

COLLECTION **MÉMENTOS**

DÉMARCHES D'URBANISME : **LA CONCERTATION POUR ENRICHIR ET FÉDÉRER**

GROUPE



N°17



TERRITOIRES CONSEILS

COLLECTION **MÉMENTOS**

MÉMENTO N° 17

DÉMARCHES D'URBANISME :
**LA CONCERTATION POUR ENRICHIR
ET FÉDÉRER**

SEPTEMBRE 2017

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
LE PLUI DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DE LA RÉGION DE DOUÉ-LA-FONTAINE (MAINE-ET-LOIRE) Inciter à la participation jusqu'à l'élaboration du règlement	6
LE SCOT DU PAYS FORÊT D'ORLÉANS VAL DE LOIRE (LOIRET) Adopter un langage partagé et découvrir ensemble le terrain.....	10
LE PLUI DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU PAYS DE LUMBRES (PAS-DE-CALAIS) Impliquer les habitants en leur donnant envie de participer	14
LE PLUI DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU LOIR (MAINE-ET-LOIRE) Marcher avec les habitants pour bâtir son PADD	20
LE SCOT DU MONTARGOIS EN GÂTINAIS (LOIRET) Travailler au plus près des élus pour faciliter leur implication	26
LEVIERS DE RÉUSSITE Quelques bonnes pratiques pour mener une concertation qui donne satisfaction	30
GLOSSAIRE	33
LISTE DES MÉMENTOS DÉJÀ PARUS	34

INTRODUCTION

La concertation du public constitue aujourd'hui un volet incontournable de l'ensemble des démarches portées par les collectivités, et notamment les démarches de planification. De même, la collaboration communes-communauté est essentielle dans des territoires aux périmètres élargis par les réformes successives. Mais si les obligations légales ont été renforcées par les lois Grenelle, Alur et Notre¹, la mise en pratique reste problématique pour les élus et leurs services, compte tenu du caractère technique et complexe des documents d'urbanisme.

Il existe différents degrés d'implication des publics qui dépendent des objectifs fixés par les élus dans le cadre de leur démarche et des moyens dont ils disposent :

- › l'information : jusqu'à présent de nombreux territoires se contentaient de cette démarche à sens unique et descendante ;
- › la consultation pour obtenir l'avis du public sur un sujet précis se développe de plus en plus ;
- › la concertation avec une démarche élargie et un processus itératif, sur une certaine durée, constitue un objectif visé aujourd'hui par le plus grand nombre ;
- › enfin, la coproduction – ou co-construction – représente la forme la plus poussée de participation du public au processus d'élaboration.

Des outils sont proposés au niveau de l'État ou des Nations unies pour favoriser l'accès à l'information, développer et améliorer la participation du public, inciter les décideurs à sa mise en œuvre. La Charte de la participation du public publiée en 2016 par le ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer définit le socle d'un processus participatif vertueux, en quatre articles et un préambule². La Convention d'Aarhus, ratifiée par la France en 2002, consacre l'accès à l'information sur l'environnement et la participation au processus décisionnel³ parmi les droits fondamentaux pour les citoyens et les associations qui les représentent.

Afin de pouvoir éclairer les élus sur les démarches et outils pouvant nourrir leurs documents d'urbanisme en élaboration, Territoires Conseils a repéré plusieurs territoires innovants en la matière.

Au travers de ces initiatives concrètes, en s'appuyant sur les données pratiques et chiffrées, ce *Mémento* donne des pistes pour lancer de nouvelles démarches, en les adaptant bien sûr au contexte de chaque territoire.

Les expériences sélectionnées ont donné envie aux élus et aux citoyens de participer. Elles ont permis de faire évoluer les projets et ont facilité la compréhension et l'implication de tous.

Des démarches participatives classiques (informations dans la presse locale, panneaux d'exposition itinérants, assemblées et réunions publiques) aux outils plus décalés et plus ludiques pour toucher le plus grand nombre (arbre à palabres, porte-à-porte, voyage dans l'espace...), le panel retenu présente des initiatives variées !

