



*Club PLUi*

*Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées  
N°2*

*La concertation citoyenne*

*dans les PLUi,*

*Le 23 mars 2016,*

*CNFPT de Toulouse*



# Le programme de la journée

*La journée était animée par Louise Walther-Vieilledent, de la DREAL Occitanie.*

**Introduction** — M. Raphaël Daubet, vice président en charge de l'aménagement de l'espace (urbanisme, habitat, mobilités, eau, environnement) de la CC Causses et vallées de la Dordogne

**La concertation citoyenne dans le PLUi : définitions, cadrage réglementaire et juridique** — Catherine Léonard, responsable du groupe Territoire, Prospective, Évaluation du Cerema/Dter SO

**Travail en ateliers** : bonnes pratiques et conditions de réussite / difficultés et écueils / questions à poser à la table ronde de l'après-midi.

**Atelier 1** : Quelle gouvernance de la concertation pour un PLUi ?

**Atelier 2** : Quelle boîte à outils en fonction des territoires pour l'information, l'expression, la restitution... ?

**Atelier 3** : Quels moyens, compétences, ingénierie mobiliser ?

**Niveaux d'intensité de la participation dans les documents d'urbanisme et pratiques participatives en Europe** : Mme Ilaria Casillo, maître de conférence à l'École d'Urbanisme de Paris et vice-présidente de la commission nationale du débat public

**Table-ronde** : la concertation dans les PLUi : regards d'experts ou praticiens, critiques, éclairant ou innovants sur les pratiques, difficultés et questions relevées dans les 3 ateliers du matin. Animée par Philippe Labaume, délégué régional de l'Union régionale des CAUE Midi-Pyrénées

- **Un point de vue en contexte urbain** : la CU Perpignan Méditerranée Métropole : *Silvain Czechowski, Directeur Général Adjoint du Département Prospective, Aménagement, Mobilités, Solidarités*
- **Un point de vue dans un grand territoire rural** : la CC Causses et Vallées de la Dordogne (62 communes) : *Christophe Prunet, directeur adjoint chargé des services techniques, responsable de l'urbanisme.*
- **La « tentation du numérique » dans la concertation** : *Benjamin Hecht, URBANISTE, Concept «CARTICIPE®» par Repérage Urbain.*
- **L'approche de la médiation par le paysage** : *Agnès Legendre, Directrice du CAUE de l'Ariège.*

**Synthèse et mise en perspective des échanges** : Ilaria Casillo

**Points d'actualités régionales** : DREAL LRMP

**Conclusions de la journée** par Philippe MONARD, Directeur régional adjoint DREAL LRMP



## Liste des participants à la réunion du club PLUi LRMP du 23 mars 2016

Ariège	Communauté de Commune du Pays de Mirepoix	BLAZY	Sébastien	sebastien.blazy@petrariège.fr
		PAGNY	Camille	
Aude	Communauté de Communes du Limouxin	CHALULEAU	Christophe	c.chaluleau@cc-limouxin.fr
	Communauté de Communes des Pyrénées Audoises	LAFABREGUE	Magalie	magalie.lafabregue@pymeesaudois.fr
		MICHEZ	Jean-Michel	maire@mairie-belvis.fr
Aveyron	Communauté de Communes Millau Grands Causses	ROMERO	Maryse	m.romero@cc-millaugrandscausses.fr
	Communauté de Communes Du Villefranchois	SDOUR	Nour-Eddine	n.sdour@cc-villefranchois.fr
	Ville de Millau	DARDÉ	Jean-Paul	jp.darde@millau.fr
Haute-Garonne	Communauté de Communes du Frontonnais	CAZAUX	Evelyne	evelyne.cazaux@cc-dufrontonnais.fr
	Toulouse Métropole	COLLANGE	Cécile	cecile.collange@toulouse-metropole.fr
	Communauté de Communes Lauragais, Revel et Sorézois	FERRET	Michel	mferret@mairie-revel.fr
		LEMOINE	Jérémie	j.lemoine@revel-lauragais.com
	communauté de communes Terres D'aurignac	LOSEGO	Jean-Michel	jm.losego@orange.fr
	Commune de Peyrissas	LOUBEYRE	Guy	mairie.peyrissas@orange.fr
	Communauté d'Agglomération du SICOVAL	MARRE	Ludovic	ludovic.marre@sicoval.fr
		DUGOUJON	Lucie	lucie.dugoujon@sicoval.fr
STEFANI		Corinne	corinne.stefani@sicoval.fr	
Gers	Communauté de Communes de La Tenareze	BARBIAN	Pierre	pierre.barbian@cc-tenareze.fr
	Communauté de Communes Gascogne Toulousaine	GREMMEL	Virginie	virginie.gremmel@ccgascognetoulousaine.com
		SOLANA	Pascale	pascale.solana@ccgascognetoulousaine.com
Hérault	Montpellier Méditerranée Métropole	ALBERT	Benoît	b.albert@montpellier3m.fr
		FRIOL	Caroline	c.friol@montpellier3m.fr
		GAONA	Claire	c.gaona@montpellier3m.fr
	Communauté de Communes Sud-Hérault	LAURANT	Guillaume	g.laurant@cc-sud-herault.fr
Lot	Communauté de Communes Haut Ségala	BONNAUD	Olivier	c.c.haut-segala@info46.fr
		CHERPEAU	Aline	direction.cchautsegala@live.fr
		VALETTE	André	direction.cchautsegala@live.fr
	Communauté de Communes du Causse de Labastide-Murat	LAJUDIE	Aude	contact-ccclm@orange.fr
		LAVERDET	Michel	lavermi@hotmail.fr
	Communauté de Communes CAUVALDOR	RACHDI	Myriam	urbanisme@cavaldor.fr
		CLEDEL	Guilhem	urbanisme@cavaldor.fr
	Communauté de Communes Causses et Vallées de la Dordogne	DAUBET	Raphaël	urbanisme@cavaldor.fr
PRUNET		Christophe	urbanisme@cavaldor.fr	



<b>Lozère</b>	Communaute de Communes de la Cévenne des Hauts Gardons	ROUGE	Floriane	projet.chg@orange.fr
<b>Hautes-Pyrénées</b>	Communauté de Communes du Canton d'Ossun	ALARD	Gilles	g.alard.ccco@orange.fr
		BEGORRE	Marc	mairie-lamarque-pontacq@wanadoo.fr
		MEDUS	Florie	f-medus.ccco@orange.fr
	Communaute de Communes de la Vallée de la Barousse	FOURCADE	Lydie	com.com.barousse@orange.fr
		MARROT	René	com.com.barousse@orange.fr
	Communauté de Communes du pays de Lourdes	FOURNIL	Delphine	delphine.fournil@ville-lourdes.fr
Communauté de Communes Vic - Montaner	SIMONET	Aurelien	aurelien.simonet@vic-montaner.com	
Mairie De Lourdes (65)	GARROT	Alain	alain.garrot@ville-lourdes.fr	
<b>Pyrénées-Orientales</b>	Communauté Urbaine Perpignan Méditerranée Métropole	CZECHOWSKI	Silvain	<a href="mailto:s.czechowski@perpignan-mediterranee.org">s.czechowski@perpignan-mediterranee.org</a>
	Communaute de Communes Conflent Canigo	OLLION	Marie Anne	ollion.marie-anne@cccconflent.fr
LUBRANO		Jérôme	lubrano.jerome@cccconflent.fr	
<b>Tarn</b>	Communauté de communes de la Haute Vallée du Thoré	MENONI	Mathieu	urbanisme.cchvt@gmail.com
	Communauté de communes Centre Tarn	CAZAGOU ROUQUIER	Fabienne	pole-territorial@centretarn.fr
		FABRIES	Jérôme	pole-territorial@centretarn.fr
	Communauté de Communes Vere Gresigne Pays Salvagnacois	DANESIN	Cecile	cecile.danesin@pays-s-vgbvd.fr
	Communauté de Communes Lautrécois-Pays d'Agout	HABER	Camille	urbanisme.cclpa@orange.fr
	Communauté d'Agglomération de l'Albigeois	HEUDELEINE	Sophie	sophie.heudeleine@grand-albigeois.fr
		RAYSSEGUIER	Denis	denis.raysseguier@grand-albigeois.fr
	Communauté de Communes des Monts d'Alban et du Villefranchois	LABBÉ	Guillemette	territoire@ccmav.fr
MAULET		Fidji	urbanisme@ccmav.fr	
Communauté de Communes du Sor et de l'Agout	OYHANART	Pierre	pierre.oyhanart@communautesoragout.fr	
<b>Tarn-et-Garonne</b>	Communaute de Communes Des Deux Rives	ESCARPIT	Nathalie	nathalie.escarpit@cc-deuxrives.fr
		TERRENNE	Jean-Paul	info@cc-deuxrives.fr
	Communauté de Communes du Terroir Grisolles Villebrumier	MARTY	Patrick	patrick.marty8@orange.fr
		MOUNEYRAC	Christine	cctgv-christine.mouneyrac@info82.com
<b>Services de l'État</b>	DDT 09	RIZZO	Brigitte	<a href="mailto:brigitte.rizzo@ariege.gouv.fr">brigitte.rizzo@ariege.gouv.fr</a>
	DDTM 11	DEFOS	Stephane	stephane.defos@aude.gouv.fr
		MANDON-DALGER	Isabelle	isabelle.mandon@aude.gouv.fr
		DAURES	Cécile	cecile.daures@aude.gouv.fr
		JELIC	Thomas	thomas.jelic@aude.gouv.fr
	DDT 12	COSTES	Daniel	daniel.costes@avayron.gouv.fr
		BREILLER-TARDY	Samuel	samuel.breiller-tardy@avayron.gouv.fr
	DDT 31	GUEUNOUN	Delphine	delphine.gueunoun@haute-garonne.gouv.fr
		PERRAUD	Sébastien	<a href="mailto:sebastien.perroud@haute-garonne.gouv.fr">sebastien.perroud@haute-garonne.gouv.fr</a>
		DEVEZ	Nicole	nicole.devéz@haute-garonne.gouv.fr
		ARAUZ	Christian	christian.arauz@haute-garonne.gouv.fr
		BARDOU	Thierry	thierry.bardou@haut-garonne.gouv.fr
	PAMBRUN	Marielle	marielle.pambrun@haute-garonne.gouv.fr	
	DDTM 34	SEMONT	Jean-Baptiste	jean-baptiste.semont@herlaut.gouv.fr
	DDT46	CABRIE	Nathalie	nathalie.cabrie@lot.gouv.fr
	DDT 48	MARY-SERRE	Christine	christine.mary@lozere.gouv.fr
	DDT 65	JOSSO	Rémy	remy.josso@hautes-pyrenees.gouv.fr
	DDTM 66	SILVESTRE	Geneviève	genevieve.silvestre@pyrenees-orientales.gouv.fr
DDT 81	CALMETTES	Roch	roch.calmettes@tarn.gouv.fr	
	CREME	Cyril	cyril.creme@tarn.gouv.fr	
	LYPRENDI	Bernard	bernard.lyprendi@tarn.gouv.fr	

Services de l'État	DDT 82	BOUSQUET	Christian	christian.bousquet@tarn-et-garonne.gouv.fr
		DELCAMP	Juliette	juliette.delcamp@tarn-et-garonne.gouv.fr
		SPIGA	Jean-François	jean-francois.spiga@tarn-et-garonne.gouv.fr
		DELSAHUT	Yves	yves.delsahut@tarn-et-garonne.gouv.fr
	DREAL LRMP	SIMONIN	Agnes	agnes.simonin@developpement-durable.gouv.fr
		DURAND	Marie	marie.durand@developpement-durable.gouv.fr
		GUERINET	Jean-Philippe	nathalie.ursch@developpement-durable.gouv.fr
		MONARD	Philippe	philippe.monard@developpement-durable.gouv.fr
		RIVIERE	Virginie	virginie.riviere@developpement-durable.gouv.fr
		SASIA	Geneviève	genevieve.sasia@developpement-durable.gouv.fr
		GAUTIER	Guy laine	guy.laine.gautier@developpement-durable.gouv.fr
		WALTHER- VIELLEDENT	Louise	louise.walther@developpement-durable.gouv.fr
		JARDIN	Isabelle	isabelle.jardin@developpement-durable.gouv.fr
		DGALN/DHUP/QV3	FLORAND	Justine
CEREMA / Dter SO	LÉONARD	Catherine	catherine.leonard@developpement-durable.gouv.fr	
CMVRH/CVRH de Toulouse	SOULE	Jean-Philippe	jean-philippe.soule@developpement-durable.gouv.fr	
Autres	PETR Pays Comminges Pyrénées (31)	BOLAND	Pauline	pauline.boland@commingespyprenees.fr
	Agence d'Urbanisme Catalane AURCA (66)	CANTAGRILL	Anaïs	anais.cantagrill@aurca.org
		FOURCADE	Pascal	pascal.fourcade@aurca.org
		PLANAS	Gilles	gilles.planas@aurca.org
	Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Toulousaine (31)	CHAUMIER	Thierry	thierry.chaumier@aua-toulouse.org
	Commission nationale du débat public (75)	CASILLO	Ilaria	ilaria.casillo@debatpublic.fr
	BE Repérage Urbain (75)	HECHT	Benjamin	bh@reperageurbain.com
	URCAUE Midi-Pyrénées (31)	LABAUME	Philippe	p.labaume-ur@caue-mp.fr
CAUE de l'Ariège (09)	LEGENDRE	Agnès	agnes.caue@orange.fr	
Département Haute-Garonne (31)	TEULERE	Catherine	catherine.teulere@cd31.fr	

## Introduction

*Raphaël Daubet, vice-président en charge de l'aménagement de l'espace de la Communauté de communes Causses et Vallées de la Dordogne.*

Bonjour à toutes et à tous.

J'ai en effet accepté avec plaisir cette invitation à ouvrir cette deuxième journée du club PLUI. Je voudrais présenter à mes côtés Christophe Prunet qui est Directeur des services de ma Communauté de communes, notamment en charge de l'urbanisme, qui est très impliqué sur ces sujets, et que vous aurez l'occasion d'entendre à nouveau cette après-midi.

Je voudrais vous dire en préambule que je n'apporte pas aujourd'hui, évidemment, une parole de spécialiste. Je suis venu avec la légitimité qui est la mienne et qui n'est pas autre que celle de mon expérience et de mes fonctions d'élu, et de mon parcours. Je suis, pour faire simple, maire d'une petite commune rurale dans le nord du département du Lot – une toute petite commune de 300 habitants. Je suis vice-président, en charge de l'aménagement de l'espace et de l'urbanisme, sur ma Communauté de communes qui est, pour le coup, une grande Communauté de communes, très vaste - 62 communes et pratiquement 40 000 habitants, un bassin de vie qui s'étend tout autour de la vallée de la Dordogne lotoise - et qui a la particularité d'être une Communauté de communes complètement rurale. Il n'y a pas de ville centre. Il n'y a que des petites communes rurales. Il y a 5 bourgs-centres qui font entre 1500 et 4000 habitants, et qui constituent des pôles. Donc une Communauté de communes qui est multipolaire, mais il y a quand même 1 heure et demie de route d'une extrémité à l'autre de ce vaste territoire.

