

LA CONCERTATION



 **cadre juridique**

 **exemples régionaux**

 **travaux des ateliers**



1. Cadre juridique

Le Petit Robert définit la concertation comme « *politique de consultation des intéressés avant toute décision* ». Dans les faits, la concertation peut couvrir plusieurs niveaux d'implication, depuis la simple information / communication jusqu'à la co-construction ou la codécision, en passant par la consultation des diverses parties prenantes.

Les lois Grenelle et ALUR ont renforcé les modalités de concertation en matière d'urbanisme et de décisions ayant une incidence sur l'environnement. Pour les PLU intercommunaux, le cadre juridique de cette concertation est principalement défini aux articles [L. 103-2 et suivants](#) du code de l'urbanisme (CU) :

▶ Le rôle de la délibération prescrivant le PLUi

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ont ainsi pour obligation de **définir** les modalités de concertation dans la délibération prescrivant le PLUi (article [L. 153-11](#) CU) et **respecter** l'ensemble des modalités prévues dans cette délibération (article [L. 600-11](#) CU).

▶ Les publics visés

Cette concertation doit associer « **les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées** ». Les habitants et les réseaux locaux (associations, Conseil de développement...) constituent les principales cibles, mais d'autres publics peuvent être également impliqués : agriculteurs, jeunes, commerçants, touristes...

▶ Le niveau de concertation

D'un point de vue juridique, les modalités de concertation doivent être **adaptées aux enjeux** du projet : plus les enjeux sont importants, plus les moyens retenus devront être conséquents.

▶ La durée et la conclusion de la concertation

La concertation doit avoir lieu **pendant toute la durée de l'élaboration du projet**.

À l'issue de la concertation, l'EPCI doit **en tirer le bilan**. En pratique, la délibération de l'EPCI qui arrête le projet de PLUi peut simultanément tirer le bilan de la concertation (article [R. 153-3](#) CU). Ce bilan doit être joint au dossier d'enquête publique de l'élaboration ou de la révision du PLUi (articles [L. 103-6](#) et [L. 153-19](#) CU).

▶ L'accès aux informations sur le projet de PLUi

La concertation doit par ailleurs permettre au public, pendant une durée suffisante et selon des moyens adaptés :

- ➔ d'accéder aux **informations** relatives au projet et **avis** requis par les dispositions législatives et réglementaires applicables (avis de personnes publiques associées, de l'Autorité environnementale...) ;
- ➔ de formuler des **observations et propositions**, que l'EPCI doit enregistrer et conserver.



*Au-delà de cette obligation juridique, la concertation constitue **un enjeu de construction collective** du projet de territoire, de mobilisation et d'appropriation de la démarche par les citoyens.*



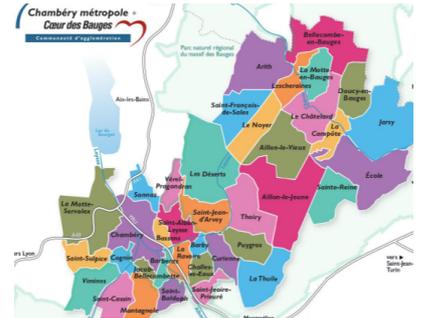
2. Exemples régionaux

Lors de la matinée du Club PLUi Auvergne-Rhône-Alpes du 3 octobre 2017, plusieurs EPCI ont présenté les modalités de concertation qu'ils ont mis en place, dans le cadre de l'élaboration de leur PLUi.