1 Voir article L 103-2 du Code de l'urbanisme et article L. 110-1 II 4 et 5 du Code de l'environnement.

2 www.developpement-durable.gouv.fr/sites/default/files/Charte_participation_public.pdf

3 www.toutsurlenvironnement.fr/Aarhus/la-convention-daarhus-pilier-de-la-democratie-environnementale

Dans un premier temps, il s'agit de sensibiliser les élus locaux eux-mêmes, avant d'aborder la concertation des autres acteurs et de la population dans son ensemble.

Les ambitions de la collectivité sont à calibrer en fonction des choix politiques stratégiques, des moyens financiers, des moyens techniques et des compétences humaines disponibles, des délais impartis.

Plusieurs angles sont abordés dans les expériences présentées :

- › **inciter les élus à participer** : exemples des Scot du Pays Forêt d'Orléans et du Montargois en Gâtinais ;
- › **aller à la rencontre des habitants** : exemple du PLUi du Pays de Lumbres ;
- › **faire participer des habitants, y compris pour l'élaboration du règlement** : exemple du PLUi de Doué-la-Fontaine ;
- › **enrichir la réflexion par des visites de terrain** : exemples du PLUi du Loir et du Scot du Pays Forêt d'Orléans ;
- › **rendre les documents du PLUi ou du Scot plus compréhensibles** : exemple du Scot du Montargois en Gâtinais ;
- › **utiliser des outils numériques** : exemples des PLUi du Pays de Lumbres et du Loir ;
- › **faire se prononcer les habitants sur les enjeux, par vote ou par vidéo** : exemples de Doué-la-Fontaine et de Lumbres ;
- › **faire des élus des ambassadeurs auprès des habitants** : exemple du PLUi du Loir ;
- › **organiser des initiatives ludiques pour réfléchir à un PLUi** : exemple du PLUi Pays de Lumbres ;
- › **s'appuyer sur des personnes relais pour diffuser l'information aux habitants** : exemple du Scot du Pays Forêt d'Orléans.

À CONSULTER

→ **Fiche PLUi et concertation** (club PLUi, avril 2014) : <http://www.club-plui.logement.gouv.fr/plui-et-concertation-a169.html>
Voir également les ressources des clubs territorialisés sur le sujet.

→ **Fiche Loi Alur « Participation du public : mesure relative à la concertation préalable facultative »** (avril 2014), disponible sur le site internet du ministère : http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/IMG/pdf/fiche_participation_du_public_mesure_relative_a_la_concertation_preable_facultative.pdf

Ce document a été rédigé par Katia Sigg, urbaniste-paysagiste mandatée par Territoires Conseils, sous la coordination de Leslie Chaze, chargée de mission à Territoires Conseils – Caisse des Dépôts.

Territoires Conseils remercie l'ensemble des territoires, les élus et leurs collaborateurs cités dans cet ouvrage, pour leurs précieuses contributions et la validation des textes.

Crédits photos :

Photo de la couverture : © CC du Loir
PLUI de Doué-la-Fontaine : © CC Doué-la-Fontaine
Scot Pays Forêt d'Orléans : © PETR Forêt d'Orléans-Loire-Sologne
Scot du Montargois en Gâtinais : © SM du Scot
PLUI du Loir : © AURA, CC Anjou, Loir et Sarthe
PLUI de Lumbres : © CC du Pays de Lumbres
Leviers de réussite (dessins) : © ExtraCité – Benoît De Haas

LE PLUi DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DE LA RÉGION DE DOUÉ-LA-FONTAINE (MAINE-ET-LOIRE)

Inciter à la participation jusqu'à l'élaboration du règlement



Le PLUi de la communauté de communes de la région de Doué-la-Fontaine a été lancé avant la création d'une commune nouvelle et la fusion en communauté d'agglomération. Il a pu être approuvé sur le périmètre de l'ancienne communauté de communes. Le souhait politique, en particulier du vice-président en charge de l'urbanisme et l'aménagement durable du territoire, visait alors à associer le PLUi à un Agenda 21, et à lui donner une forte coloration « développement durable ». Forte de son PLUi, la communauté de communes a été lauréate de l'appel à manifestation d'intérêt « centres-bourgs » et de l'appel à projets « Territoires à énergie positive pour la croissance verte » (TEPCV).