Donc je suis chargé de l'urbanisme... Nous sommes engagés dans la démarche du PLUI sur cette communauté de communes. J'ai engagé moi même un PLUIH, valant PLH. Et puis dans le même temps, nous sommes en train de finaliser le SCoT. Le SCoT qui est lui porté par un syndicat qui regroupe cette vaste Communauté de communes et deux autres, plus petites, mais qui partagent le même projet de territoire.

Et puis enfin, pour en terminer avec la présentation de mon parcours personnel, je suis conseiller régional de la région Languedoc-Roussillon/Midi-Pyrénées en charge de la transition écologique.

Maire, vice-président chargé de l'urbanisme et conseiller régional, trois mandats qui se complètent et qui me permettent de dégager une vision impliquée et transversale des questions d'urbanisme et de la planification. Une vision politique bien sûr, et cette vision, c'est d'abord mon enthousiasme réel pour le PLUI, et plus largement pour l'urbanisme de projets - je pense évidemment au SCoT. On façonne son territoire, on l'aménage, on le développe... c'est l'essence même, selon moi, de la politique, puisque faire de la politique, c'est vouloir maîtriser son destin, c'est s'émanciper, c'est franchir des contingences extérieures, et donc construire un projet de territoire. C'est un acte éminemment politique. Imaginez la maîtrise que l'on aura sur le territoire de ma Communauté de communes lorsqu'on aura parachevé le « pôle urbanisme » que l'on a bâti et qui est en cours de finalisation, et qui ira de la cellule « planification », jusqu'à l'instruction ADS, en passant par l'urbanisme opérationnel. Imaginez le niveau d'intégration des politiques quand un territoire se dote d'un instrument comme celui là. L'échelle du territoire, l'échelle du lotissement, du quartier, l'échelle du permis de construire ou de la parcelle. Imaginez le niveau de cohérence de l'ensemble.



Voilà donc une collectivité qui s'empare pleinement de son destin, qui fixe des ambitions à la fois en matière d'accueil de population, en termes de respect des paysages, en termes de valorisation de son patrimoine, puisque je suis dans un territoire qui est extrêmement patrimonial. Et puis lorsqu'on ajoute le « H » après le PLUI, et bien on dote le document stratégique de tout le volet habitat sur le qualitatif et quantitatif. Et donc, il faut bien comprendre que le PLUIH, c'est un levier formidable, un outil dans la main des élus du territoire. Un document stratégique donc, opérationnel et légitime. Légitime. Et c'est là que le bât blesse et je vais m'arrêter sur cette question.

Je crois que le PLUI – et là je vous livre ma vision personnelle – n'est pas un document pour le territoire. Ce doit être le document du territoire pour le territoire. Alors comment on fait ça, comment on parvient à donner à cette légitimité essentielle à la démarche ? La concertation avec les citoyens, bien sûr, et puis la collaboration avec les communes, comme chacun sait. Et puisque je suis venu vous donner mon avis, et bien je vais prendre le risque de vous choquer, en tous les cas de bousculer un peu les conformismes, **mais personnellement et sans vouloir être désagréable avec ceux qui ont eu l'idée de cette journée, je ne crois pas que la concertation citoyenne ou publique soit un vrai sujet.**

La concertation, on sait la faire : les réunions publiques, la presse, les registres en mairie, le site internet, etc. Toutes les modalités obligatoires, l'enquête publique... Je ne crois pas qu'on ait fondamentalement grand chose à inventer. C'est souvent plutôt de la communication d'ailleurs : on fait passer le projet, on le vend. C'est parfois, et c'est plus acceptable, une volonté de transparence politique aussi, puisqu'on livre à nos habitants la teneur du projet. Bien sûr, on recueille des points de vue, des doléances qui vont amender le projet, certainement... **Mais je crois que la substance du projet n'est pas pensée par le citoyen au cours de la concertation. Je pense que ce n'est pas vrai et je reste persuadé que, évidemment, ce sont les élus qui pensent le projet.** Le vrai drame pour moi, c'est quand cette phase d'appropriation par les élus du territoire est bafouée. Et je crois que le PLUI sera raté dès lorsque les élus communaux – c'est à dire les élus des Conseils municipaux – auront été bannis de son élaboration. Je peux vous le dire parce que j'en ai pris conscience dans mon expérience personnelle, très récemment... Pour faire simple et rappeler les éléments du contexte, ma Communauté de communes, cette grande communauté de communes, est issue de la fusion de six communautés qui préexistaient, dont une était dotée de la compétence PLUI – c'était le premier PLUI de Midi-Pyrénées. Et vous comprenez bien que cette fusion des communautés a emporté automatiquement la compétence PLUI dans la grande communauté, et donc c'est pas les 62 communes de ma communauté qui ont décidé de s'engager dans la démarche PLUI, c'est la loi qui leur a imposé. Donc vous imaginez ce que ça signifie pour les élus des Conseils municipaux.

Alors que la loi emporte cette compétence, on l'a expliqué aux élus, on a convoqué la Conférence des maires, on a prescrit le PLUI - parce qu'ils nous ont fait confiance et ils nous ont suivis -, on a défini des modalités de collaboration avec les communes à l'échelle des pôles territoriaux... Puisque, vous pouvez le noter, on a créé des pôles territoriaux qui correspondent peu ou prou aux anciennes communautés ; donc six pôles territoriaux qui regroupent chacun 10, 12 communes... Et donc, on avait prévu des modalités de concertation à cette échelle là, en se disant, « on réunira les maires des communes dans leur pôle territorial et puis on travaillera à ce niveau là ». Et en fait, cela ne marche pas du tout. Moi, j'ai très vite compris que les élus communaux ne sont pas prêts à être dépossédés de leurs prérogatives en matière d'urbanisme. Ça, c'est sûr et certain. Et mieux que ça, j'ai envie de vous dire que j'ai très vite compris qu'on n'a pas le droit de les déposséder et que ce serait une erreur que de le faire.

Un EPCI, quel qu'il soit, n'a pas et n'aura jamais selon moi la légitimité d'une commune – en tous cas pour le moment. Et ce serait donc une grave erreur de croire qu'un PLUI serait un PLU élaboré par un EPCI. Je crois qu'un PLUI se doit être un document élaboré par des communes, par plusieurs communes, ensemble, qui décident d'associer leurs enjeux, leurs compétences, leurs efforts dans un projet de territoire en commun. C'est pas du tout la même chose. Il faut impérativement que ce soit les communes qui soient à la base de cette démarche.

Très concrètement - parce que ce que je vous dis là, on a essayé de le définir de manière pragmatique - cela veut dire que le règlement, que l'esprit du PLUI, à la limite, celui-là, on peut le faire, je crois, au niveau intercommunal. On peut réunir des commissions, on peut travailler au niveau des pôles territoriaux, on peut réunir les maires et s'accorder sur la teneur du règlement parce que c'est le projet du territoire. En revanche le zonage et les OAP, et bien évidemment, je crois qu'ils doivent rester à l'initiative des communes, de chaque commune. Ce qui n'empêche pas de veiller à la cohérence globale du projet, de l'ensemble. Et donc, en ce qui me concerne, et pour revenir à mon cas personnel, sur ma Communauté de communes, j'ai décidé de reconvoquer la Conférence des maires et de reprendre des délibérations pour modifier les modalités que nous avions initialement prévues, de manière à ce que les communes soient sollicitées chacune dans son territoire pour proposer un projet de zonage qui sera validé, après, par la Régie, et puis le bureau d'études, et qui s'inscrira dans la démarche globale du PLUI. Mais je veux que chaque commune se sente maître de son destin, au moins sur le plan du zonage.

Le PLUI n'est pas, évidemment, une juxtaposition de PLU. C'est un projet commun, mais dans un projet commun, chacun doit apporter sa pierre à l'édifice sinon cela ne marche pas.

Et pour terminer, je veux conclure sur cet avis qui est le mien, mais qui est aussi celui de l'expérience que j'ai vécue : il est impératif de respecter les élus communaux, leur connaissance du terrain. Bien sûr parce qu'on en a besoin : il est impératif de respecter ce qu'ils savent, de s'en servir, de le prendre en compte. Parce qu'ils sont les représentants légitimes de la population, d'abord, parce qu'ils sont souvent – et c'est vrai dans les petites communes rurales – la population eux mêmes. Vous savez, dans une commune comme la mienne, les 11 conseillers municipaux, c'est toute la population du village qui est représentée, toutes les familles en tous cas ! J'ai sincèrement compris, je le dis bien et j'insiste sur ce terme - c'est « sincère », ma démarche est « sincère »... J'ai sincèrement compris que l'on n'aménage pas le territoire de la République en écartant son institution la plus fondatrice, fut-ce avec les meilleures intentions du monde.

Merci et bon travail.

## Niveaux d'intensité de la participation dans les documents d'urbanisme et pratiques participatives en Europe

*Ilaria Casillo, maître de conférence à l'École d'urbanisme de Paris et vice présidente de la Commission Nationale du Débat Public*

Bonjour à toutes et à tous. Merci de l'invitation. J'essayerai d'être très courte parce que je pense que ce sera très intéressant d'avoir des questions de la salle, à la lumière de ce que j'ai pu entendre ce matin dans l'un des ateliers.

Je vais vous présenter rapidement ce que c'est que la **Commission Nationale du Débat Public (CNDP)**, parce que j'imagine que certains de vous ne la connaissent pas. Je reviendrai sur **certaines éléments de clarification sur la concertation**, surtout à la lumière de ce que j'ai entendu lors de la première intervention de ce matin, qui était très parlante à mon avis. Et j'essayerai de donner quelques éléments quant à **la concertation appliquée aux PLUI**, et qu'est-ce qui se passe, notamment en Italie, qui, comme mon accent vous le suggère, est le pays dont je viens.

**La Commission Nationale du Débat Public** est une autorité administrative indépendante qui a été créée par la loi française en 1995 et renouvelée en 2002 ; c'est une autorité qui est composée de 25 membres – des représentants du Conseil d'État, de la Cours de cassation, mais aussi et surtout des représentants de la société civile – et qui a un bureau permanent fait d'un président et de deux vice-présidents qui sont nommés par le Président de la République. Moi, je viens d'arriver à la Commission Nationale du Débat Public. J'ai été nommée par décret en octobre dernier. Donc, je suis toute nouvelle dans cette Commission Nationale du Débat Public qui, pour la deuxième fois, accueille une universitaire en son sein, et pour la première fois une universitaire non française.

La Commission Nationale du Débat Public est saisie obligatoirement par un maître d'ouvrage public ou privé, pour tous les projets au-delà de 300 millions d'euros. Au-delà de ce seuil, la CNDP est donc saisie obligatoirement. Elle décide s'il faut réaliser ou pas une procédure de participation qui s'appelle le débat public, qui dure trois mois, qui a deux objectifs :

- informer le public du projet - les impacts environnementaux, sociaux et économiques du projet ;
- et éclairer le maître d'ouvrage, l'aider à prendre une décision de meilleure qualité - c'est ça d'ailleurs le but de la concertation.

Donc, on met en place le débat public, mais on réalise aussi en tant que commission nationale, des concertations post débat. Vous savez qu'après le drame de Sivens, le Président de la République a lancé le renouvellement du dialogue environnemental. Il a installé une commission au Sénat – la commission Richard, aux travaux de laquelle la CNDP a été associée - qui a proposé des ordonnances qui vont beaucoup renouveler la participation dans le champ de l'environnement en rendant obligatoire le débat public dans différents cas.

Quelqu'un tout à l'heure parlait de « concertation spontanée », on peut la qualifier de volontaire quand elle n'est pas prescrite par la loi mais quand on s'engage de façon volontaire dans une démarche participative sur une série de projets beaucoup plus petits en termes de seuil économique.

Voilà pour vous dire un peu le champ d'intervention de la CNDP... Donc on connaît et on pratique **la participation des citoyens, enfin, l'intégration des citoyens à un projet**. Et c'est là que je reviens...

**J'aimerais qu'on clarifie certains éléments.**

Le début de l'intervention, ce matin, c'était « la concertation, ce n'est pas le sujet, surtout dans les PLUI ». **Non ! la concertation est le sujet.** Notre-Dame-des-Landes, Sivens..., les oppositions croissantes autour des projets sont, est, le sujet. Le sujet pourquoi ? **Il ne faut pas confondre démocratie participative et démocratie représentative.** Je serai un peu provocatrice, mais volontairement, dans mes propos, aussi pour vous pousser à réagir après. **La démocratie participative,** et je rassure les élus qui sont dans la salle, **ne remplace pas la démocratie représentative. Elle vise à l'améliorer.** C'est quelque chose qui doit peser sur la décision mais ne la remplace pas. Tout simplement parce que nous, on est dans un régime de démocratie représentative. On a des élus légitimement élus, qui doivent légitimement prendre les décisions. Sauf que...

Et là je fais mon deuxième éclairage, **l'intérêt général n'est plus identifié et porté que par les élus, que par les ingénieurs, que pas les architectes, que par les techniciens.** Si vous ouvrez n'importe quel bouquin d'urbanisme aujourd'hui, il vous dit qu'**on est passé d'un urbanisme pour les citoyens à un urbanisme avec les citoyens.** Et l' élu disait ce matin, « le PLUI doit être un projet non seulement pour le territoire, mais du territoire ». Oui, mais **ce doit être aussi un projet avec le territoire.** Sinon on se plantera. On se plantera d'abord dans le diagnostic. On pourrait démarrer par là avec la concertation, parce que, des fois, **on peut se planter dans la façon dont on pose le problème.** J'ai participé à plusieurs démarches de prospective urbaine participative menées en France, dans 7 villes françaises, par la Délégation ministérielle des villes, où l'enjeu était : mettre en prospective des villes moyennes françaises, notamment dans les Zones urbaines sensibles, et imaginer avec ces habitants des ZUS, ce qu'allait devenir leur ville, à grande échelle, en 2030. Il est possible de discuter de ça avec les citoyens. Ils ne sont pas prêts à donner leur avis juste quand on leur demande la couleur des bancs, ou comment ils veulent les échangeurs autoroutiers. **Ils sont en mesure, parce qu'ils ont une compétence, une expertise d'usage, une expertise citoyenne** – il y a pas mal de travaux qui montrent cette expertise – **de nourrir un projet.** Mais revenons à la question des éléments d'éclairage sur les termes.