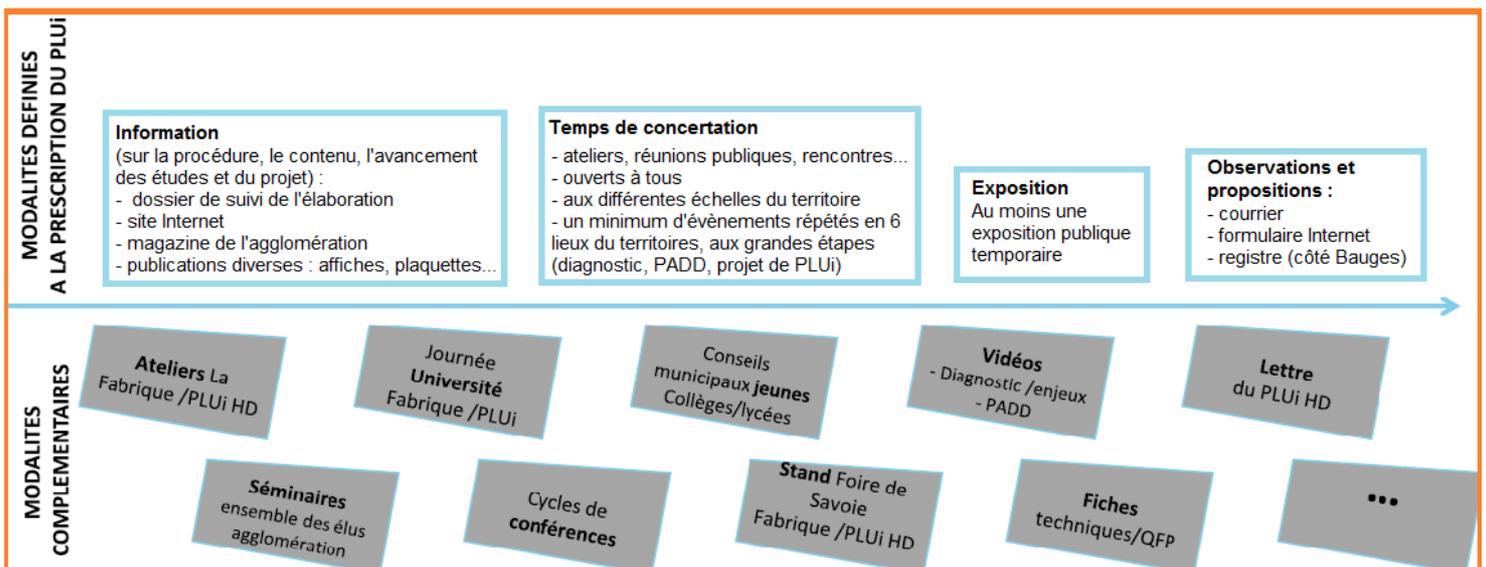
► **Grand Chambéry (Chambéry Métropole Cœur des Bauges)**

Situé en Savoie et créée en 2017, cette communauté d'agglomération (CA) de 38 communes (136 800 habitants) est issue de la fusion entre la CA Chambéry Métropole et la CC Cœur des Bauges.

Les 2 démarches PLUi engagées par les anciens EPCI se sont regroupées au moment de la fusion, avec l'ajout d'un volet habitat puis déplacements (PLUi-HD unifié). C'est le **projet d'agglomération** qui, allant au-delà des seules questions de zonages, a permis une concertation plus large sur les grands enjeux d'aménagement du territoire. Le PLUi a fait appel à différents outils de concertation pour mobiliser et informer :

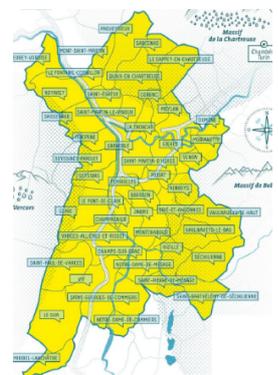


- ➔ le **grand public** : panel citoyens SOFRES d'une cinquantaine de personnes, ateliers participatifs ouverts au public, participation à certaines manifestations, telles que la Foire de Savoie ;
- ➔ les **publics spécifiques** : chantiers avec des socio-professionnels, rencontres avec l'Université qui a fait intervenir 2 classes sur le projet d'agglomération, cycle de conférences thématiques (paysage, densité), avec le CAUE notamment ;
- ➔ les **élus** : lettre du PLUi-HD à destination des élus, puis visible par les habitants via internet, séminaire des élus.