UNE CONCERTATION INITIÉE DÈS LE LANCEMENT DE LA DÉMARCHE

La volonté d'organiser une concertation, au-delà des obligations légales, notamment l'enquête publique, était inscrite dans le cahier des charges pour recruter un bureau d'études. Cependant, elle a été mise en place essentiellement par les agents, en interne : les chargés de mission urbanisme et Agenda 21.

Elle a été initiée dès la phase de diagnostic, en ouvrant toutes les réunions aux partenaires et aux habitants.

“ La concertation a permis à l'ensemble de la population de comprendre l'objectif d'un PLUi. Les acteurs du territoire ont saisi cette opportunité pour dessiner le territoire de demain. À chaque phase, impliquer la population a donné un gage de réussite à ce document d'urbanisme car chacun a pu apporter sa pierre

à l'édifice, chacun a pu ramener des réalités de terrain sur des règlements et des normes imposées par l'État. ”

Anatole MICHEAUD, vice-président
en charge de l'Aménagement durable du territoire

Trois réunions publiques ont été organisées. Parmi les participants, on comptait un tiers d'élus et de services, un tiers de partenaires et d'acteurs, et un tiers d'habitants. Les chargés de mission ont ressenti parfois de la frustration face à la faible participation aux réunions organisées, 150 personnes au total : l'exposition de panneaux est insuffisante pour attirer dans des réunions publiques. Ces soirées proposaient aux participants de s'exprimer sur les défis prioritaires sous forme de vote (photo page 6). Parmi un choix de nombreux défis thématiques, le public indiquait ceux à relever pour les dix prochaines années, à l'aide de cartons de couleur. Chaque phase de vote était photographiée pour permettre un comptage précis.

“ La priorisation des objectifs a été un temps fort, car elle permettait à la population de choisir les priorités de son territoire. La concertation ludique en votant avec des cartons de couleur pour prioriser certaines actions a donné le pouvoir de choisir à la population, ce qui a permis d'éviter des choix ressentis comme imposés. Le PLUi est un véritable outil de planification de territoire et un véritable projet de territoire par et pour les citoyens. ”

Anatole MICHEAUD, vice-président
en charge de l'Aménagement durable du territoire

Onze ateliers thématiques ont réuni environ 200 participants. Une attention particulière a amené à les délocaliser en différents points du territoire et à organiser la salle pour favoriser les échanges, en rapprochant les tables, en donnant la parole à chacun et en interpellant ceux qui ne s'exprimaient pas spontanément. Ces ateliers ont été reconduits pour l'élaboration du PADD.

“ Nous voulions éviter de demander, après deux heures de présentation, s'il y avait des questions. Nous avons animé la présentation en la fractionnant entre plusieurs interlocuteurs du bureau d'études et des services : après quinze minutes de présentation des principales données, nous laissons quinze minutes aux questions et aux débats. ”

Damien BINOS, responsable du service Aménagement et Urbanisme

Le diagnostic a abouti à un document de synthèse, très pédagogique et appropriable par le public : document largement illustré de 31 pages, mis en ligne sur le site internet. De même, le PADD a fait l'objet d'un document de présentation de 12 pages.

UN CINÉ-DÉBAT ET DES FORUMS DES CONSEILLERS MUNICIPAUX

Cinq forums ouverts à l'ensemble des conseillers municipaux ont été organisés, avant chaque grande étape et validation : au lancement de la démarche, pour un séminaire d'interconnaissance, un retour sur le partage du diagnostic et les objectifs de développement, sur le PADD et les premières approches réglementaires, lors du bilan de la définition des zonages et

