours à faire des choses extraordinaires.”, explique la chef de projet du quartier durable Bourzwiller, Mulhouse

- Rechercher la meilleure adéquation des dispositifs éco-techniques aux usages effectifs

Dans les constructions ou les aménagements urbains durables, on constate souvent des écarts importants entre les usages attendus et réels, pouvant générer des surcoûts dans l'entretien, la gestion des espaces et les dépenses énergétiques. Conscients de ce problème, de plus en plus de maîtres d'ouvrage cherchent à accompagner les habitants dans leur installation au sein du logement et du quartier. Ou plus encore, ils essaient de les associer à la mise au point des dispositifs éco-techniques des bâtiments qu'ils construisent, au moment de leur conception ou après leur livraison, dans le cadre de dispositifs d'évaluation ex-post.

Une prise en charge, dans toute leur transversalité, des enjeux de développement durable

La participation citoyenne contribue à dépasser des approches segmentées liées à une division technique des domaines d'intervention. Le débat public peut ainsi soulever des questions liées au management transversal des procédures et des expertises au sein des processus de projet. Le caractère pluridimensionnel des problématiques d'usage et d'appropriation de l'espace, qui constituent des entrées privilégiées par les habitants dans des démarches participatives, encourage les techniciens à travailler de façon simultanée ou itérative sur les différentes échelles d'un projet, tant sur le plan spatial que temporel. Elle incite de ce fait d'autant plus la maîtrise d'ouvrage urbaine à s'organiser en équipe-projet associant différentes directions administratives, entre collectivité et aménageur, permettant ainsi de mieux croiser les différentes finalités du développement durable.

Favoriser une “hybridation des savoirs”

L'incitation à des démarches participatives avancées repose sur la combinaison et la confrontation de diverses formes de savoir. Elle est bénéfique pour la recherche de la meilleure solution technique qui soit également la plus partagée.

Le principe d'hybridation des savoirs entre “experts patentés”

et “citoyens ordinaires” suppose la reconnaissance par les premiers que leurs savoirs sont partiels et doivent être enrichis voire réinterrogés par les seconds dans des contextes spécifiques. Il remet en question une approche “pédagogique” à visée unilatérale des relations entre ces deux types d'acteurs pour favoriser l'idée de co-apprentissage et de “qualification mutuelle”.

“C'est plutôt très formateur, sur la question des usages, sur la façon de voir les choses. Dans les grands sujets qui étaient discutés, c'était la durabilité, la réversibilité de ce qui était prévu...”

Chef de projet de la Communauté urbaine de Strasbourg, projet ÉcoQuartier Danube

- Mieux appréhender le contexte du projet

L'implication des habitants, à savoir de ceux qui pratiquent au quotidien les lieux, apporte des formes de connaissances contextualisées des espaces à aménager auxquelles n'ont pas forcément accès les professionnels de l'urbain. Elles contribuent ainsi à mieux rendre compte de toute la complexité d'une situation. Le débat public apparaît comme l'occasion d'une acculturation progressive des acteurs institutionnels et professionnels, des citoyens, aux différentes thématiques et problématiques en jeu.

- Permettre une articulation entre les enjeux globaux et locaux du développement durable

La poursuite d'enjeux de durabilité globaux peut se traduire par des impacts locaux contestés. Les tensions entre différentes échelles d'intérêts peuvent s'atténuer voire être dépassées lorsqu'un processus d'hybridation des savoirs s'opère au sein même de la société civile, entre, par exemple, des habitants organisés en associations soucieux de défendre des enjeux à une échelle planétaire et d'autres plus préoccupés par des problématiques de proximité. Ainsi, l'intervention des premiers dans des projets particuliers peut contribuer à une sensibilisation accrue de leurs concitoyens à ce sujet. À l'inverse, la confrontation des principes et valeurs qu'ils défendent parfois de manière assez générale, avec des récits d'associations ou de collectifs à rayonnement plus local, peut favoriser une meilleure inscription dans les réalités du territoire des dimensions liées au développement durable.

- Savoir tisser des liens entre le passé et l'avenir, appréhender les attentes des habitants à partir de leurs expériences vécues.

Le travail avec les habitants au cours d'un projet permet de prendre en considération des éléments plus affectifs et symboliques comme l'attachement à des lieux, attention qui constitue un facteur indispensable à la construction d'une relation de confiance entre élus, techniciens et habitants. Partir des pratiques et des représentations associées par les habitants aux lieux tels qu'ils existent au début du projet permet aussi de mieux cerner leurs désirs et leurs attentes, ce qui fait problème pour eux, avant de s'engager dans une logique de solutions. La mise en récit du territoire, au-delà d'un seul travail de mémoire, permet d'engager une mise en récit partagée du projet.

Accompagner et stimuler les initiatives locales

La maîtrise d'ouvrage d'un projet a tout intérêt à soutenir ou à stimuler des initiatives locales dès les étapes de définition du projet ; collectifs et associations se prépareront ainsi d'autant mieux à assurer l'animation ou la gestion de certains lieux ou services, en étant porteurs de principes et de valeurs de développement durable.