► **Grenoble Alpes Métropole**

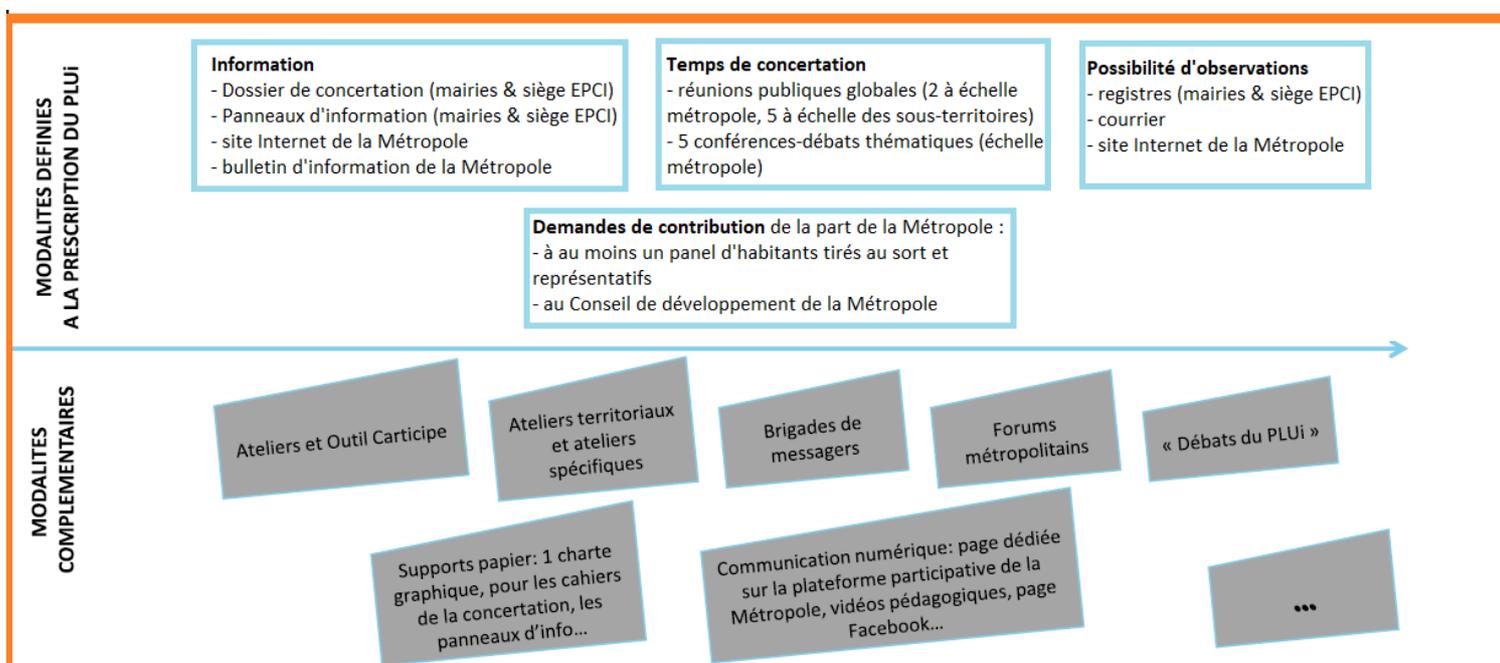
Situé en Isère, cet EPCI de 49 communes (450 000 habitants) a fusionné progressivement : 24 communes en 2012, dernière fusion en 2015. Il est passé du statut de Communauté d'agglomération à celui de Métropole.



Grenoble Alpes Métropole incarne, depuis longtemps, la « **métropole participative** » avec plusieurs expérimentations menées dans ce domaine.

Le territoire dispose d'une vice-présidente chargée de la participation citoyenne. La concertation engagée dans le cadre du PLUi a été plus ambitieuse que la prescription minimum légale : vote d'une délibération cadre, recrutement d'un chargé de mission délégué à ce sujet, définition d'un plan de concertation avec cycles de travail, appui d'une assistance à maîtrise d'ouvrage, ainsi que d'un bureau d'études dédié à la concertation... Des objectifs chiffrés ont été fixés en termes de participation du public avec, pour la phase PADD et la phase réglementaire, le déploiement d'un volet numérique et d'un volet territorial. Plusieurs outils ont été mis en œuvre :