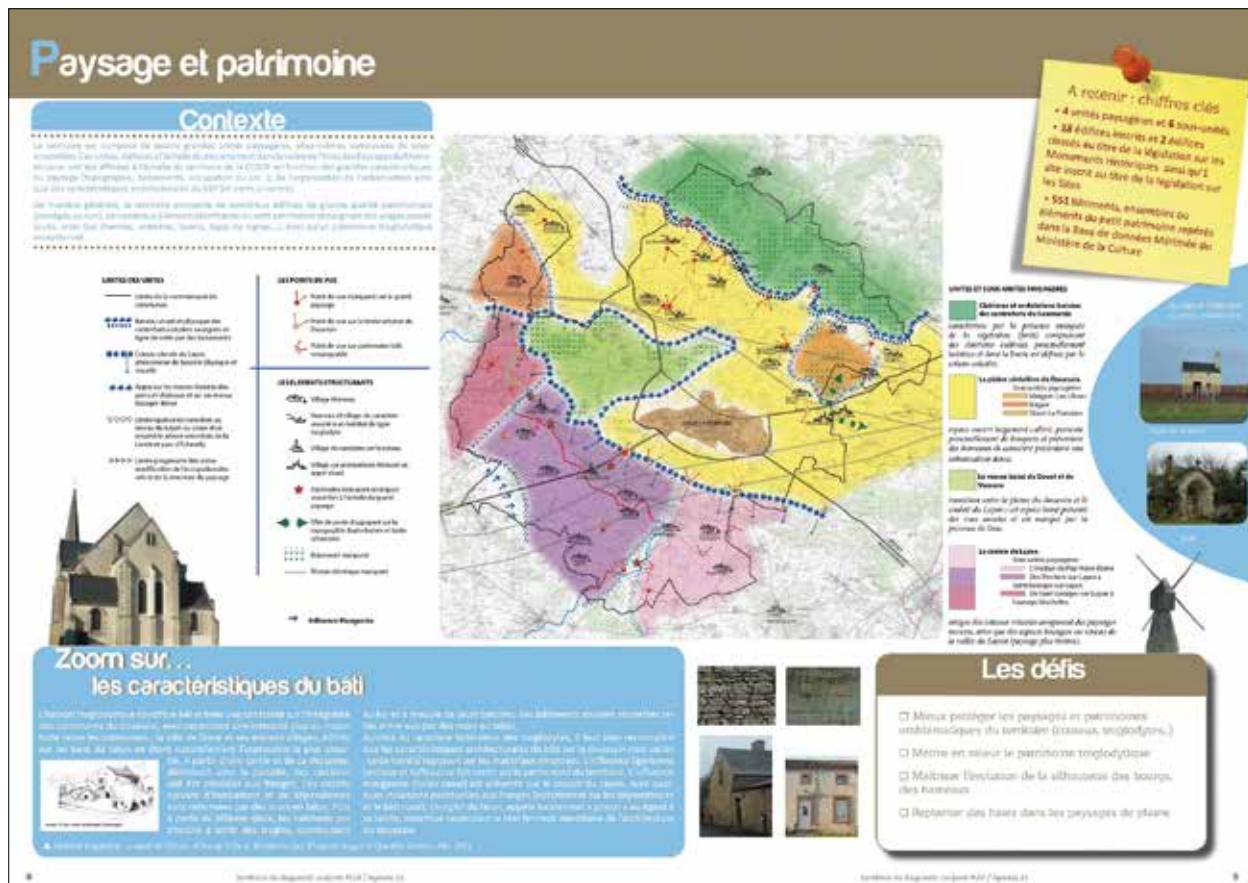


PLANCHE ILLUSTRÉE DU DIAGNOSTIC DU PLUI (EXTRAIT)

de la concertation. Il s'agissait d'organiser un partage et une synthèse des travaux, d'assurer une transparence envers chaque commune, de proposer un moment d'échanges et d'écoute du ressenti des conseillers, et de créer une dynamique collective, de favoriser la convivialité.

“ Les forums ont répondu à une demande de se rencontrer entre communes. Les élus ont découvert qu'ils étaient confrontés souvent aux mêmes problématiques, et ont pu, à partir de là, partager leurs réflexions. Les forums débutaient à 18h avec une synthèse des précédents travaux, permettant aux absents de s'informer. Puis, un buffet convivial favorisait les échanges. Enfin, jusqu'à 22h30, la séance de travail portait sur la suite des projets. ”

Damien BINOS, responsable du service Aménagement et Urbanisme

Une soirée de ciné-débat a été proposée en phase PADD: avec plusieurs courts métrages (Viens construire dans mon jardin, La glace à la fourme, Urbanisme un enjeu de vie locale, Méli-mélo) pour susciter le débat public, sur des

sujets d'actualité liés aux objectifs du PLUi: la densification, la limitation de l'étalement urbain, la revitalisation des centres-bourgs et les enjeux environnementaux autour de la gestion de l'eau. Les organisateurs auraient espéré toutefois attirer davantage que les 70 participants.