Donc, l'intérêt général aujourd'hui n'est plus porté que par les élus. Donc, il y a nécessité de concerter parce que les oppositions, les freinages, les blocages face à un projet ne traduisent pas forcément des oppositions, comme on l'a vu sur des projets qui remplissent les pages des journaux actuellement, mais aussi parfois un seul manque d'appropriation par les citoyens. Je vous ai cité les démarches de prospectives urbaines dans lesquelles j'ai été impliquée quand je suis arrivée en France, et j'ai pu remarquer comment dans certaines villes – Amiens, Vénissieux – c'était justement parce qu'on s'était plantés, dès le départ, sur le diagnostic, que les autorités publiques avaient donné de mauvaises réponses, traduites dans des projets qui n'étaient pas compris par les citoyens.

**La démocratie participative vient compléter la démocratie représentative.** C'est parce que l'intérêt général n'est plus porté que par les élus, mais aussi par un nombre large de personnes. C'est parce qu'**aujourd'hui, on est face à un tournant collaboratif.** Vous pouvez constater la panoplie de plateformes collaboratives qui mobilise les citoyens (Carticpe ou autres...), les réseaux de voisinage... Aujourd'hui, **les citoyens sont de plus en plus sollicités à collaborer – ce n'est pas la même chose que participer !** Souvent on sollicite des usagers plutôt que des citoyens, et il n'y a pas le même acte d'engagement lorsqu'on collabore pour savoir si notre voisin peut nous prêter sa perceuse en échange de quelque chose, que si on participe dans une démarche de démocratie

participative. **La posture n'est pas la même mais cela n'empêche que l'on est face à ce tournant qui remet au centre, quand même, le citoyen.**

**Quel est l'intérêt de concerter dans les PLUI ?** Avant de siéger à la CNDP, j'ai siégé en Italie dans une autre autorité administrative indépendante... et dans cette autorité, en Italie, on finançait beaucoup de projets de participation, qui pouvaient d'ailleurs être initiés par les citoyens sur la façon dont on mettait en place des aires métropolitaines... Et il fallait proposer des projets d'aménagement et d'urbanisme pour ce territoire... Et on a déclenché pas mal de démarches participatives pour la rédaction de ces documents de planification, sur la longue période, pour des aires métropolitaines. Donc c'est une démarche que l'on a pratiquée. Beaucoup de vous on dit, du moins dans l'atelier auquel j'ai assisté, qu'il faut faire attention à ce que l'on met dans les prescriptions de PLUI en termes d'indications des modalités de concertation, parce que qu'elles vont être opposable. Pourquoi, d'après vous, on a rendu ça opposable ? Parce que l'article 7 de la charte de l'environnement est de portée constitutionnelle et aussi parce que la convention d'Aarhus, dont la France est signataire, dit que **la participation est un droit** ; est devenue et est un droit. **Le droit d'être informé, le droit de pouvoir participer à une décision qui nous concerne, qui aura des impacts sur notre santé, sur notre environnement ou sur notre cadre de vie.** La participation est un droit. C'est ce qu'il faut intégrer. Donc ce n'est pas un ennui auquel il faut faire face. **C'est quelque chose qui peut améliorer, non seulement pour rendre plus légitime une décision, mais aussi pour la rendre plus robuste, plus soutenable, plus durable. Elle permet au projet d'être mieux ancré dans les territoires, et donc vivre et durer surtout.** Donc, partant de cela, oui, vous devez bien les définir, ces modalités, et non pas pour faire plaisir aux citoyens, parce que c'est tout simplement leur droit : celui de participer et d'être informés.

L'avantage de pratiquer de la concertation sur des démarches de ce type, qui sont des démarches qui pour leur multiscalarité – c'est à dire pour l'articulation de plusieurs échelles qu'elles comportent – nécessitent aussi une vision plus large d'un territoire... Mais **l'intérêt de faire de la concertation dès l'amont de la rédaction du PLUI, c'est d'identifier, peut-être avec les citoyens, ce que l'on pourrait appeler des « invariants structurels »** : qu'est-ce que, ensemble, on décide pour notre territoire ? C'est quelque chose qui ne peut pas et qui ne doit pas changer : les invariants qui nous caractérisent en termes de paysage, en termes de matérialité et d'immatérialité. Cela peut être un avantage énorme le fait d'identifier ensemble, et pas dans une chambre, dans la solitude des bureaux techniques, ce que les citoyens considèrent comme les invariants structurels de leur territoire autour desquels on peut penser le PLH, le PLU, etc. C'est le premier avantage.

Et, je reprends un peu des choses que j'ai entendues ce matin, dans la salle, pour essayer de vous montrer en quoi la concertation peut être pertinente pour un dispositif de ce type. Je comprends qu'il y a une **difficulté énorme de mener de la participation à plusieurs échelles.** Quelqu'un a dit qu'il faut faire une concertation qui soit équitable, et la multiscalarité - l'articulation des différentes échelles – des fois, empêche, selon certains, ce type d'égalité de possibilité de concertation.

Il ne faut pas attendre de la concertation un idéal type. Vous n'aurez jamais la concertation idéale. **La concertation doit être déclinée selon chaque type de territoire.** Donc, chaque territoire va avoir sa concertation. C'est pour ça que, des fois, lorsqu'on applique des dispositifs dont on a entendu parlé par ailleurs, chez nous, ça ne marche pas. Ça ne marche pas parce qu'on ne parle pas de la même manière en Bretagne comme on parle ici. Nous, on le voit dans les débats publics : il y a des cultures, des habitudes, des façons de faire qui sont différentes et qui doivent être calées, dessinées sur le territoire. Donc ça c'est très important. Je vous signale par ailleurs que, à côté de la démarche dont je

vous ai parlée tout à l'heure - des nouvelles ordonnances qui vont sortir en juin et qui vont redessiner les règles du dialogue environnemental -, il y a une démarche que l'on appelle la « soft law » - ou « loi souple » si vous voulez – qui a été entamée aussi par le ministère et qui consiste à proposer une charte à l'échelle nationale de la participation. Et je pense que cette charte, quand elle va effectivement sortir, pourrait beaucoup aider des démarches de ce type. Qu'est-ce qu'elle propose ? Elle propose des standards de la bonne concertation dans le sens où elle vous montre cet idéal type dont je vous parlais, mais en vous alertant sur un certain nombre de choses. Par exemple le fait que **le cadre doit être clair dès le départ : les citoyens doivent savoir jusqu'où ils peuvent aller, combien pèse leur parole... C'est juste pour les consulter ? C'est juste pour les informer ? C'est pour construire ensemble ? Ce n'est pas la même chose.** Pour informer, vous dites « voilà, on présente notre projet de territoire en réunion publique ». À la limite vous posez des questions... On vous consulte, on vous propose, on va dans le détail et on vous demande ponctuellement de réagir. On construit ensemble – ce qui est très rare, rarissime, parce que cela prend du temps. C'est vrai. Pas mal de vous ont dit aujourd'hui, « mais cela peut prendre dix ans »... **Ok vous avez le choix : soit vous allez plus vite, soit vous allez plus loin. Et bien la concertation vous permet d'aller plus loin en profondeur, en intensité, en qualité.** C'est légitime, vous pouvez dire « oui, oui, on doit faire vite », mais ce n'est pas une valeur en soi d'aller vite, forcément. **C'est clair qu'elle ne doit pas empêcher des projets de se faire, mais la concertation n'est jamais un obstacle.** Plus vous êtes transparents, plus vous êtes clairs... Je n'ai jamais vu de bonnes concertations qui ont posé des problèmes. Quand elles posent des problèmes, c'est qu'il y a quelque chose qui ne va pas dans la façon dont on les réalise.

Donc premièrement, poser le cadre : dire aux citoyens « on vient vers vous pour vous consulter, informer, co-décider... ». **Ça, c'est aux élus de le décider et c'est de leur responsabilité de voir jusqu'à quel point ils veulent intégrer les citoyens dans la définition d'un projet du territoire.** Et puis poser des règles claires : la posture, la sincérité, le rôle de l'expertise... Pas mal de vous on dit « il faut rendre accessibles tous les documents, les transmettre ». D'accord. L'accessibilité en soi n'est pas une garantie de démocratisation de l'élu. Ce n'est pas parce qu'on peut accéder à un document que le document est clair, intelligible. **Donc, quand vous organisez une concertation, il est très important de faire en sorte que tous les documents soient clairs, intelligibles.** Que vous n'arriviez pas en réunion publique avec des cartes, des tableaux, des données qui ne sont pas compréhensibles par tout le monde. Il faut essayer de spatialiser le plus possible ce que l'on dit, le traduire dans un langage clair. Et pour ça, les services techniques sont très importants. C'est à dire qu'on travaille beaucoup avec les services techniques qui doivent faire un effort parfois pour traduire leur langage technique et pouvoir le partager le plus possible.

La **charte de la concertation**, qui devrait sortir en juin, donne pas mal d'éléments et pourrait être vraiment la référence, un peu un guide pour orienter comment structurer une concertation. Elle pousse, elle indique comme éléments clairs pour une concertation de qualité, le fait de poser dès le départ le cadrage, de reconnaître et **bien maîtriser la question de l'expertise et des sujets techniques que l'on aborde avec les citoyens...** La question de la posture, c'est-à-dire qu'une fois que vous êtes allés vers les citoyens, **vous devez aussi leur dire comment toute la parole qui ressort de votre rencontre avec eux sera prise en compte.** Le retour, la fameuse restitution, doit être claire. Donc ne pensez pas que la restitution, c'est juste envoyer des bouquins, des comptes-rendus de ce qu'on a fait. **La restitution doit être aussi un moment de concertation, de participation. Elle aussi, elle mérite d'être bien pensée, par ailleurs avec les participants.**

Bon alors, je laisse cinq minutes pour les questions parce que je pense que ce sera très intéressant. Je vous remercie de l'attention

## "Échanges avec la salle

Il y aura t'il dans la charte nationale des outils de concertation?

*Maryse Roméro, CC Millau grands Causses*

*Nous avons fait exprès de ne pas mettre les outils. Pourquoi ? Les outils, les méthodes, les techniques, il en existe plein et vous avez des endroits où pouvoir les trouver...*

*D'autre part, la nouvelle loi, l'ordonnance, **donne à la CNDP le rôle de centre de ressources** donc on donne à ce titre des indications...*

*Par exemple..., sur ce que l'on appelle les « minis publics », les tirages au sort. Vous savez qu'il y a des concertations qui se font à grande échelle, avec un public très large, et des concertations avec un public restreint comme les conférences de citoyens... On organise un public très réduit de personnes qui sont le plus possible représentatives de la socio-complexité de la société de référence... Donc on peut organiser un mini public de 20 personnes que l'on fait travailler de façon éclairée, c'est à dire qu'on les informe, on les forme pour un week-end ; le week-end suivant on les fait discuter avec des experts d'orientations différentes... On a fait par exemple des conférences de citoyens sur l'enfouissement des déchets nucléaires, sur la fin de vie... Vous comprenez que c'est des sujets tellement controversés qu'il faut les mettre face à des experts qui ont des points de vue différents pour que le citoyen puisse se construire un avis éclairé... Et le troisième week-end – donc cela dure en général trois, quatre week-ends – les citoyens vont délibérer, dans le sens où ils vont argumenter les uns et les autres, et ils doivent rédiger un avis qui sera tenu en compte par les décideurs publics. Ça, c'est un dispositif qui est utile sur des questions comme celles que je viens d'évoquer, mais vous avez plein d'outils.*

*Ilaria Casillo*

« Chaque territoire appelle sa propre méthode, sa propre concertation en termes de ton, d'acteurs mobilisés, etc. » Souvent on dit que les publics que l'on appelle dans la littérature « faibles », sont les gens qui ne participent jamais : les plus démunis en termes de capital culturel, ceux qui sont éloignés, en précarité économique, les jeunes... On a du mal à les faire participer. C'est vrai, mais faites attention, on a du mal à faire participer aussi les « publics forts » : les acteurs économiques qui pensent qu'ils n'ont pas besoin de venir en réunion publique parce qu'ils vont régler certaines choses dans un déjeuner, un petit-déjeuner... Et bien non, ils doivent être dans les réunions publiques... aussi les acteurs forts pour entendre certaines choses. .

*Ilaria Casillo*

"Attention à la question de la représentativité, systématiquement, c'est quelque chose que l'on critique de la démocratie participative... »

**Attention de ne pas demander à la démocratie participative ce que l'on ne demande pas à la démocratie représentative.**

Est-ce que nos parlements européens sont représentatifs de leur société ? Est-ce que dans nos parlements il y a autant de femmes, de minorités représentées... ? Ce qui n'enlève rien à la légitimité de leurs décisions - et cela c'est clair - mais ils ne le sont pas. Donc ne demandons pas à la démocratie participative d'avoir la pureté que d'autres types d'approches n'ont pas. **L'important dans une démarche de participation c'est que le groupe de participants que vous avez, soit significatif. Ou que vous ne ratez pas un intérêt par rapport au sujet que vous traitez : c'est à dire que tous les intérêts au sein de votre société sont représentés** : des agriculteurs, des personnes en difficulté,... Vous voyez c'est ça dont il faut tenir compte. Donc ne vous attachez pas à la représentativité statistique qui est inatteignable lorsque vous faites une concertation. .

*Ilaria Casillo*

## "Échanges avec la salle

Est-ce que vous pouvez nous conseiller un ouvrage traitant de la démocratie participative accessible à tout public ?

***Dicopart – dictionnaire de la participation.***

*<http://www.dicopart.fr/>*

*Ilaria Casillo*

## "Échanges avec la salle

Je voulais savoir s'il y avait **un surcoût à la coproduction avec les citoyens**. Parce que les collectivités sont très contraintes aujourd'hui, elles répondent à un cadre normatif qui est de plus en plus exigeant, une surproduction de normes, et effectivement, il y a un gain de temps à limiter la concertation.