- **5 conférences/débats sur les outils du PLUi** : principe de la conférence « inversée » (en cours de séance, les participants se mettent autour de la table pour formuler des questions collectives aux intervenants) ;
- **Outil numérique « Carticpe »** : cartographie collaborative sous google Map avec **ateliers territoriaux** (réunions ou ateliers publics) et **Brigades de messagers** (mobilisation d'un groupe de juniors entreprises) pour aller sur des lieux publics tels que les marchés afin de communiquer sur l'outil et contribuer à la carte collaborative ;
- **Contribution d'une synthèse** pour la phase PADD fin 2016, adressée à la Métropole ;
- **Panels citoyens.**



► **CC de la vallée de l'Ance (CC Ambert Livradois Forez)**

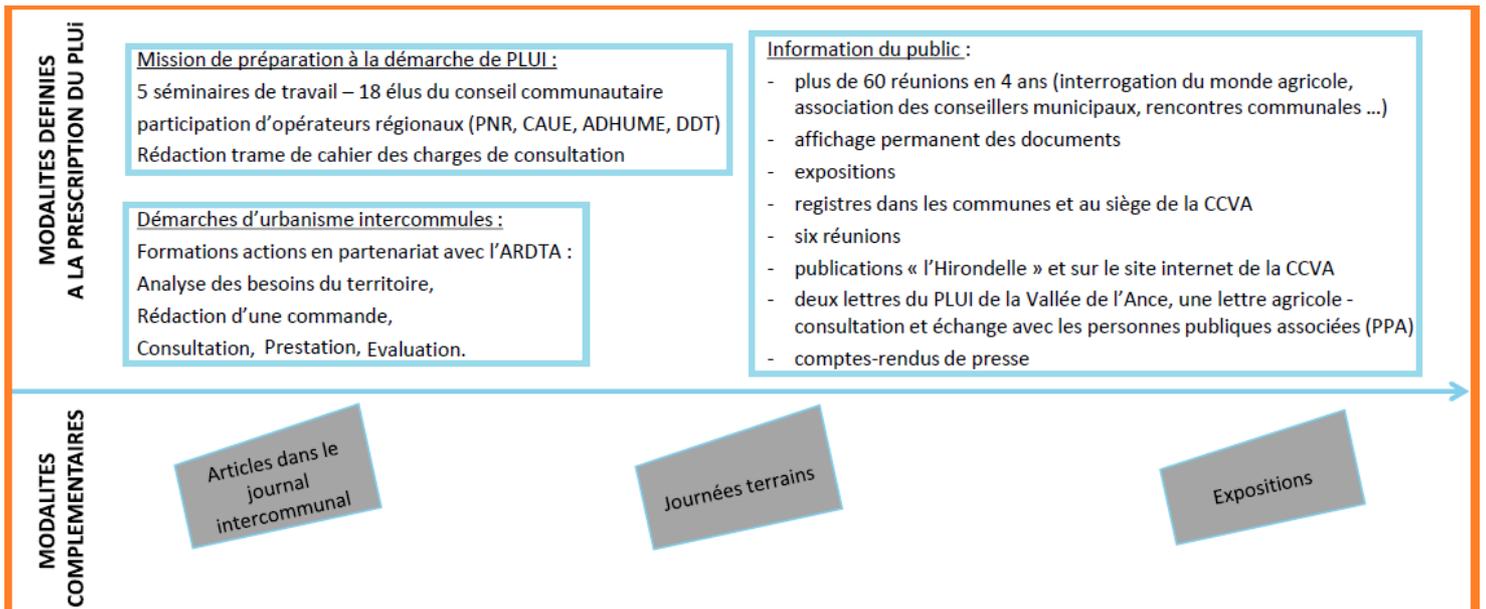
Située dans le Puy-de-Dôme, cette communauté de communes (CC) de 10 communes (3 120 habitants) est membre du parc naturel régional du Livradois Forez. Elle a fusionné en 2017 avec 8 CC ou syndicats pour former la CC Ambert Livradois Forez (58 communes).

La vallée de l'Ance est un territoire rural ayant subi un important déclin démographique. L'élaboration de son PLUi (approuvé en 2016) est, en grande partie, liée à la volonté du PNR Livradois Forez d'inciter les communes à se doter de documents d'urbanisme. L'EPCI a tout d'abord conduit un travail de terrain pour écrire un **projet de territoire** (2000-2001). L'objectif premier était de préserver les paysages comme principal atout du territoire dans un contexte de pression foncière et de mitage des terres agricoles lié à la proximité de Saint-Étienne. Les outils de la concertation ont été les suivants :



- **5 Séminaires de travail avec les élus** financés par la Région Auvergne ;
- **Journal local « L'hirondelle »** pour communiquer sur les initiatives heureuses et redonner de l'espoir pour s'investir dans le territoire ;

→ Des expositions sur les cartographies de projets.