LA RÉFLEXION SUR LE ZONAGE : BALADES URBAINES ET ENTRETIENS INDIVIDUELS

A l'articulation de la phase PADD et de la phase de travail réglementaire sur la définition du zonage, des balades urbaines ont été organisées, pour travailler sur l'enveloppe urbaine; repérer les espaces mutables en tissu urbain, les « dents creuses »; sensibiliser à l'économie des terres agricoles.

La nécessité de retourner régulièrement à une échelle communale s'étant fait sentir, des balades ont été proposées aux membres de chaque conseil municipal. La synthèse des résultats communaux a été présentée au forum des conseillers municipaux, pour être confrontée à l'échelle intercommunale.

Les habitants ont été quant à eux sollicités pour réfléchir à la démarche BIMBY (*Build In*

My BackYard: construire dans mon jardin): 112 entretiens ont eu lieu, concernant 114 parcelles. Plus de 190 projets ont été proposés: logements et aussi activités et hébergements touristiques, en transformation de l'existant ou construction. Ces propositions ont conduit à réinterroger certains choix de zonage et le projet de règlement, avant l'arrêt du PLUi.

UNE PRÉ-ENQUÊTE PUBLIQUE

Pour interroger les habitants et pouvoir prendre en compte leurs remarques en modifiant le projet de PLUi, une pré-enquête publique a été organisée, avant l'arrêt de projet de PLUi. Des permanences publiques communales ont été mises en place, avec recueil d'observations sur des registres et réception de courriers. Une centaine de personnes se sont déplacées.

“ Les collègues élus ont pu mesurer le travail réalisé par l'ensemble des habitants. Ils ont été agréablement surpris par la coopération des habitants à cette dynamique de territoire et ont pu comprendre ce que nous avons l'habitude de dire: faire de nos contraintes des opportunités pour l'avenir. ”

Anatole MICHEAUD, vice-président
en charge de l'Aménagement durable du territoire



DES RÉSULTATS

- › 200 participants à onze ateliers thématiques.
- › 100 conseillers municipaux (sur 150) ont participé aux Forums.
- › Un ciné-débat avec 70 participants.
- › Une pré-enquête publique avec une centaine de participants.
- › 170 projets participatifs pour densifier le tissu urbain (BIMBY).

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DE LA RÉGION DE DOUÉ-LA-FONTAINE

Maine-et-Loire (49) Région Pays de la Loire

11 communes, 12 800 habitants

Commune la plus peuplée :

Doué-la-Fontaine, 7 520 habitants

APRÈS FUSION :

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION SAUMUR VAL DE LOIRE

49 communes, pour plus de 100 000 habitants



Le PLUi

- › Démarche lancée en 2013
- › PLU approuvé le 14 décembre 2016
- › Acteurs mobilisés :
BET en charge du PLUi, de l'habitat (pour PLH) et de l'environnement
- › Coût indicatif : 25 000 €
pour le dispositif participatif
- › Coût total du PLUi : environ 300 000 euros
- › Subventions : 200 000 € dont 63 000 €
dotation d'État et 50 000 € AAP Club PLUi

Anatole MICHEAUD,
vice-président en charge de l'Aménagement durable du Territoire

Damien BINOS,
responsable du service Aménagement et Urbanisme

SITE WEB

www.cc-douelafontaine.com

www.cc-douelafontaine.com/vivre/urbanisme/le-plu-intercommunal-p177.html

LE SCOT DU PAYS FORÊT D'ORLÉANS VAL DE LOIRE (LOIRET)

Adopter un langage partagé et découvrir ensemble le terrain



SUR LES BORDS DE LOIRE, LORS D'UN ARRÊT DU CAR DE LA RANDO SOLOGNE VAL SUD, LE BUREAU D'ÉTUDES S'ENTRETIENT AVEC LES ÉLUS DU PAYS SUR LE THÈME DE LA BIODIVERSITÉ.