Jean-Paul Dardé, ville de Millau

*Vous avez complètement raison, la participation a un coût et particulièrement lorsque vous êtes dans une démarche comme celle là, qui prévoit d'aller interroger différentes échelles et superposer des cartographies différentes en termes d'intérêt, etc. Vous avez complètement raison, elle n'est pas financée comme elle devrait l'être.*

*Moi je pense que des institutions comme la CNDP qui agissent au niveau national, qui sont des références, devraient être aussi là pour accompagner le plus possible tous les acteurs qui viennent frapper à notre porte : « est-ce que vous pouvez nous donner des exemples d'outils, nous mettre en relation ?... » On peut faire ça, on peut être à votre disposition, de façon complètement gratuite, parce qu'on est une autorité administrative indépendante, mais c'est vrai qu'il y a un manque énorme de moyens financiers destinés aux communes, ou différents secteurs de collectivités territoriales, pour dire « voilà, ça, c'est le budget concertation ». Pour que vous n'ayez pas à le « gratter » par-ci par-là... , ce à quoi on est confrontés systématiquement. Les débats publics par exemple, qui ont un coût énorme – un débat public coûte entre 800 000 euros et 1 million d'euros, ça dépend du projet – sont payés complètement par le maître d'ouvrage pour lequel c'est un coût incontournable*

Ilaria Casillo

## " Échanges avec la salle

Vous avez dit deux choses qui à mon avis sont essentielles. La première, on ne peut qu'être d'accord avec vous, **on ne fait pas pour le citoyen mais avec**. Mais la deuxième, elle est importante, c'est de **savoir quelle est la règle du jeu et jusqu'où on peut aller**. Et c'est là la mise en tension entre l'intérêt général et particulier. Je vais prendre un exemple simple, celui de l'agglomération toulousaine : on est dans une attractivité démographique très forte qui implique de produire 6 à 7000 logements par an pour accueillir des habitants et derrière ça quand on va sur des phénomènes de concertation, on a des débats très forts et très houleux sur la question de la densité urbaine. Or, quand on met en perspective l'accueil démographique, vis-à-vis duquel on a peu de prise, et toutes les règles qui sont amenées par les différentes lois de maîtrise de consommation de l'espace, de la réduction des prélèvements sur l'espace agricole, on n'a pas d'autres choix que d'intensifier la ville sur elle même pour accueillir ces habitants. Or qu'est-ce que l'on entend dans les étapes de concertation ? C'est que les habitants comprennent à peu près ce principe là mais ne veulent pas de R+3 en face de chez eux, veulent bien d'un TCSP qui viennent les desservir à côté de chez eux et d'un commerce au coin de la rue. Il y a quand même des facteurs inconciliables dans cette équation un peu compliquée. Et c'est là que la règle du jeu elle est essentielle et **les invariants que vous évoquez ils sont du côté citoyen mais aussi du côté des décideurs du territoire** qui ne peuvent pas faire autrement que de composer avec.

Thierry CHAUMIER  
Directeur de Projet du PLUiH  
Responsable Aménagement et Urbanisme Réglementaire à l'aua/T

Vous avez pointé une question cruciale. **Souvent, on a tendance à considérer que les citoyens sont porteurs que d'un intérêt particulier et n'arrivent pas à voir forcément l'intérêt général**. Nous, on le voit sur les débats publics, sur les lignes à grande vitesse, tout le monde veut la gare à grande vitesse mais pas la ligne qui passe...

**C'est vrai et en même temps ce n'est pas tout le temps vrai si l'on mène une concertation de qualité ; j'aurai dû vous amener des sondages très importants où l'on a interrogé plusieurs échantillons pour demander quel était leur degré d'acceptabilité par rapport à des projets qui avaient un impact local, mais qui étaient d'intérêt général (par exemple, qui pouvaient desservir en termes d'énergie toute la nation)...Et bien lorsqu'il s'agissait de projets qui touchaient à l'intérêt général, les personnes étaient plus prêtes à en soutenir les coûts.**

Tout se passe dans la qualité de la concertation. C'est dans les réunions que la façon dont on travaille avec les citoyens, la sincérité avec laquelle on va vers eux, sans jamais cacher de documents, en leur donnant tout le temps l'accès aux documents... peut les faire aboutir à basculer et à comprendre à quel point renoncer à quelque chose peut apporter du bien à la collectivité.

Dans le conflit de Sivens par exemple, il y a eu un contentieux énorme sur le fait qu'il n'y avait pas de transparence, que les documents n'étaient pas délivrés sur demande. Donc cela passe aussi par ces choses là, le fait que la posture du citoyen change et arrive en réunion beaucoup plus disponible à céder quelque chose. **Plus la concertation est de bonne qualité plus vous pouvez essayer de bien travailler avec les citoyens, de les associer effectivement à l'intérêt général, dont vous êtes effectivement porteur.**

Ilaria Casillo

## Atelier 1 : Quelle gouvernance de la concertation pour un PLUI ?

Cécile Danezin, Responsable urbanisme de la Communauté de communes  
Vère-Grésigne pays Salvagnacois

Je vais vous rapporter les débats qui ont émergé de cet atelier 1 qui traitait de la gouvernance de la concertation... Trois grandes questions ont émergé.

**La première question a été de savoir à quel est le bon moment pour concerter, parce que pour bien concerter, avec la population, il faut avoir avancé déjà dans la co-construction politique du projet.** C'est ce qui est apparu vraiment important aux yeux de tous : d'impliquer d'abord les élus des Conseils municipaux ; faire murir le projet pour pouvoir ensuite être cohérent et transparent dans la communication et la concertation qui va s'ensuivre avec la population. Du coup, la question de la temporalité a vraiment émergé. Il est même ressorti qu'il fallait peut-être aussi bien travailler avec tous les élus, en collaboration avec les élus jusqu'au projet du PADD, avoir une maturité essentielle du projet pour ensuite pouvoir lier le projet avec la population, pouvoir articuler ce projet et l'expliquer auprès des habitants.

**La deuxième question qui a émergé a été de savoir avec qui concerter ? Et surtout à quelle échelle ? Est-ce qu'on prend la double échelle intercommunalité/échelon communal ? Est-ce qu'on trouve une échelle intermédiaire ? Et donc, surtout, quelle cible de population ? Qui rassembler dans la concertation ?** Alors, il est ressorti que pour éviter les conflits d'intérêts particuliers avec le projet général, il faudrait peut-être réfléchir, déjà dans un premier temps, à la formation, à la sensibilisation du public avec lequel on va concerter. Vulgariser, faire comprendre le projet auprès des habitants. Il y a eu un élément de réponse déjà avancé dans l'échelle de la concertation qui a été de trouver une solution de travailler par secteurs de communes. **Une échelle sectorielle intermédiaire** qui permet déjà des créer des habitudes de travail entre tous les élus ; donc pour co-construire le projet, déjà à cette échelon intermédiaire territorialisé. **Travailler également avec des personnes-ressources** à cette échelle là, et ensuite de **garder ces mêmes secteurs pour la concertation** via des réunions publiques ou autres modes de concertation avec les citoyens pour une meilleure réceptivité du projet, et échapper aux questions d'intérêt particulier qui pourraient émaner si on descendait trop au niveau communal.

**Et ensuite, une dernière question...** Enfin partage d'expérience pour ceux qui l'auraient vécue : **la concertation se réfléchit en amont.** Déjà, dans un premier temps, pour savoir pourquoi on veut concerter, dans quel but ? **Quelle représentation veut-on donner de la finalité du PLUI** : est-ce simplement du réglementaire – droit de construire – ou est-ce que vraiment on peut se servir de cet outil comme projet de territoire. Et, auquel cas, travailler sur un véritable projet de concertation, et donc **rédiger une charte de la concertation en amont vraiment du projet du PLUI** : mettre tous les élus autour de la table, réfléchir à cette charte dans laquelle on trouverait plusieurs éléments pour fixer des règles du jeu, pour fixer les attentes de ce que l'on veut, de ce l'on ne veut pas. Voilà, **une co-construction de cette charte avec tous les élus municipaux pour qu'ils puissent ensuite diffuser**

**l'information.** Et retrouver également une pertinence et une cohérence dans tout déroulement du projet, avec cette charte à laquelle on ferait référence tout au long du projet jusqu'à l'arrêt du PLUI. Une charte qui rassure aussi les élus pour porter le projet ensuite... qui les conforte pour porter le projet devant les citoyens et être au plus proche des habitants, et avoir une vraie transparence dans la diffusion de l'information.

En conclusion aussi, on s'est aperçus que *s'il y a eu en amont des projets de territoire...* (pas forcément des projets d'urbanisme, tels que les SCoT, on avait ce matin un témoignage par rapport à un Plan paysage...), *cela crée un terreau dans la pratique et les habitudes de la concertation.* Et cela conforte les élus face à la concertation.

## Réactions de la table ronde sur le rapport de l'atelier 1

*La table ronde était animée par **Philippe Labaume**, délégué régional de l'Union régionale des CAUE Midi-Pyrénées.*

Merci pour ce rapport très synthétique. Donc, se dégagent trois questions. Je vais me retourner vers monsieur Prunet, notamment pour les questions de la temporalité qui semble assez importante, qui se relie au sens lui-même, du PLUi puis celle de l'échelle et des acteurs...

**Christophe Prunet, directeur adjoint chargé des services techniques,  
responsable de l'urbanisme à la Communauté de communes  
Causses et Vallées de la Dordogne**

La nouveauté en fait, c'est qu'on ne fait pas du PLU lorsqu'on fait du PLUi. On est à une échelle où on construit un projet, donc une stratégie qui va avoir des conséquences sur la société elle-même, et pas simplement des résultats sur un projet urbain. Donc, c'est vrai que la composante concertative, elle est essentielle, à mon sens, même si ma commande politique est un peu différente.

La temporalité... ? je dirai qu'à un moment donné **il faut se poser la question de savoir si l'on sollicite le citoyen, avec sa conscience active de faire partie de la société ? Ou si l'on sollicite le propriétaire foncier ou l'usager avec son intérêt particulier ? Ou si l'on sollicite la société civile**, c'est à dire quelqu'un qui représente une personne morale, qui représente une association, qui représente un corps de métier ? Et ces questions là, en fait, elles font partie de l'élaboration de la concertation au sein d'un PLUi.

Alors c'est vrai que **le recours à la concertation publique et anonyme donne des résultats assez limités.** Les réunions publiques sont peu suivies, les sites internet sont peu sollicités, les registres sont peu amendés. Lorsqu'on sollicite l'administré, on sollicite quelqu'un qui est plutôt passif. Un administré c'est justement quelqu'un qui subit l'administration...

**Il vaut mieux chercher à solliciter soit le citoyen, soit la société civile.** Et là, on parle plutôt de concertation beaucoup plus élaborée avec des questions plus expertes, des thèmes de travail... Et là on part sur des ateliers, des groupes de travail, des référents. Dans le cadre du Conseil de développement du pays sur lequel est notre communauté de communes, a souvent été mise en oeuvre une concertation publique mais dès que l'on a eu affaire à des chartes ou des schémas directeurs sur notre territoire, à l'échelle du Pays, **on a souvent listé ou demandé aux communes, à certaines personnes référentes de nous composer des listes de personnes-ressources ;** et là, en fait, on sollicite la société civile, mais dans son activité. Donc, elle vient, elle porte à la fois un message citoyen - **c'est à dire l'individu qui prend part à la société – et elle porte aussi un message qui peut**

être plus institutionnel parce qu'elle représente un corps de métier ou une association. **Et là, nous, sur notre territoire, on a eu un bien meilleur résultat que quand on fait des concertations plus ou moins anonymes** et qui répondent au code en fait. Je ne sais pas si cela tient au caractère rural du territoire...

**Philippe Labaume, animateur de la table ronde**

J'ai noté dans la synthèse, **la question de la formation et de la sensibilisation du public** pour qu'il puisse être en capacité à la fois de déterminer les enjeux du document et qu'est-ce que cela impliquera, après, au quotidien. Est-ce que ce sont des démarches que vous avez mises en place sur votre territoire ?

**Christophe Prunet**

On l'a fait plutôt **à travers des démarches d'initiation à l'environnement et à la citoyenneté** qui permettent de parler de la planification. Parce qu'on s'aperçoit que la planification en tant que telle... Déjà, le terme n'est pas super sexy, l'urbanisme non plus ! Mais en milieu scolaire, parler d'environnement, de développement durable et parler ainsi de projets de territoire qui cherchent à réfléchir "au pourquoi et au comment" et aux conséquences de son propre développement, là on arrive à parler plus d'urbanisme. Ensuite, **la pédagogie sur l'urbanisme se fait à travers le service ADS, le service d'instruction des permis, où on a vraiment un observatoire direct sur le terrain, où l'on peut déployer une information d'instructeur à particulier**. On a l'impression que ça peut être une goutte d'eau par rapport à une population donnée, mais quand on traite 3000, 4000 instructions par an, au bout d'un moment si on joint à cette instruction une sensibilisation à la personne qui vient au bureau ou qui dépose son permis en mairie, soit sous forme de plaquette, soit sous forme de contact direct..., d'une petite initiation à ce que c'est que la planification, pourquoi sa construction est réglementée, d'où ça part et où ça va ? C'est à dire construire un projet de territoire jusqu'à construire un cadre de vie. De mon point de vue de directeur du service urbanisme, j'ai l'impression que ça porte grandement ses fruits.

**Philippe Labaume, animateur de la table ronde**

D'où ce que disait monsieur Daubet, c'est la stratégie du territoire de pouvoir être là sur l'ensemble de la chaîne de l'urbanisme. Du coup, on voit qu'**il y a une sorte d'amélioration continue qui peut se mettre en place**.

J'ai envie de questionner un point de vue plus urbain... À Perpignan, monsieur Czechowski, l'idée de la charte de concertation, est-ce que cela vous évoque quelque chose ? Est-ce que ce sont des pistes que vous mettriez en place sur votre territoire ?

**Silvain Czechowski, directeur Général Adjoint du Département Prospective, Aménagement, Mobilités, Solidarités à la Communauté urbaine Perpignan Méditerranée Métropole**

Oui, mais ce qu'il faut bien mettre en évidence, c'est que la prescription du PLUID pour Perpignan Méditerranée, elle date de décembre dernier pour tenir compte du fameux article 13 de la loi de simplification et de modernisation de l'administration et de la vie publique. Donc, on est en train de bâtir le logiciel qui va fabriquer le PLUID. **Néanmoins, la première chose que je voulais dire, c'est que**

avant de parler de concertation, nous avons dû caler les modalités de collaboration - avec notamment la réunion de la fameuse conférence intercommunale des maires - et nous avons mis en place une charte des maires qui a été validée à l'unanimité des 36 membres maires de notre intercommunalité au mois de janvier. Je crois que ça c'est un préalable... C'est que, on l'évoquait dans le groupe de travail auquel je participais, **le préalable c'est bien déjà de caler les modalités respectives de travail entre ceux qui relèvent de la démocratie, des représentants de la démocratie représentative, et ceux qui seront les représentants du participatif.** Aujourd'hui, on a une charte de gouvernance des maires qui cale un processus de travail entre les 36 maires. Ça c'est une première chose. À la différence de ce qui nous avait été évoqué par notre collègue de l'agence d'urbanisme de Toulouse, l'expérience en matière de PLUI est nulle. Sur Perpignan Méditerranée, on a aujourd'hui 36 documents d'urbanisme communaux, essentiellement des plu qui ne sont pas « grenéllisés », encore moins « allurisés ». On a même des POS qui étaient susceptibles d'être rendus caduques à l'échéance de l'année 2015.