► **Synthèse**

- La concertation est avant tout une question de **choix politique**, puis de **moyens humains et financiers** alloués en termes d’ingénierie notamment.

- Au-delà du service minimum habituel (réunions publiques, informations dans les journaux, exposition...), certaines intercommunalités engagent des **initiatives complémentaires** : ateliers thématiques, forums citoyens, conférence/débats...

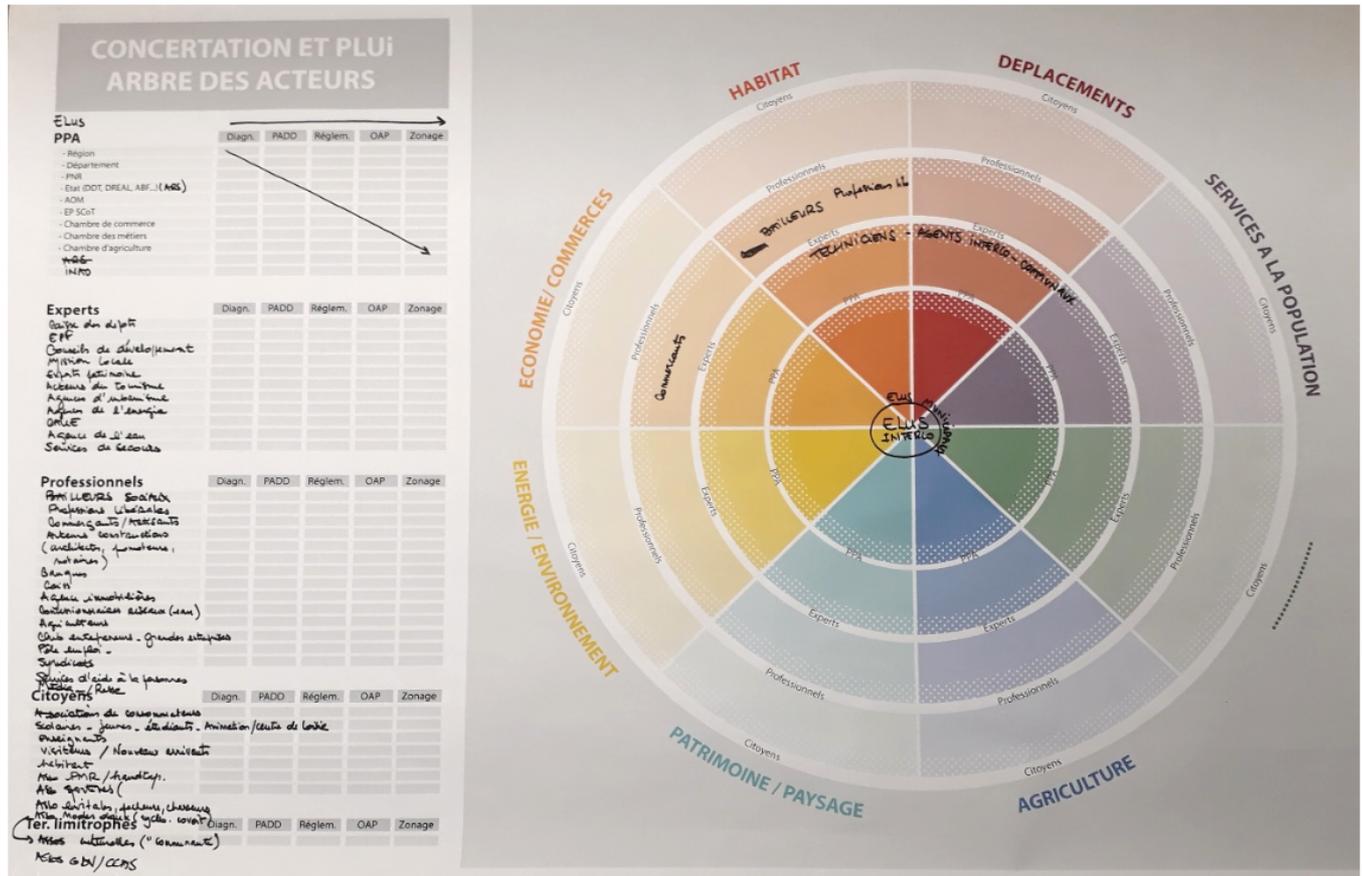
- Les **outils numériques** ouvrent aujourd’hui de nouvelles possibilités pour collaborer davantage avec un public de plus en plus large.