Confrontés à des problématiques communes, trois Pays – Forêt d'Orléans-Val de Loire, Loire Beauce et Sologne Val Sud – ont mandaté un même bureau d'études pour réaliser leur Scot. Ils travaillent en inter-Scot également avec Orléans Métropole. Pour des territoires vastes, établir un langage commun est nécessaire. Ce projet est né de la volonté de faciliter la communication, pour une appropriation de la démarche aussi bien par les élus, les personnes associées, que les associations et la population.

TROUVER LES MOTS, EXPLIQUER LES CONCEPTS

Au départ, un travail d'étudiants stagiaires (géographes, paysagistes, urbanistes) encadrés par le CAUE du Loiret, a porté sur l'élaboration de fiches pour expliquer ce qu'est un Scot et proposer une culture de l'aménagement, de l'urbanisme et des paysages aux acteurs et décideurs locaux. Les axes de travail ont porté sur le devenir des formes villageoises et l'expression des identités locales.

Il est apparu utile d'éditer ces fiches sous la forme d'un guide à destination des élus et des acteurs locaux, intitulé *Villages dans leurs paysages* et décliné pour chacun des territoires.

SENSIBILISER LES ÉLUS PAR DES VISITES DE TERRAIN

Le bureau d'études missionné pour l'élaboration des Scot a proposé des « randos-Scot » pour aller au-delà des réunions traditionnelles, dans la sensibilisation et la participation des élus.

Pour ces premiers Scot, avec des communes encore au RNU, l'appropriation de la démarche était un défi. Une journée en car a été organisée pour chaque territoire, en invitant les Scot voisins. Les randos ont permis d'aborder les thématiques développées dans les guides : le foncier, la nature dans les bourgs, les lisières villageoises et limites urbaines, les centralités et les déplacements. Organisées en début de démarche, ces randos ont été un vrai temps de découverte, de partage et de pédagogie : elles ont permis à tous de faire connaissance, de noter des premiers éléments de diagnostic et de se mettre ensuite rapidement au travail. Les élus n'avaient pas eu encore l'occasion de travailler tous ensemble. Et sur ce très grand territoire, certains ont découvert des lieux et mesuré la diversité des contextes et problématiques.

Les visites laissent des traces dans les esprits, elles permettent des constats *de visu* et illustrent des propos. Pour chacune, un car complet a amené les participants sur les secteurs à enjeux. Plusieurs arrêts ont permis aux élus de présenter les lieux et leurs problématiques et de débattre ensemble.

Les visites ont été un gage de sérénité pour la suite des travaux du Scot. Pour le bureau d'études, elles ont été un temps de mobilisation des élus et l'occasion de mener des mini-entretiens avec de nombreux élus et techniciens. Menées conjointement avec le bureau en charge des volets faune et flore, elles ont permis une meilleure synergie.

“ Pour des communes amenées récemment à se rapprocher, ces randonnées ont utilement permis aux élus de découvrir ce très vaste territoire. ”

Hervé Cividino, directeur adjoint du CAUE 45

LORS DE LA RANDO-SCOT LA PROBLÉMATIQUE DES COMMERCES
A ÉTÉ PRÉSENTÉE PAR MICHEL MARTIN, MAIRE DE NEUVILLE-AUX-BOIS (SEPTEMBRE 2014)