On est dans un contexte très communaliste, extrêmement communaliste, et ce n'est pas parce qu'on est passé Communauté urbaine au 1<sup>er</sup> janvier 2016 et que l'on a pris la compétence urbanisme, que le point de vue des maires a radicalement changé. Pourtant, depuis les travaux du SCoT – le terreau – pendant deux ans, on est maintenant rentrés dans une nouvelle phase de la stratégie territoriale – et je parlerai plus de « stratégie territoriale » que d'urbanisme ou de « planif » – qui consiste effectivement à rentrer dans un processus qui est forcément long et qui passe d'abord par la maturation des élus. Aujourd'hui, on a quand même une majorité de maires qui continue à penser que le PLUI sera ni plus ni moins le recollement de leurs documents d'urbanisme communaux. Et mon objectif en tant que technicien, c'est de pouvoir assurer le service minimum à l'échéance du mandat. Alors bien sûr au moment de la prescription nous avons calé, en conseil communautaire, **des modalités de concertation avec le public, juridiquement stabilisées, a minima.** Cela a été dit ce matin, on voit bien le contentieux qui peut régir les PLUI... On a le PLUI de Saint-Nazaire, pour ne pas le citer, qui après neuf années d'élaboration a été retoqué uniquement pour la problématique de modalités de concertation qui n'avaient pas été suffisamment étayées, au moment de la prescription, neuf ans plus tôt. Donc, on voit bien la nécessité d'être juridiquement très pointu, d'assurer un service minimum...

Mais on espère être plus ambitieux que cela, bien sûr et se donner la possibilité de construire des modalités qui vont être peut-être plus riches que ce qui a été prescrit en décembre 2015. Alors, moi je ne peux pas décider à la place de nos élus : ce que je peux témoigner aujourd'hui, c'est que sur la base d'un projet de territoire Terra Nostra, **nous avons établi des bassins de vie**, assez classiquement, comme à Toulouse, proportions gardées. Un porte sur le coeur d'agglomération – la ville Perpignan et ses 120 000 habitants – et puis après des bassins de vie territoriaux. Chacun de ces bassins de vie s'appuie sur ancrage historique, socio-économique etc. **Ces bassins de vie devraient nous permettre de raisonner en plan de secteurs, même s'il est aujourd'hui bien présomptueux de ma part que d'afficher qu'on va passer à cinq plans de secteur...** On n'en est pas tout à fait là. Derrière, **l'idée c'est bien de se regrouper autour de ces identités territoriales, autour desquelles on va pouvoir bâtir un certain nombre de réunions publiques, de relais, et on va pouvoir aussi étalonner un certain nombre d'objectifs en matière de concertation en fonction de leurs enjeux respectifs plus ou moins sensibles.** En fonction de ces bassins de vie, on commence en effet à distinguer **certaines enjeux de nature différentes** qui peuvent être redevables d'une concertation avec le public ou, plus spécifiquement, avec le monde socio-économique : éoliennes, la question du renouvellement urbain - notamment au travers de la géographie prioritaire de la politique de la Ville qui concerne

exclusivement Perpignan -, la revitalisation des centres ruraux... Donc **on voit bien qu'aujourd'hui, la question de la concertation ne peut se concevoir qu'à partir du moment où on a bien calé les modalités de collaboration entre les maires, dès l'intercommunalité, et à partir du moment où on a bien pris le sens de ce projet de territoire comme le terreau** qui va permettre la déclinaison réglementaire à l'horizon 2019.

## '' Échanges avec la salle

Dans l'atelier 1, certaines pratiques intéressantes ont été identifiées, est-ce que monsieur Laverdet pourrait témoigner sur son expérience de concertation?

Philippe Labaume, animateur de la table ronde

*Je suis un élu d'une toute petite Communauté de communes d'environ 5000 habitants. Nous avons travaillé avec le Parc régional naturel du Causse du Quercy avant de démarrer le PLUI. Aujourd'hui nous en sommes à la fin de la phase de diagnostic du territoire, nous allons passer au PADD, mais **auparavant, on a fait un Plan paysage** qui nous paraissait tout à fait intéressant suite à un appel à projets qui avait été porté par le Parc et la communauté de communes puisque il **nous a donné la possibilité de concerter avec les habitants du territoire**, notamment avec une présentation d'un déroulé de panneaux expliquant les thématiques du Plan paysage, sur lequel les habitants pouvaient se prononcer – par exemple avec des post-it en disant « voilà mon idée, voilà ce que je propose, voilà une initiative qui pourrait être mis en place dans les actions à venir... »... Cela nous a permis une concertation intéressante, puisque le Plan paysage sera repris, pour une partie, dans le PLUI. Donc, on a déjà, au départ, l'avis des habitants sur la partie « environnement-paysage »... Comment ils voient leur territoire, pas forcément sur tous les thèmes, mais au moins sur celui-ci... Et puis pour la phase suivante de concertation, nous allons pouvoir, une fois que les élus auront travaillé en commission sur les différents thèmes du PLUI, porter ces initiatives au sein des conseils municipaux qui vont définir le PADD. Et ce PADD, avant la consultation des publics associés et avant les réunions publiques, pourraient être divulgué sous la même forme que le Plan paysage au sein des communes pour que les habitants puissent donner leur avis. Voilà, c'est une initiative rurale qui n'est pas forcément applicable en milieu urbain.*

Michel Laverdet, président CC du Causse de Labastide-Murat

## Agnès Legendre, Directrice du CAUE de l'Ariège

Simplement pour rebondir sur **l'importance de la phase amont, quelle qu'elle soit, en amont d'un PLUI ou en amont de toute démarche. Et l'importance aussi d'insuffler au niveau de tous les publics confondus, une culture du territoire.** Parce que l'on s'aperçoit aujourd'hui que l'on n'arrive pas à trouver de réponse aux questions sans fondements. La plupart des propos des CAUE s'appuient sur les questions **de la sensibilisation en amont, de donner des clefs de lecture à tous publics confondus - que ce soit un public de particuliers, d'élus ou de scolaires, sur un territoire élargi.** Si les clefs de lecture sont partagées, c'est encore mieux. Puisqu'au-delà du projet de PLUI, à mon sens, la concertation doit être vraiment un projet qui doit être préparé en amont : il faut savoir où est-ce qu'on veut aller avec les publics et pour cela, il faut vraiment le préparer parce que l'élaboration de ce projet, il est dans une dynamique ; et **une dynamique c'est difficile parce qu'on sait à peu près où on veut aller, mais il peut y avoir des systèmes d'électrons libres, des choses qui font que les choses vont rebondir et nous emmener ailleurs.** Il vaut mieux avoir cadré en amont et savoir un petit peu ce que l'on veut amener comme données pour faire avancer les choses.

**Juste un autre commentaire au niveau de l'échelle**, on s'est aperçu, aussi par expérience, qu'il est bien meilleur d'élargir l'échelle du territoire sur lequel on veut agir pour justement essayer de s'affranchir des problèmes individuels. C'est à dire que vous avez le territoire du PLUI qui est quand même dans un territoire départemental, qui est lui même un territoire régional etc., et il faut commencer à se poser la question de « où est l'horizon, comment est l'horizon et comment je vais me situer par rapport à l'horizon ? » avant de redescendre sur des échelles plus petites.



## Atelier 2 : Quelle boîte à outils en fonction des territoires pour l'information, l'échange, la restitution... ?

*Cyril Crème, Responsable du bureau planification de l'urbanisme à la DDT du Tarn*

Sur l'atelier 2, le sujet des outils a été largement discuté. On l'a discuté à travers des leviers d'action de la concertation, surtout à travers trois leviers d'action... En fait on va le prendre par les verbes : informer, expliquer/échanger et le dernier levier, restituer.

Ce dont on s'est aperçu, c'est que bien souvent **on avait les mêmes outils pour chaque levier d'action avec une utilisation ou des approches qui sont quand même différentes selon l'avancement de la procédure du PLUi et donc l'objet de la concertation.** Typiquement, **une réunion publique**, on peut informer, on peut aussi expliquer, échanger, restituer...

**Est apparu très vite l'intérêt d'un « outil pour mettre en œuvre la boîte à outils »...** on a plusieurs dispositifs dans la boîte à outils : les dispositifs classiques, comme les expos, les réunions publiques, l'utilisation d'internet y compris des réseaux sociaux, des éléments un peu plus novateurs, **mais tout cela ne prend son sens que si c'est mis en musique dans le cadre d'une stratégie...** Donc mettre cette stratégie et ces différents outils en musique sur l'ensemble de la procédure, cela nécessite de la planifier. Et donc cet outil, c'est **le plan de concertation.**

Alors, on n'a pas utilisé le mot « charte » parce que le mot « charte » renvoie plus à des principes... mais comme le disait madame Casillo ce matin... l'important, c'est finalement d'être transparent et clair sur la façon dont on va associer le public dans toute sa diversité et à tous les pans de la procédure. **Donc, ce plan de concertation est apparu effectivement comme quelque chose de très important à caler, très vite, dès la prescription, dès la phase d'engagement. Le plan de concertation, il comprend aussi la sectorisation géographique, donc la façon de le décliner sur le plan géographique au-delà de la simple méthode et de l'outil.** Donc cela présente l'intérêt de rassurer les élus avec de la visibilité sur la façon d'approcher le public, et dans le but de mettre en œuvre **des outils qui soient adaptés au territoire** et qui permettent à tout un chacun de pouvoir effectivement prendre la mesure du projet qui est en cours. – parce que faire de l'internet sur des territoires ruraux, on n'est pas sûr que ce soit vraiment adapté – pour toucher tout le public.

**Les questions à la table ronde ont plus porté sur le deuxième pan de la discussion autour de la mobilisation du public dans toute sa diversité.** Il y a des outils qui ont été proposés comme **le panel de citoyens** : donc un groupe d'habitants identifiés pour être la cible de la concertation. Alors les questions, j'en profite pour les poser à la table ronde : c'est « **sur quelles modalités de constitution de ces panels faudrait-il s'appuyer ?** », et « **quelle légitimité aurait ce cercle de citoyens sur la démarche de concertation ?** ». A travers les réunions publiques, on s'est aussi posés la question de la cible de la population : « **quelle population on cible ?** », « **comment faire venir les gens ?** », « **Comment faire venir les gens dans leur diversité la plus complète et pas seulement ceux qui ont un intérêt particulier ?** ». Voilà « **comment essayer d'éviter les écueils d'entendre seulement dans les réunions publiques ceux qui ne s'inscrivent pas forcément dans l'intérêt général ?** »

Et ensuite, il y a eu **des éléments intéressants sur la façon de mobiliser la population par des dispositifs un peu originaux.** Notamment sur le visuel... surtout en phase diagnostic, cela a été discuté dans l'atelier de **réfléchir sur des accroches, sur la façon de voir les territoires...** On a parlé de **paysage tout à l'heure**, et les **sorties paysages** étaient un des outils. Y avait aussi des propositions

autour de **concours photos**, à l'initiative des habitants de prendre en photo leur territoire et d'essayer de montrer, quelque part, des éléments subjectifs qui sont vus de la population... Ce qui est une forme de concertation aussi, une forme de posture, d'écoute, plutôt à caractère visuel. Y a aussi, en termes d'outils, **la question de l'accueil du public, que ce soit en commune ou en communauté, sur le sujet du PLUi, qui pose aussi des questions : « où doit se faire cet accueil et avec quelles compétences ? »** Si, effectivement on décide de concerter, d'accueillir du public, ça pose aussi des problématiques en termes de **compétences et de capacités d'accueil**. Et cela a aussi posé la question de **gérer la traçabilité pour la collectivité qui porte le PLUI, dans le cadre du bilan de la concertation qui est un dispositif obligatoire**, donc comment on peut gérer cette traçabilité sur un accueil physique du public à tout moment de la procédure. Un dernier dispositif qui a été proposé, c'est plutôt que **d'être dans les démarches de récepteurs**, c'est aussi d'avoir des démarches proactives pour la communauté qui porte le PLUI. Donc, plutôt **essayer d'aller vers le public ; s'insérer dans des manifestations qui seraient en cours par exemple, pour lesquelles il n'y a pas d'intérêt de parler d'urbanisme**, mais de saisir des moments sur le territoire pour amener le thème sur un sujet qui n'a pas attiré forcément à l'urbanisme. Et c'est aussi, peut-être, **aller vers des partenaires qui sont déjà bien identifiés plutôt que d'être en attente**. Beaucoup de membres de l'atelier ont parlé d'un certain **nombre d'associations qui serait déjà identifié pour être davantage dans une démarche proactive** que dans une démarche attentiste sur ces dispositifs là.

## Réactions de la table ronde sur le rapport de l'atelier 2

*Philippe Labaume, animateur de la table ronde*

Donc, cela fait beaucoup de dispositifs possibles. Moi je retiens la question d'internet et des territoires ruraux, et on peut poser la question à monsieur Hecht qui a inventé et développé un outil qui s'appelle Carticipe®.

*Benjamin Hecht, agence Repérage Urbain,  
concept «Carticipe®»*

Je vais vous présenter cet outil. Juste pour faire rapidement la genèse... on est sociologues, notre travail, c'était de faire des enquêtes de terrain, à l'origine. Ce qui nous a paru toujours important, c'est d'aller vers les gens et de nous adapter aux gens et pas l'inverse. Et quand on a conçu cet outil, ce que l'on a voulu faire, c'est de travailler sur une ergonomie, sur une méthode – parce que là, je vais vous montrer un outil numérique... Mais ce qu'il faut savoir, c'est qu'il y a derrière tout un accompagnement humain, terrain, qui nous paraît très important autour de cet outil. **C'est-à-dire qu'un outil numérique, dans n'importe quel contexte, il ne fait pas tout. C'est un outil, et un outil, il faut le faire vivre. C'est un peu la somme des actions, des interactions qu'il va y avoir autour d'une dynamique qu'on va mettre en place dans un PLUI ou un document d'urbanisme qui font que cet outil va s'enrichir par effet boule de neige.**

Alors pour vous le présenter... C'est une carte en ligne qui prend la forme d'un fond Google Map sur laquelle on a greffé, un peu comme pour un dispositif papier, des petites bulles qu'on vient déposer sur la carte. En fait, chacun pose sa petite idée... [Il se connecte] Pour la connexion, si je veux ouvrir un compte, j'ai juste besoin d'un mail et d'un mot de passe. C'est tout. On peut mettre son vrai nom ou on peut être aussi anonyme, ou on peut mettre le nom d'une association – ça c'est quelque chose qu'on a voulu faire dès le début. Après, pour des publics un peu plus férus d'internet et d'informatique, on a aussi des Facebook et Google connect qui permettent de se connecter

directement avec son compte Facebook... Première chose, **c'est une volonté, pour nous, délibérée, de réduire au maximum, l'interface d'inscription** parce que ce qui nous intéresse, c'est ce que les personnes vont produire directement sur la carte.