3. Travaux des ateliers

► Concertation : quels acteurs impliquer dans la démarche de PLUi ?

A l'aide d'une « toile des acteurs » (ci-dessous), les participants de l'atelier ont évoqué les **différents publics à impliquer dans la construction d'un PLUi**, en fonction des thèmes de travail (déplacements, habitat - voir partie droite de la toile) et des différentes étapes du PLUi (diagnostic, PADD, OAP, zonage et règlement - voir partie gauche).



Au-delà de l'association obligatoire des élus et des personnes publiques associées aux différentes phases du PLUi, il peut être utile de convoquer à la table de la concertation un très grand nombre et une diversité de publics (pour bénéficier de plusieurs angles de vue, croiser les approches sur une thématique...) :

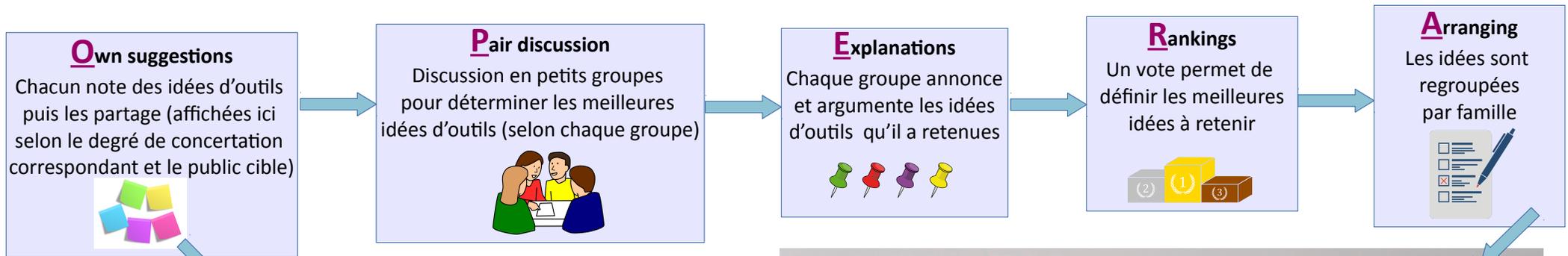
- ➔ **des experts**, tels que les établissements fonciers, la Caisse des dépôts, les Conseils de développement, les missions locales, les agences d'ingénieries locales (agences d'urbanisme, de l'énergie ou de l'eau, CAUE...);
- ➔ **des professionnels**, notamment de l'habitat et de l'immobilier (bailleurs sociaux, promoteurs...), artisans, commerçants, entrepreneurs, agriculteurs, milieu bancaire, services d'aides à la personne, syndicats...;
- ➔ **des citoyens** (regroupés ou non en associations) : consommateurs, associations sportives, culturelles, pêcheurs, chasseurs, usagers des transports publics et modes doux, personnes à mobilité réduite, jeunes, nouveaux arrivants, conseils de quartiers...

La réalisation de cette toile peut notamment être utile en début de lancement du PLUi, afin de repérer les acteurs qui « manquent » éventuellement, selon les thématiques de travail. Elle peut y compris être complétée tout au long de l'élaboration du document d'urbanisme.

► Quels outils mobilisables pour la concertation ?

Tous les outils de concertation n'ont pas forcément les mêmes vocations. Leur efficacité peut donc varier, entre autres selon la finalité poursuivie à cet instant de la concertation, l'état d'avancement du PLUi (diagnostic, règlement...), les caractéristiques du public visé (taille...). C'est pourquoi les EPCI mobilisent souvent un large **panel d'outils**, tout au long de l'élaboration du PLUi, afin de toucher le maximum de personnes.