ATELIER « ID EN CAMPAGNE » AVEC LES AMBASSADEURS

FAVORISER L'APPROPRIATION DU SCOT PAR LES HABITANTS GRÂCE AUX AMBASSADEURS

Les Pays ont recruté au sein des associations présentes sur leur territoire (culturelles, sportives, environnementales, conseil de développement...) des « ambassadeurs », porteurs de message. Des habitants se sont également portés volontaires à titre individuel. Sur les 33 inscrits, plus de 20 participent très régulièrement. Cette initiative « création d'un réseau d'ambassadeurs en urbanisme, aménagement et paysage » est animée par le CAUE du Loiret. Elle s'inscrit dans le programme de la région Centre Val de Loire intitulé « ID en campagne – À vos idées », qui vise à impliquer les habitants dans l'aménagement de leur territoire, et à faire travailler ensemble les différents acteurs du territoire. Une manifestation par trimestre est prévue pendant deux ans : rencontres de sensibilisation thématiques, conférences-débats et projections de films documentaires, ateliers-visites sur sites. Un « parcours quiz » a été organisé pour les ambassadeurs : la visite de quartiers d'époques différentes sur plusieurs communes leur a permis de réfléchir à la question de la densité et ses enjeux.

Parce qu'ils sont déjà impliqués dans la vie associative, les ambassadeurs sont amenés à transmettre les informations recueillies, et la collectivité veut les accompagner pour favoriser une diffusion encore plus large. D'ores et déjà, certains ambassadeurs ont souhaité intégrer également le conseil de développement du Pays.

“ Il s'agit de sensibiliser des personnes relais, à même de participer à l'animation du débat public et à la construction d'une culture partagée de développement durable de leur territoire. ”

Hervé Cividino, directeur adjoint du CAUE 45

D'autres initiatives sont déclinées par diverses structures locales, notamment l'université d'Orléans et l'École supérieure d'art et de design (ESAD). Des enquêtes seront réalisées auprès des habitants pour approfondir les perceptions du territoire, les représentations et les usages. Le CAUE organise des forums d'architecture et de paysage mobilisant des professionnels (architectes, paysagistes, urbanistes) pour contextualiser les objectifs de développement durable appliqués à une petite ville patrimoniale et touristique. En illustrant différentes notions, les forums doivent favoriser le débat avec les habitants et les élus. Plusieurs de ces derniers ont participé avec grand intérêt aux échanges des professionnels lors des premières journées. L'association orléanaise Cent soleils suit chaque projet en réalisant des vidéos de courte durée, afin de présenter les acteurs et capitaliser les actions. Une plateforme Internet dédiée (Les villages dans leurs paysages) présente l'ensemble de ces initiatives.



DES RÉSULTATS

- › 33 ambassadeurs, citoyens engagés dans des associations.
- › Des guides pédagogiques réalisés.
- › Une plateforme Web, consultée 500 fois par mois début 2017.
- › Des expositions de restitution du travail effectué lors des forums sont organisées dans les communes concernées jusqu'à la fin 2017.
- › Des films sur chaque action sont prévus.



DES RÉSULTATS

- › Un nouvel espace d'échanges informels : des élus ont participé aux rencontres proposées aux ambassadeurs en tant qu'observateurs. Ils souhaitent poursuivre ce type d'échanges thématiques entre élus, au-delà de l'élaboration du Scot et des obligations de prises de décisions.



DES RÉSULTATS

- › Les élus ont pris conscience autrement des problématiques d'aménagement du territoire grâce à la confrontation entre les documents de planification et la réalité du terrain.

PAYS FORÊT D'ORLÉANS VAL DE LOIRE (LOIRET - 45)

(chef de file de l'initiative Participation des habitants à l'aménagement durable de leurs territoires)

32 communes, 3 communautés de communes, 57 003 habitants

Commune la plus peuplée :
Châteauneuf-sur-Loire, 7 926 habitants

3 Scot (Forêt d'Orléans-Val de Loire, Loire Beauce, Sologne Val Sud) : 99 communes, 154 000 habitants



Le Scot

- › Démarche Scot : lancée en 2014
- › Durée prévue : en attente de la réorganisation administrative territoriale en cours
- › Démarche ID en campagne : lancée en janvier 2016 pour deux ans
- › Acteurs mobilisés : CAUE du Loiret, Pays, communautés de communes, Région, Université, École supérieure d'art et de design, BET
- › Coût indicatif : 17 240 € HT « ambassadeurs » ; 138 780 € pour l'ensemble des initiatives ID en Campagne ; randos-Scot : 9 300 €