[Il fait la démonstration sur grand écran]. Donc, là, c'est notre carte démo que tout le monde peut consulter... Et puis, je prends un pictogramme, comme ça, dans la liste (à la Prévert) de tout ce que l'on fait : du transport, de l'urbanisme, de l'environnement par exemple... Et donc là, j'aurai le titre de mon idée à l'endroit qui m'intéresse, mais je peux aussi argumenter, produire du contenu. Je peux dire, au sujet du commerce, « c'est pas normal qu'on ne trouve pas de pruneaux en centre-ville d'Agen... » Je sais pas, je dis ça parce que je suis d'Agen !!! Et puis après, l'idée, c'est qu'il y a possibilité de vote et il y a quelqu'un d'autre qui va dire « Moi aussi je trouve que c'est dommage... » et qui va voter positivement. Et puis quelqu'un d'autre qui dira « Moi je trouve que c'est vraiment pas dommage et je vais voter contre... » Et là, on a nos petites bulles sur notre carte qui vont grossir et rétrécir. C'est un peu l'aspect ludique. Cela vient de concepts de géographie où plus on a un score élevé, plus la bulle est grande. On peut voter, on peut aussi commenter. **Et là pour nous, les sociologues, cela devient intéressant parce que les gens vont ajouter du contenu, ils vont débattre. Et comme ça, on a des échanges entre participants, un peu comme si on était autour d'une table et qu'on n'était pas forcément tous d'accord... C'est la nature même de la démocratie...** Et donc on se donne des arguments... On se répond. Peut-être que vous allez dire que c'est la foire d'empoigne. Pas du tout. D'expérience, on en est à notre treizième Carticipe, on a très peu de débordements **parce qu'il y a une forme d'automodération quand on s'exprime sur les réseaux sociaux.** Dans une ville ou dans un quartier, tout le monde se connaît un peu. On fait un peu attention, même si on a des pseudonymes. Et donc, souvent, il y a un effet d'argumentation qui est très intéressant. C'est à dire que l'on a des idées qui sont souvent construites et très peu de débordements gratuits...

Donc, ça, c'est la première fonctionnalité. **Après, il y a des fonctions un peu de navigation par idée, par commentaire,... Tout ça, c'est pour pouvoir suivre au jour le jour les débats qui se déroulent sur la carte.**

Je vais vous **montrer maintenant un exemple un peu plus concret pour un SCoT...** Cela se passe en banlieue parisienne, à Sénart. C'est une ville nouvelle qui se situe à une quarantaine de kilomètres de Paris, au sud-est... qui a la particularité d'être une ville nouvelle. On a été missionné pour réaliser la concertation en phase diagnostic du SCoT via notre carte participative. La limite de l'exercice pour Sénart, c'est que l'on n'a pas pu faire beaucoup d'ateliers en accompagnement. On a beaucoup utilisé les réseaux sociaux et Facebook pour mobiliser, et la presse locale avec une limite considérable, c'est que la presse locale en banlieue parisienne, et même en Ile-de-France, c'est une catastrophe. Il nous manque cruellement, La Dépêche du Midi ou des journaux comme ça qui sont vraiment lus et diffusés sur un territoire ! Donc, voilà le résultat (Il montre la carte à l'écran). C'était au bout de 4 mois de concertation. Beaucoup d'idées. On a un petit bouton « statistiques » qui nous permet de suivre un peu... Donc 311 idées déposées sur la carte... Quand on a arrêté la concertation, on était à 454 contributions écrites - c'est-à-dire « bulles idées » et commentaires de contributeurs tous différents. 1610 votes et on a eu 288 inscrits avec des thématiques... Pour le traitement des données, tout a l'air foisonnant sur la carte, **mais tout arrive sur des bases de données que l'on peut extraire sans problèmes et qui sont assez aisées, après, à traiter pour produire de l'analyse et du bilan de façon assez rapide.**

Par exemple, c'est une anecdote, mais à Sénart, quand on a fait la réunion de cadrage, de lancement, la première chose que l'on a entendu, c'est « **vous allez voir, la logistique et les sites SEVESO, ça va**

tout emporter, seuls ces thèmes-là ressortent dans les réunions publiques... » Alors, le premier thème qui est ressorti ici, c'est le vélo. Le vélo ! Les élus des communes disaient « mais on ne comprend pas, il y a des pistes cyclables à Sénart, c'est quoi le problème ? » Quand on a traité les données, on s'est aperçu qu'il manquait des liaisons entre les communes. C'est à dire qu'on avait des actions qui se faisaient dans toutes les communes, mais qu'entre les communes, il n'y avait pas de liens ! C'était quelque chose qu'on n'avait absolument pas vu dans les processus de concertation classique...

Après, je vous rassure, il y a eu un autre enseignement... Quand on a lancé la carte, l'urbanisme, les services techniques nous ont dit qu'ils n'y croyaient pas trop... Ils ne s'attendaient pas à grand chose... or, on s'est rendu compte que finalement il y avait une convergence très forte entre tout ce que montraient les études et ce que montrait Carticipe. Ce à quoi, en fin de diagnostic en tous cas, les techniciens nous ont dit « cela a été très intéressant pour nous, parce qu'on se sentait souvent isolés et on a eu l'impression, finalement, que la population partageait nos préoccupations et nos enjeux et nous disait, « attendez, il faudrait même que vous alliez plus loin en matière de consommation des terres, en matière de mobilité douce... »

**Et c'est un peu ce qui nous est arrivés aussi pour le PLU de Laval en Mayenne.** On avait fait une quinzaine d'ateliers pour 7 quartiers en 6 mois. Et en fait, au tout début de l'opération, on m'a rapporté que le maire avait dit « mais attendez, on va s'en prendre plein la tête ! Ça va être la guerre sur la suppression du stationnement des voitures en centre-ville ! » il était en effet accoutumé aux quelques personnes qui s'exprimaient assez durement sur le sujet alors que, en faisant nos ateliers et par internet, on s'est aperçu que beaucoup d'autres étaient justement en train de dire « non, non, non à la bagnole en centre-ville ».

**Ce qu'il y a eu de très intéressant, c'est qu'en élargissant la sphère de participation, on avait peur de l'opposition, et finalement on a eu une convergence.**

Après, comme je le disais, un outil numérique, cela se fait vivre, **le plan de communication-concertation, pour nous, c'est la clef.** De notre point de vue, **mieux vaut faire de la concertation tout azimut,** ça ne veut pas dire dans tous les sens, mais cela veut dire d'élargir au maximum **en investissant toutes les sphères qu'on peut investir pour porter le débat.** On le porte sur le terrain et on le porte avec le numérique. On n'a pas non plus réinventé la poudre, mais **la presse locale** nous paraît être un support très privilégié. Parce qu'elle est souvent très partagée, notamment dans des territoires comme les vôtres. **Le journal municipal** en affinant **des communiqués de presse qui soient facilement compréhensibles,** en faisant toujours **ce travail de vulgarisation** parce que le journaliste, si on arrive à bien lui transmettre les enjeux que l'on attend autour d'un PLU, il va peut-être faire plus d'articles... **Les réseaux sociaux,** c'est aussi des petites publications assez ciblées, assez « péchées » pour que cela puisse animer le débat.

**Et le plan de communication-concertation cela porte cette stratégie.** C'est à dire, par exemple **sur le terrain,** à quel moment on fait tel type d'atelier, quelle forme cela prend ? Est-ce qu'on va faire plutôt une balade urbaine ? Est-ce qu'on va faire un atelier sur carte ? A quel moment on fait une réunion publique qui est purement informative ? Est-ce qu'on ne peut pas aussi mélanger les temps d'information et de concertation ? **La restitution et le bilan :** comment? Quel niveau? On donne toujours un peu d'explication. Toujours dans cette optique que ce n'est pas au citoyen de comprendre ce que c'est qu'un PLU, mais c'est à nous de leur expliquer ce que c'est, **avec des mots qui soient facilement compréhensibles.** Ça, cela nous paraît très important. **On a « désappris » notre vocabulaire d'urbaniste en fait.**

## Philippe Labaume, animateur de la table ronde

Moi, j'aurais envie de vous poser une question pour rebondir sur les 3 ateliers, c'est **internet et les territoires ruraux** ? Parce que, manque de bol, on a vu une carte de Paris... Qu'est ce que vous en pensez en tant que sociologue et praticien ? Est-ce que cela peut s'appliquer au territoire de votre voisin de gauche, Christophe Prunet?

*Benjamin Hecht*

Oui, je pense que **cela s'applique encore mieux, en fait**. Non, non, vraiment... Par exemple, là, je sors d'une concertation sur une ligne nouvelle en Normandie et les territoires ruraux se sont particulièrement mobilisés... Je pense que sur les territoires ruraux, il y a une attente particulière par rapport à internet et il y a quand même un taux d'équipements en France qui est assez bon, y compris dans les territoires ruraux... du moins d'après les chiffres de l'INSEE.

*Ilaria Casillo*

Il existe des zones blanches.

*Benjamin Hecht*

Il existe des zones blanches, tout à fait. Je pense que l'on peut traiter de grands territoires avec des faibles densités justement grâce à internet. Encore une fois, internet c'est un outil de dialogue, un moyen en plus, par rapport à ce que l'on peut faire déjà sur le terrain. Moi, je pense que **sur un territoire rural, on peut avoir des choses plus intéressantes parce que a contrario de la grande ville où souvent les gens ne se connaissent pas, il peut y avoir plus d'échanges**.

## " Échanges avec la salle

Je suis Cécile, la collègue de Benjamin Hetch. Je suis de Bayonne et travaille sur les cartes de concertation locales... Nos méthodes et outils, informatiques comme de terrain, visent à développer la culture du territoire, à développer une vue du territoire. Leur intérêt n'est pas de demander ce qui ne va pas ponctuellement.

Par exemple, dans le sud, on aime tous bien nos fêtes de village, nos animations culturelles. L'idée c'est de se baser sur ces manifestations où la population vit.

Vous parliez des **difficultés de mobilisation sur les questions qui relèvent d'une échelle inter-communale** : par exemple, carticipe a mis en évidence le besoin de travailler les liaisons de vélo entre les communes. Et bien, de même, les personnes qui viennent aux fêtes dans le village, elles n'appartiennent pas qu'au village, on le sait, c'est tous les villages qui viennent. Donc, nous on se greffe à ce moment là, on n'a pas besoin de faire une publicité supplémentaire, les gens sont déjà sur le site. On va à leur rencontre avec des outils qui sont particulièrement simples, c'est ceux que vous voyez là, mais en dur, ce sont des post-it que l'on colle sur une carte, et où les gens auront écrit les éléments.

Parce qu'on est des sociologues, on est un peu malade de la traçabilité ! **Il faut effectivement que les éléments soient traçables depuis le moment où on les a recueilli sur le territoire, jusqu'à la localisation sur la carte pour que vous puissiez les constater et ensuite les traiter dans un diagnostic et également dans un projet de territoire.**

*Cécile Lamarque, Repérage urbain*

## Philippe Labaume, animateur de la table ronde

Peut-être que l'on pourrait laisser la place à des commentaires par rapport à cet outil, soit la table ronde, soit dans la salle ? Moi, je note qu'il y a une autre compétence pour faire les fêtes de village autour de Bayonne ! Donc, je ne sais pas, des réactions ? Monsieur Prunet ?

## Christophe Prunet

Quand vous avez sous-entendu un léger clivage entre milieu rural et urbain en termes d'accès à internet, moi j'ai été surpris par le nombre de réponses sur Sénart. Il y a combien d'habitants à Sénart ?

## Benjamin Hecht

120 000.

## Christophe Prunet

Pour 400 contributeurs, vous disiez. Donc la proportion elle n'est pas énorme non plus. On pourrait avoir une meilleure proportion dans le Lot, sans soucis, même s'il y a moins d'accès internet ! Ces outils là, ils sont très intéressants, surtout que nous, on déploie déjà sur le support internet, les permis de construire, notamment à l'attention des mairies. Donc, aller un peu plus loin vers le citoyen pour déployer des outils de concertation, cela me semble tout à fait évident. Après, **on peut se poser la question du rapport implication/efficacité. Quels outils pour quel ciblage ?** Internet va cibler une certaine population, il devrait avoir l'ambition de cibler toutes les populations... **Vous avez parlé de la presse locale, c'est évidemment très efficace...** Nous, on avait fait un reportage à France 3 régions, où j'étais très surpris de l'impact, mais avec une population ciblée. C'est à dire que les retours que j'ai eu de l'impact du reportage sur France 3 régions, c'était plutôt des populations d'agriculteurs, des gens qui n'avaient pas été sollicités jusqu'à présent. **Donc, il y a des publics cibles, il y a des outils qui ciblent ces publics, et c'est vrai que balayer large cela peut permettre d'avoir un panel et un échantillon significatif mais pas représentatif.** Après, ce qu'il y a, **c'est que la concertation, elle implique la pro-réactivité**, c'est-à-dire de pouvoir générer de l'action en retour. Et parler du bilan de la concertation c'est bien, mais si par exemple on parle de vélo pendant six mois à Sénart et que, trois ans plus tard, il ne s'est rien passé par rapport à une complétude sur les pistes cyclables, là on suscite de la déception. **Donc, il faut aussi penser que le niveau de concertation que l'on met en oeuvre, il va impliquer une ambition de réaction derrière. Et là c'est plus difficile, surtout en milieu rural.**

## " Échanges avec la salle

Je rebondis pour dire qu'à toulouse Métropole, nous avons mis en place un outil numérique, un registre de concertation dématérialisé. Cela se présente un peu sous la même forme, sauf qu'il n'y a pas la carte. Donc, pour éviter aux gens de se déplacer en commune pour aller écrire sur le registre papier, ils peuvent aller sur notre site internet. Pareil, ils s'identifient ou non, ils ne sont pas obligés de dire leur nom, ils peuvent mettre la commune où ils habitent et ils laissent un commentaire qui est visible de tous. Et pour nous, cela marche bien, sans avoir beaucoup communiqué dessus, on a pas mal de participation. **On voit que les gens viennent surtout écrire le week-end. Effectivement, ils ne se déplaceraient pas puisque les mairies sont fermées. Et cela vient un petit peu compenser pour nous le fait qu'on fera moins de réunions publiques** qu'il a pu se faire dans le passé sur toutes les communes et dans tous les secteurs de Toulouse.

Cécile Collange, Toulouse Métropole

**Je pense qu'on oppose un peu la question du débat en présentiel et du débat en ligne, qui a ses avantages.** Il y a pas mal d'études d'ailleurs qui démontrent qu'on ne fait pas sur internet ce que l'on fait en présentiel, déjà parce qu'il y a les compétences numériques que tout le monde n'a pas, donc accéder à internet cela requiert des compétences numériques et du réseau.