Dans ce cadre, la réalisation d'un « OPERA Meeting » peut aider les EPCI à constituer ce panel d'outils. Il s'agit de faciliter **l'émergence d'un grand nombre d'idées d'outils** de concertation déjà utilisés ou connus par les participants (pour informer, consulter, coproduire). Ces idées pourront ensuite faire l'objet d'une sélection, puis d'une votation sur **les idées d'outils qui font consensus** dans le groupe :



	INFORMER	CONSULTER	CO-PRODUIRE	...
ELUS				
PUBLIC SPECIFIQUE				
TOUT PUBLIC				
...				

Outils	Le + innovant	Le + impliquant	Le + praticable
FORMATIONS ELUS			
REUNIONS PUBLIQUES			
(CARTOPE)			
CARTES INTERACTIVES	●●●●●●●●		
APPLICATIONS SMART PHONE		●	
BALADES URBAINES/ RANDOS		●●●●●●	●
ATELIERS ENFANTS/SCOLAIRES		●●●●●●	
EXPO - PERMANENTES - ITINERANTES		●	●●●●
PLATEFORMES NUMERIQUES/ FORUMS/RESEAUX SOCIAUX/BLOGS	●●●●	●	●
VIDEOS	●●●●		
AFFICHAGES			●
REPORTAGES PHOTOS BANCQUES			●
MURS A IDEES			●
CAFES CITOYENS			●
SONDAGES		●	
COMITES GRAND PUBLIC			
ATELIERS PARTICIPATIFS		●●●●	●●
CONSEILS DE DEVELOPPEMENT			●●
COPIL / COTECH			
PANELS CITOYENS		●●	●●●●
REGISTRES PUBLICS			●●●●
ARTICLES PRESSE/ PUBLICATIONS			●●●●
CONSEILS DE QUARTIERS		●	●

Pour faciliter le croisement des idées, les travaux en ateliers se sont ici appuyés sur :

- une **organisation des idées** d'outils, affichées en fonction des publics visés (élus, publics spécifiques, tout public) et du degré de concertation correspondant (informer, consulter, co-produire) ;
- 4 **retours d'expériences** : PLUi-H de la métropole de Lyon, Carticipe de Grenoble Alpes Métropole, Randos PLUi de la CC du Massif du Vercors, démarche préparatoire au PLUi de Clermont Auvergne Métropole ;
- 3 **critères** pour le vote sur l'ensemble des outils de concertation proposés, afin de déterminer les outils plus innovants, les plus impliquants et les plus praticables.

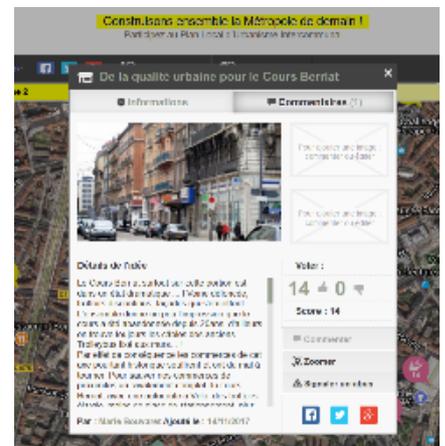
Bilan de l'exercice :

Le + innovant

L'outil considéré comme « le plus innovant » (parmi ceux proposés par les participants) lors de la séance est CARTICIPE, déployé par Grenoble Alpes Métropole.

L'usage d'outils numériques (carte interactive via applications smartphone, plateformes numériques, blogs, réseaux sociaux...) est souvent très efficace pour permettre de massifier la diffusion des informations et le recueil de données (ex. 36 000 téléchargements de documents relatifs à la révision du PLUi-H de la métropole de Lyon), mais aussi pour associer un public plus large, qui ne se mobilise pas habituellement facilement. Plusieurs écueils sont toutefois soulignés :

- ➔ Il convient de faire en sorte que la multitude d'outils mobilisés puisse, in fine, faire sens commun.
- ➔ L'outil numérique ne produira pas les effets escomptés s'il n'est pas associé à une démarche directe de mobilisation auprès des habitants.
- ➔ Ces outils posent des questions de financement à mobiliser, d'échelles de concertation pertinentes et de volumes de données à traiter.



Le + impliquant

Les 2 outils qualifiés de « plus impliquants » sont, d'une part, les balades urbaines (balades urbaines « Tour des densités » du PLUi-H de Lyon et « Randos PLUi » de la CC Massif du Vercors) et d'autre part, les ateliers avec les enfants ou les scolaires.

Ces deux modalités de concertation ont pour objectif de partager et débattre des enjeux du territoire dans un format de proximité avec les rédacteurs (élus ou techniciens) du PLUi. Ils semblent intéressants à mobiliser pour faire progresser l'intérêt général, tout en partant sur des questions très ciblées. Les balades urbaines peuvent, notamment, être utilement mobilisables pour la définition des OAP.



Le + praticable

Les outils qualifiés comme « les plus praticables » sont assez nombreux : expositions (permanentes ou itinérantes) permettant des déclinaisons territoriales, registres publics et articles de presse que les EPCI peuvent facilement mettre en place (suivis par les ateliers participatifs et les panels de citoyens...).



À retenir

La concertation est avant tout **une histoire de construction collective** : un groupe est plus fort que des éléments isolés et c'est le cumul de leurs connaissances qui compte, en particulier dans un contexte de complexité territoriale de plus en plus forte (projets de territoires de plus en plus vastes, acteurs toujours plus nombreux, connaissance territoriale fragmentée techniquement...).

Le pouvoir et la volonté d'action des citoyens se renforcent aujourd'hui et les modalités de concertation se trouvent désormais renouvelées avec un besoin d'implication des habitants/usagers qui augmente pour :

- ➔ prendre en compte la réalité du territoire vécu : l'utilisateur devient expert à même de développer des approches transversales ;
- ➔ répondre aux exigences de transparence et de proximité de la part des habitants.

Parmi les observations des participants du Club :

Recommandations :



- Accorder une plus large part au **dialogue entre des acteurs toujours plus nombreux**.
- Penser l'association des habitants comme une **compétence citoyenne** permettant l'émergence d'une connaissance collective et une **meilleure compréhension des contextes** des parties prenantes
- Utiliser les outils collaboratifs pour confronter les idées divergentes, lever les situations de blocages, créer des liens entre acteurs, passer de l'idée individuelle à la **notion d'intérêt général**

Points de vigilance :



- Difficultés à **faire émerger des idées collectives** en s'appuyant sur des demandes individuelles ou des jeux d'acteurs parfois complexes.
- Des publics restent encore parfois peu touchés ou concernés, la circulation de la parole est difficile.
- Un **sentiment d'instrumentalisation** des participants avec des investissements importants (humain et financier) qui ne donnent pas suite : importance de poser clairement, en amont, les règles du jeu pour que cela fonctionne (déroulé, vocation, utilisation des résultats).

Pour aller plus loin

Le site Internet du Club PLUi :

- Rassemble, dans sa rubrique thématique « Concertation », les fiches et retours des clubs PLUi territorialisés sur le sujet : www.club-plui.logement.gouv.fr/concertation-r112.html
- Propose une fiche thématique « PLUi et concertation », accessible au lien suivant : www.club-plui.logement.gouv.fr/plui-et-concertation-a169.html?id_rubrique=112
- L'ingénierie des PLUi, éléments d'appui à la composition et au pilotage de l'ingénierie du PLUi, juin 2015.

Les présentations détaillées des exemples régionaux :

- CA du Grand Chambéry : http://www.club-plui.logement.gouv.fr/IMG/pdf/20171003_table_concertation_grandchamb_r_ry.pdf
- CC de la Vallée de l'Ance : http://www.club-plui.logement.gouv.fr/IMG/pdf/20171003_table_concertation_vall_r_e_ance.pdf
- Grenoble Alpes Métropole : http://www.club-plui.logement.gouv.fr/IMG/pdf/20171003_tableconcertation_grenoblem_r_tropole.pdf
- Synthèse table ronde concertation : http://www.club-plui.logement.gouv.fr/IMG/pdf/20171003_tablerondeconcertation_synth_se.pdf