**Mais il y a autre chose (je fais ma géographe!). Pour maîtriser la distance, vous avez trois possibilités. L'homme n'en a pas inventé d'autres. Vous avez la co-présence, d'où la naissance des villes, la mobilité et la communication.**

Avec internet, vous avez la communication, plus ou moins. Vous avez du présentiel mais vous pouvez aussi faire de la mobilité...

**Nous, à la CNDP, on fait beaucoup de débats mobiles, par exemple.** Là, on est sur le débat Europa City, très parisien aussi : un énorme projet entre l'aéroport du Bourget et l'aéroport de Charles de Gaulle vient de démarrer. **On a des dispositifs de bus mobiles, d'autres types de débats mobiles qui ont justement vocation à aller vers les territoires les moins habités, les plus ruraux, où il y a d'autres types de profil socio-démographique, pour aller chercher la parole.**

Et par exemple, dans le bus dont je vous ai parlé, **on propose de faire des hyper-paysages aux habitants** – c'est à dire on prend une photographie à 360° d'un certain paysage, qui pour eux est particulièrement parlant, et on leur demande vraiment de situer sur la carte, comme si on pouvait cliquer – d'où hyper-paysage – des éléments qui nous aident à faire un diagnostic : où vous faites vos courses ? Où vous allez vous amuser ? Où vous faites vos loisirs ? Quel aspect patrimonial de ce paysage vous voulez nous dire... pour les amener à être non pas comme on est face à un panorama, face au regard, mais dedans. Le paysage nous entoure. C'est un peu ça le principe. On essaie de les mettre dans le paysage. Vous avez plein d'outils comme ça.

**Simplement, nous ne nous arrêtons pas au présentiel ou au numérique, il y a aussi d'autres types de façon de gérer les distances.** Cela dit, un débat public a été fait par la SNCF en utilisant Carticpe. Et on a rencontré, justement hier, la SNCF, qui nous présentait un peu les résultats de cette approche là.

Juste pour dire qu'il y a aussi plein d'outils en ce sens là, et que le numérique a ses vertus mais qu'il faut savoir le lire et l'interpréter.

*Ilaria Casillo*

### Atelier 3 : Quels moyens, compétences, ingénierie mobiliser ?

Catherine Léonard, responsable du groupe Territoire, Prospective, Évaluation du Cerema/Dter SO

Nous, on a travaillé dans le cadre de l'atelier 3 sur l'ingénierie à mobiliser. Ce qu'il ressort de l'atelier, en termes de questions : **c'est quel coût de la concertation ?** Ça c'est quelque chose qui ressort fortement. À l'inverse, si on inverse le regard, **on se pose pas la question du coût de la non-concertation, de la mauvaise concertation...**

**Pour quoi faire ?** Pour de l'animation ? Pour de l'exploitation ? **Comment on exploite effectivement la matière qu'on a récolté et qu'on la réintroduit dans l'élaboration du PLUI ?**

**La question de la restitution,** le retour auprès des habitants ?

– Je dégage une remarque qui a été faite par l'un des intervenants – **au vu finalement du résultat, quelle est l'efficacité de la concertation ?...** on en revient souvent à l'intérêt particulier même si on a anticipé cette concertation, et même si on a essayé de l'inscrire dans l'intérêt général. **Lorsqu'on en est au stade de l'enquête publique, les intérêts individuels réapparaissent et refragilisent ce document sur lequel on a travaillé en amont...**

**Des questions sur les compétences de spécialistes :** est-ce qu'on doit faire appel à un spécialiste de l'animation en termes d'ingénierie ? Est-ce que, finalement, c'est le bureau d'études d'urbanistes qui va faire aussi cette concertation ? Donc, il y avait quand même des retours pas forcément positifs par rapport à cette compétence d'animation où on retrouvait des bureaux d'étude qui étaient plutôt déconnectés du territoire ou de la connaissance du territoire. Donc **la question est de savoir si on ne peut pas avoir des groupements de bureaux d'études qui lient à la fois les deux compétences - à la fois sur la compétence animation et puis sur la compétence urbanisme ?**

Comment cadrer cette concertation dans **la rédaction du cahier des charges ?** Comment laisser de la marge de manoeuvre, de la créativité par rapport aux bureaux d'études, par rapport à ce qu'ils vont proposer ? Une question en redite par rapport à ce que l'on a vu précédemment **sur l'échelle à laquelle doit se faire la concertation**, en fonction des différentes phases de l'élaboration du PLUI. Et aussi comment anticiper le choix des outils. Donc une des remarques qui a été faite par les participants, c'est de dire "le bureau d'études me propose plein d'outils, quels sont les outils que je vais choisir par rapport aux problématiques de mon territoire ? **On en vient au choix des outils, en oubliant d'évoquer la phase préalable qui est la stratégie territoriale et qui va déterminer le choix des outils.** Et ce qui ressort aussi fortement de l'atelier, **c'est le clivage entre des territoires plus ruraux, où justement on est plus confrontés à la gestion de ces intérêts particuliers par rapport à d'autres types de territoires.**

On a eu également une illustration au sein de l'atelier qui renvoie un peu à ce que l'on a évoqué sur **le degré de maturité de la collectivité en termes de participation/concertation avec des expériences qui ont précédé l'élaboration du PLUI.** C'est la Communauté de communes des monts d'Alban qui a travaillé sur une démarche d'Agenda 21 et qui travaille son projet de territoire dans ce cadre là, dans un cadre plus global que le PLUI ; et le PLUI viendra s'intégrer dans cette démarche globale. Je ne travestie pas vos propos ?

Et puis, a été également cité, **l'exemple du BIMBY – Build in my back yard**, intéressant pour lier la préoccupation individuelle finalement à l'intérêt collectif et à l'objectif de densification sur certains territoires.

## Réactions de la table ronde sur le rapport de l'atelier 3

Philippe Labaume, animateur de la table ronde

J'avais envie de poser la question à monsieur Czechowski, par rapport au plan de concertation et à la stratégie. Comme vous n'avez pas encore commencé, est-ce que vous avez déjà travaillé sur une stratégie de concertation ? Et éventuellement, est-ce que vous vous êtes déjà posés des questions en termes de cahier des charges de concertation, de savoir à qui vous allez faire appel ?

Silvain Czechowski

En fait, aujourd'hui, on a une contrainte de temps qui est vraiment délicate à appréhender, puisque l'objectif c'est de sortir un débat d'orientations sur le PADD avant mars 2017 – si on reprend le fameux article 13 de la loi – et finaliser un PLUI avant décembre 2019. Donc, c'est en soi une première difficulté. Par rapport à ça, la proposition qui a été faite à notre exécutif et qui doit faire l'objet de validations, d'amendements, *c'est de mobiliser l'ensemble des bureaux d'études des compétences que l'on peut avoir sur le territoire.*

La première des choses à laquelle nous oblige la Communauté urbaine, c'est de *mettre en place une nouvelle équipe interne, en régie, pour piloter la maîtrise d'ouvrage du PLUI.* Ça, il faut quand même le dire en préalable.

Deuxième point, *il va falloir alimenter les objectifs de concertation qui doit être objectivée* le plus possible. Une proposition que j'ai faite, c'est effectivement, d'*outiller l'agence d'urbanisme catalane*, sur tout l'aspect diagnostic, sur tous les aspects sensibilisation pour pouvoir disposer d'éléments à mettre à la disposition du public, à mettre à disposition des acteurs.

On a un troisième outil qui est intéressant, qui est assez original sur le territoire, *c'est l'atelier d'urbanisme de la ville de Perpignan*, mais en fait c'est une instance de concertation entre les différentes associations, entre les différents habitants, des différents quartiers de, notamment, la ville de Perpignan (ce n'est pas une agence d'urbanisme). Cet atelier d'urbanisme fait déjà de la concertation préalable, depuis de nombreuses années, en invitant des experts, en invitant des acteurs à faire du benchmarking – venir comparer notre territoire à d'autres territoires. Et donc, *il y a une sensibilisation amont vis à vis de la population qui se fait peut-être de manière imparfaite, mais qui se fait de longue date puisque cet atelier d'urbanisme vient de fêter ses 25 ans en 2015.*

Enfin, *on souhaite mobiliser des bureaux d'étude, spécifiquement sur un certain nombre de thèmes, et notamment sur le thème de la concertation.* Moi, l'outil Carticipe m'intéresse, à titre personnel, mais je reste quand même convaincu que l'on a besoin de compétences d'animation pour animer des réunions publiques.

Ce que je constate, notamment sur les dispositifs de concertation que j'ai été amené à accompagner sur l'élaboration du SCoT de la plaine du Roussillon, il y a quelques années en arrière, *c'est que les élus interviennent beaucoup à travers des à priori qu'ils ont*, et un des bénéfices de la concertation, c'est qu'on soit un petit peu dans la réduction de ce que les sociologues appellent « la dissonance cognitive ». C'est à dire que le fait de se retrouver confrontés à des manifestations, notamment dans le cadre de réunions publiques - je suis beaucoup moins sûr que cela marche avec un site internet – les élus ont l'impression d'aller un petit peu au feu, mais même si ces réunions publiques réunissaient peu de monde en fin de compte, ils reviennent en disant « au-delà de cette confrontation on avait peut-être, pas tout à fait, perçu les enjeux de la même manière. » Donc, il y a vraiment un enjeu à réduire cette dissonance cognitive sur laquelle internet a un effet pervers. C'est

la notion de « billet de conformité », c'est à dire que les réseaux sociaux, on le sait, à partir du moment où vous avez une personne qui a identifié un problème, ça peut avoir un effet boule de neige et tout le monde va focaliser sur tel ou tel sujet, au risque de passer à côté d'autres enjeux, ou d'autres sujets de préoccupation. En tous cas, sur le SCoT, on a eu ces craintes là, à un moment donné.

Et donc aujourd'hui, moi, je répondrai à votre question en disant « **on est aux prémices, mais on va essayer d'utiliser toute la palette des outils qui sont à notre disposition** » à la fois pour pouvoir mobiliser les expertises et des compétences pour répondre aux enjeux de temporalité ; et en même temps pour pouvoir se donner un maximum d'opportunités de traiter dans un premier temps les question des enjeux (diagnostic, etc.) et des orientations à l'échelle du PADD.

### Philippe Labaume, animateur de la table ronde

Agnès, j'avais envie de te questionner par rapport au lien avec BIMBY puisque cela a été évoqué. Mon petit doigt m'a dit qu'il y a un **guide d'urbanisme durable qui est sorti en Ariège, il n'y a pas très longtemps**. En quoi des démarches comme BIMBY peuvent alimenter, s'articuler avec une démarche de PLU-PLUI ?

### Agnès Legendre

**Simplement, la démarche BIMBY n'est pas identifiée comme un outil de concertation**, mais par le fait, vu que l'on va au devant des particuliers, ça en devient un. Puisque en plus, la stratégie communale de densification, elle est travaillée sur les parcelles identifiées de zones urbanisées peu denses. **Donc, cela peut devenir effectivement un bras de levier, un moyen d'instaurer le dialogue entre les élus et les propriétaires privés**. Cette démarche là, elle est bien à ce niveau. Et c'est vrai que l'on retrouve là, plutôt des outils de concertation en direct, **soit sous la forme d'ateliers à l'échelle d'un quartier, puisque là on descend dans les échelles, et ensuite sur des relations directes entre un urbaniste, un architecte et un particulier qui éventuellement veut s'engager dans une démarche de division parcellaire**. Mais là, j'y vois quand même une différence assez fondamentale : on ne peut pas considérer le BIMBY comme un outil de concertation car bien qu'on soit au contact direct avec un public, on redescend à l'échelle minimale, celle de la vision du particulier et du propriétaire privé.

### Philippe Labaume, animateur de la table ronde

La question qui semblait importante dans l'atelier, **c'est le coût de la concertation**. Alors, je ne sais pas, monsieur Prunet, si vous avez identifié dans votre démarche le coût de la concertation ; sachant que lorsqu'on parle de coût, on oublie souvent les avantages...

### Christophe Prunet

Absolument pas. **Non en fait, nous, on a toujours fait la concertation en régie**. Si on doit identifier un coût précis sur la concertation, c'est le coût des A0 d'expositions – donc 75 euros par planche. Donc, une dizaine... Je parle sur le premier PLUI, celui qui était à huit communes. Et ensuite, quatre réunions publiques avec la participation du bureau d'études à 500 euros la réunion. Donc, on est sur quelques milliers d'euros. Et ce coût là ensuite, il ne chiffre pas le temps passé par la régie et les élus qui est assez important. Et les secrétariats aussi. Ne serait-ce que les mailings, les envois, la logistique autour de la réunion publique, les comptes-rendus et tout ça...

De notre côté, de par l'expérience sur notre territoire, **on a une implication financière, ou en tous les cas un plan de charge plus important en régie que vis-à-vis du prestataire**. Et il n'y a pas

d'animation professionnelle à proprement parler, et je pense qu'il y a une certaine méfiance par rapport à l'animation professionnelle dans le cadre d'une concertation, en tous cas sur le territoire que je couvre. Même une vraie méfiance. Un professionnel de l'animation est un hypocrite ! Il vient vendre quelque chose auquel il ne croit pas lui-même, alors que la principale qualité de l'animation, c'est d'être très sincère, une démarche qui doit faire preuve d'imagination aussi...

Je retiens quand même que ce qu'il se dégage, c'est qu'il y a des outils propres à des stades de la procédure. J'ai l'impression qu'on ne parle pas au public d'un diagnostic ou d'un PADD de la même manière qu'on peut lui parler d'une OAP. Donc si on doit faire de la concertation sur une OAP, on aura un outil qui ressemblera beaucoup plus au votre. Quand on est vraiment dans l'aménagement, lorsqu'on veut faire passer un message ou faire de la pédagogie sur des concepts ou sur un projet de territoire au sens large, la réunion publique ou les ateliers me semblent plus pertinents. Je ne sais pas s'il y a des recettes miracles, mais en tous cas, **faire preuve d'imagination aussi, c'est faire preuve de diversité. C'est à dire avoir des supports ou des outils de concertation variés, cela permet aussi de maintenir l'intérêt ou de cibler des publics différents.**

### Philippe Labaume, animateur de la table ronde

Je propose qu'on laisse parler, quand même, le bureau d'études. La question des coûts, qu'est-ce que cela évoque pour vous ?

### Benjamin Hecht

C'est un peu délicat, c'est un peu compliqué. **L'outil informatique, c'est pas vraiment le plus compliqué, c'est pas forcément ce qu'il y a de plus cher.** Pour être hypocrite, c'est mon quart d'heure pub, je pense qu'on a un outil pas cher ! Mais, par contre, **la vraie question, c'est vraiment le temps jour...** par exemple, nous, en termes de consultants, vous avez vu qu'on est basés à Paris, Cécile est à Bayonne... Les temps de déplacement, les temps de travail, de conception... C'est ça qui va vous coûter le plus cher... Un atelier, par exemple, nous, faut qu'on vienne à trois ou quatre personnes, faut qu'on dorme sur place avec x nuits d'hôtel, plus les billets de train... mais c'est énormissime. **Nous, ce que l'on fait beaucoup, maintenant, c'est qu'on préfère déléguer notre outil et former aux techniques d'animation...** Parce que oui, il y a Carticpe, mais il y a aussi toutes les techniques d'animation justement pour que tout le monde parle autour d'une table, apprenne à s'écouter à parler... Mais par exemple, **on peut former en capacité d'autres structures locales, voire directement, pourquoi pas, des collectivités territoriales** pour qu'elles puissent faire elles-mêmes le travail, parce que sinon, personne ne s'y retrouve. Je ne connais pas dans cette nouvelle région, les bureaux d'étude... Mais, nous par exemple, je sais que c'est très difficile de venir à trois ou quatre de Paris pour venir animer une soirée quelque part, cela me paraît juste pas possible.

### Philippe Labaume, animateur de la table ronde

Et est-ce que vous travaillez avec des urbanistes, ou est-ce que votre structure intègre des urbanistes ? Enfin, comment vous articulez la compétence urbanisme et la compétence concertation ?

### Benjamin Hecht

En fait, c'est plutôt dans la façon dont on aborde le sujet... Disons que comme on est professionnel de ce domaine urbanisme, on a une compréhension des sujets pour pouvoir le transmettre plus facilement au public par rapport à une agence de communication peut-être plus classique en termes de vocabulaire.

Éventuellement, on avait dit que la CC des Monts d'Alban et du Villefranchois dans le Tarn pourrait éventuellement parler de l'articulation avec l'Agenda 21 ?

## " Échanges avec la salle

Je vais vous rappeler un petit peu le contexte. Notre Communauté de communes est issue de la fusion de deux Communautés de communes avec rattachement de deux communes supplémentaires. Sur l'ancienne Communauté de communes des Monts d'Alban, nous avons **un Agenda 21 intercommunal** qui a été la base de la construction du PLUI des Monts d'Alban, c'est à dire sur 8 communes. Cela a été notre première expérience de PLU qu'on a mené avec l'aide d'un bureau d'étude.

Suite à l'agrandissement du périmètre intercommunal, les élus ont décidé d'élaborer **un nouveau projet de territoire et de partir sur l'élaboration en parallèle d'un Agenda 21 intercommunal et du PLU intercommunal**. Donc, cette fois-ci, on a vraiment une imbrication complète de l'élaboration des deux démarches : le diagnostic du PLU est le même que le diagnostic de l'Agenda 21, **sauf que l'Agenda 21, nous amène à faire une concertation beaucoup plus poussée que ce que l'on aurait pu faire dans le cadre du PLU**.

On a par exemple mis en place **des ateliers avec la population**. On leur a fait dessiner le territoire tel qu'ils le voient aujourd'hui et le territoire tel qu'ils l'imaginent. Et là, pour se projeter dans la phase d'action, on va leur faire dessiner le territoire tel qu'ils le souhaitent avec des actions pour aller du territoire aujourd'hui au territoire souhaité.

On a fait ce même travail là avec les élus et également des classes du collège d'Alban.

Après, la concertation et le fait d'allier les deux démarches vient vraiment d'**une volonté politique**. Et cela me paraît important de le préciser parce qu'on aurait pu s'en tenir à des réunions publiques, des registres de concertation et une publication dans les bulletins communaux.

**Notre volonté a été vraiment d'aller plus loin, d'avoir un projet de territoire qui soit co-construit...** Alors, on le fait en régie... On fait tout en régie à la fois le côté d'urbanisme et le côté concertation.

C'est aussi pour les élus **la volonté de bien s'approprier le projet de territoire pour pouvoir ensuite bien s'investir dans l'élaboration des pièces techniques du PLUi** parce que le travail précédent avec le bureau d'étude a été survolé sur ces aspects là et c'est ce qui nous manque aujourd'hui.

Guillemette Labbé, CC des Monts d'Alban et du Villefranchois

**La tentation est trop forte..., il faut que je vous réponde sur les bureaux d'étude, sur les professionnels...**

La loi parle de « tiers garant », au moins dans la participation dans l'environnement. **En général, les professionnels de la participation, ceux qui savent faire parler les gens, savent exploiter la parole sont beaucoup plus compétents que les services techniques qui organisent la démarche parce qu'ils sont formés à la démocratie participative.**

**Vous n'êtes pas plus légitimes qu'un bureau d'études, même en termes de sincérité...** et je le dis vraiment avec force parce que nous on y tient beaucoup dans les débats publics... **La concertation est faite par les garants, pas par le maître d'ouvrage – parce que le tiers, c'est celui qui n'a aucun intérêt direct dans la démarche, qui ne doit pas produire de l'acceptabilité sociale.**

Après, la question se pose d'un **bureau d'études qui sait faire son travail, qui est sincère, qui ne soit pas au service d'un élu ou de la commande** pour dire « il faut que ce projet passe, donc fais moi de l'acceptabilité sociale ». **Ça c'est l'éthique professionnelle, c'est autre chose.**

Mais, **être accompagné dans ce type de démarche est fondamental** parce que la plupart des services techniques ont des compétences autres que celles qui concernent la démocratie participative. D'ailleurs, vous le dites « en réunion publique, on fait de la pédagogie ». Alors déjà les réunions publiques ont de grandes limites : rien que l'agencement de l'espace, l'estrade, le ping-pong de la question et de la réponse. La société ne se parle plus comme ça.

Les ateliers thématiques d'autres dispositifs sont beaucoup plus appropriés pour faire ressortir la parole. La pédagogie a double sens : **vous n'avez pas qu'à apprendre à quelqu'un, vous avez aussi à apprendre de lui...** on a des citoyens de plus en plus formés. On n'a pas que des profanes. Tout citoyen, tout habitant, tout usager, au-delà de l'expertise d'usage qu'il a parce qu'il connaît, parce qu'il en est témoin de son territoire, il peut aussi avoir d'autres types de compétences : ingénieur, architecte, capital social et politique, c'est à dire qu'il connaît par d'autres biais le fonctionnement du système d'acteurs de son territoire... **Donc, déjà, il ne faut pas aller vers les citoyens en disant « on fait de la pédagogie », cela peut être aussi à double sens.**

**Donc les bureaux d'études sont fondamentaux parce que, tout simplement, on a pas encore conçu dans la formation des personnes qui sont dans les services techniques urbanisme etc. des modules « concertation ».** Et c'est normal de s'adresser à quelqu'un qui sait faire.

Dans la littérature sur la participation, le tiers garant est important aussi parce qu'il est le garant pour qu'il n'y ait pas de « hidden agenda » - agenda caché – derrière une commande. Donc, pour montrer au public que vous êtes dans une démarche de sincérité, vous confiez le processus à un tiers qui vous aide à imaginer un peu la méthodologie participative.

**Arrêtons tout de suite l'idée que les bureaux d'études ne sont pas des gens sincères. Non, ce sont des professionnels qui se sont formés.** Je tiens beaucoup à ça, parce que « un », c'est la loi qui prévoit le tiers garant, « deux », c'est que la CNDP accorde une importance cruciale aux garants qui sont nommés par la CNDP, indemnisés par la CNDP, etc, ce qui pose la question de l'indépendance, ce qui est très important.

*Ilaria Casillo*

J'insisterai sur trois voire quatre éléments qui me paraissent très importants.

**1- « Un double défi » :** Vous qui êtes appelés à réaliser les PLUi, vous avez une double contrainte. La première, celle de mettre d'accord, tout d'abord, les élus. Donc, une gouvernance à penser parce que ce n'est pas facile de faire avoir une vision commune par des acteurs qui ont l'habitude d'avoir leur propre logique. **Donc, vous avez un double défi : d'abord créer cette gouvernance qui peut se faire à travers de la collaboration et de la concertation, et ensuite, une fois que c'est plus ou moins clair entre les différents acteurs porteurs du PLUi, établir la concertation, c'est à dire la façon dont on va vers les citoyens.** Ça c'est clair, c'est un défi majeur. **Et mieux vous pensez la gouvernance, plus facile ce sera de penser le « design participatif ».** Plus le système d'acteurs est clair, plus le monde est rassuré dans cette démarche, mieux le PLUI se passera vraisemblablement.

**2ème élément : « la question de la temporalité »** Le temps d'un projet ne coïncide presque jamais, malheureusement, avec le temps de la concertation. Et les conflits le montrent très bien. Il y a des conflits qui vont surgir 20 ans après, quand on arrive le chantier, etc.... Alors qu'un projet, cela peut prendre – et je parle bien de projet d'aménagement – des années et des années. Donc, articuler c'est très difficile. En même temps, une réponse à ça, ce peut être **sortir de la procédure et entrer dans une optique de processus.** La concertation n'est pas qu'une procédure, elle est aussi un processus. Il faut essayer le plus possible de la passer en amont ; pas trop parce que sinon pour les personnes c'est difficile de ne pas voir spatialisée quelque chose, donc les gens vont se soulever... « Comment cela se fait, alors cela passe en bas de chez moi ! »... C'est là qu'ils vont se réveiller. C'est la difficulté : **aller suffisamment en amont, mais pas trop, pour les aider à voir traduits tous les éléments de la planification.** Donc, **passer d'une optique de procédure à celle de processus, signifie aussi que vous devez faire un effort pour penser pour chaque phase la réponse concertative la plus adaptée.** Comme tout type de processus, la concertation peut avoir des moments plus intenses, puis s'interrompre, puis revenir...: par exemple très poussé dans le diagnostic, puis vous allez avec un ping-pong avec les services dans une phase de rédaction, puis vous re-allez vers la population... Rien ne vous empêche alors que ce soit un « spot » ou tout concentré dans un moment. Donc, là aussi, une énorme variété.

**3ème élément de difficulté : « la question des échelles ».** Vous êtes confrontés à une articulation des échelles d'intérêt et d'action des acteurs et là je prends des exemples, parce que c'est très difficile quand vous êtes une multiscalarité de ce type .

En général, en Allemagne, ils font beaucoup **des ateliers du futur** quand il s'agit de la planification, de la prospective, de documents de stratégie, de projet de territoire. C'est un dispositif qui concerne surtout les acteurs du territoire, les porteurs d'intérêt, les acteurs forts, économiques ou culturels qui ne sont justement pas très localisés car ils ont des intérêts aussi à des échelles différentes. Ils sont ensemble, pour une journée entière, en général... Ils vont leur expliquer leur projet. Ils font en sorte que ces acteurs là sortent avec un morceau de responsabilité, c'est à dire « tu es acteur économique, qu'est-ce que tu pourrais faire pour injecter ce projet que l'on a par rapport au territoire ? ». Et après une journée d'atelier du futur, ils vont sortir avec des consignes et ils se redonnent rendez-vous dans les deux mois, trois mois successifs, et puis les acteurs vont dire « voilà, moi, ce que j'ai fait pour avancer, etc. », – en général, après, il y a plein de déclinaisons de ce

dispositif du futur – et petit à petit, ils vont construire la vision du territoire comme ça. Mais là, c'est un dispositif qui met volontairement à l'écart, la population concernée et qui ne se concentre que sur les acteurs économiques.

En Italie, vous avez d'autres types de dispositifs. Je pense par exemple à celui que nous avons fait à **Florence, pour faire le plan stratégique de l'aire métropolitaine** – une partition administrative qui vient tout juste de sortir de l'oeuf en Italie – Les élus ont voulu se mettre d'accord avec les autres maires des petites communes pour avoir le plan stratégique de leur aire métropolitaine. Ils ont fait **« le marathon de l'écoute »**. Le marathon de l'écoute, c'était des rendez-vous réguliers avec les habitants et c'était vraiment l'esprit du marathon : on fait vite, on fait intense, et partout dans le territoire, on interroge la population par des ateliers très pointus.

Donc, vous avez vraiment une panoplie énorme, d'exemples dans différents pays pour essayer justement de répondre à cette complexité des échelles.

**4- Et la dernière chose, c'est le design participatif.** Une fois que vous avez clarifié la question de la gouvernance, une fois que vous avez assumé qu'il faut entrer dans une logique de processus et pas de procédure, une fois que vous avez clarifié comment articuler les échelles, **vous devez proposer cette fameuse méthode de concertation, donc vous devez penser le design participatif.**

Le design participatif requiert quoi ? **Il faut penser à la méthodologie, aux participants, aux intervenants, au périmètre de la question et au périmètre géographique, au tiers garant, au bilan...** Il faut vraiment s'imaginer tout le déroulement du processus. C'est clair que vous ne devez pas aller dans le détail - parce qu'on l'a vu, on apporte cette fameuse opposabilité - mais rien ne vous empêche de donner les principes de base de votre concertation. C'est à dire « nous, on fera plutôt, une démarche de concertation qui relève du domaine de l'information, nous, on aura l'intention de confier la concertation à un tiers garant ou à quelqu'un d'extérieur... ». Vous voyez, c'est des principes de base, mais cela n'empêche que **vous devez avoir clair en tête, un design participatif.**

**Et ce design là, pour le concevoir, vous devez avoir une compétence :** soit vous l'avez en interne, et tant mieux parce que en termes de coût vous allez épargner, mais si vous ne l'avez pas, ce sera mieux d'aller vers des professionnels, quelqu'un qui puisse vous accompagner dans cela.

**Je sais que la participation a un coût.** C'est vrai, malheureusement, il n'y a rien en termes de loi qui oblige ou qui consacre un budget de votre projet qu'à la concertation.

**Mais, elle est, néanmoins, non seulement une obligation de loi,** et là je rejoins comment j'ai ouvert ce matin, c'est vraiment pour respecter un droit qui est en plus fondamental - le droit à la participation -, **mais c'est aussi pour rendre plus durables, plus légitimes, les documents de planification** que vous allez sortir.

**Ne vivez pas prendre la concertation comme une contrainte : elle ne l'est pas. Elle est une ressource.** Je vous l'ai dit, **cela permet d'aller plus loin.**

Voilà, je m'arrête sur cette note positive.

Direction régionale de l'Environnement,  
de l'Aménagement et du Logement

Midi-Pyrénées

Cité administrative,  
1, rue de la Cité administrative – CS 80002  
31074 Toulouse Cedex 09

tél. 05 61 58 50 00  
fax 05 61 58 54 48

[www.midi-pyrenees-developpement-durable.gouv.fr](http://www.midi-pyrenees-developpement-durable.gouv.fr)