Philippe VACHER, président

Odile AUCLAIR, agent de développement

SITE WEB

www.loire-et-foret.com

www.les-villages-dans-leurs-paysages.eu/fr/portail/62/les-villages-dans-leurs-paysages.html

LE PLUI DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU PAYS DE LUMBRES (PAS-DE-CALAIS)

Impliquer les habitants en leur donnant envie de participer



ATELIER MAPPING AU
COLLÈGE : LOCALISATION
DES HABITATIONS ET
SERVICES EN CUBES
3D, SUR FOND DE
DIAGNOSTIC TERRITORIAL
PROJETÉ AU SOL

La communauté de communes du Pays de Lumbres a intégré de nouvelles communes en 2014, suite à la dissolution d'EPCI voisins. Lors du lancement du PLUi, il est apparu indispensable aux élus d'associer les habitants, notamment dans ce contexte de nouvelle organisation territoriale. En parallèle, s'est posée la question de la sensibilisation des élus, puisque la moitié des communes n'avait pas, jusqu'alors, de documents

d'urbanisme. C'est bien par le biais de la concertation qu'élus et habitants se sont familiarisés avec le PLUi, sous l'impulsion de l'agence d'urbanisme, et ce, dès les premières phases d'élaboration du document ; une révolution pour les acteurs locaux, qui n'avaient pour seule expérience qu'une consultation menée par l'agence d'urbanisme et la Région dans le cadre d'un débat public sur le numérique.



UNE VISION DÉCALÉE

La démarche menée dans le cadre du PLUi, intitulée « Imaginons le pays de Lumbres - Projet de territoire 2017-2030 » souhaitait interpeller les habitants, en évitant un caractère technique.

Un appel d'offres a conduit à sélectionner un prestataire pour sa vision très citoyenne, ses propositions ludiques et attrayantes.

La communauté de communes a pris en charge cette intervention.

Les initiatives proposées sont proches des habitants : elles font beaucoup appel à « l'humain ».

“ Il s'agissait de démystifier le PLUi et tous les termes abscons qui vont avec, de rendre son élaboration la plus ludique possible. ”

Tanguy Beuzelin, directeur de la communauté de communes chargé de l'Aménagement du territoire et de l'urbanisme

UN FOISONNEMENT DE PROPOSITIONS EN PERMANENCE

Deux initiatives ont permis de faire connaître largement la démarche auprès de la population et aussi de capter des contributions pour le diagnostic :

› **une mobilisation de rue** : deux semaines durant, des « mobilisateurs de rue » sont allés à la rencontre des habitants en porte-à-porte et dans des lieux clés (centre commercial, marché, écoles, collège, centre-bourg, etc.) afin de leur présenter la démarche et de recueillir, via une

série de questions, leur ressenti et leur vécu sur le territoire. Plus de 350 personnes ont répondu.

› **un grand jeu photo** durant un mois : sur la base d'une vingtaine de clichés anciens (des cartes postales) présentant diverses thématiques (paysage, commerce, vie sociale, etc.), un jeu concours appelait les habitants à retrouver le cadrage exact de la carte postale et à adresser un cliché récent cadré à l'identique accompagné d'un commentaire, exprimant leur ressenti (60 contributions reçues).

Trois journées d'exposition participative ont marqué le point d'orgue de cette première phase de partage du diagnostic, organisée dans trois espaces :

› **un voyage dans le temps** : une exposition de panneaux thématiques explicitant les éléments de diagnostic repérés par l'agence d'urbanisme accolés au rendu du jeu photo. Cette salle permettait de questionner les évolutions positives ou négatives du territoire dans le temps, avant de porter un regard sur l'état actuel analysé par des techniciens.

INFORMATION EN PORTE-À-PORTE
AVEC LES « MOBILISATEURS DE RUE »



**PARMI LES HABITANTS
QUI ONT RÉPONDU
À L'ÉVALUATION LORS
DES EXPOSITIONS:**

« Je souhaiterais
que les habitants
soient impliqués de
cette manière sur d'autres
projets ou dans le cadre
d'autres démarches. »

100 %

« Je comprends
mieux les enjeux
pour l'avenir de
mon territoire. »

94,1 %

« L'atelier
m'a donné envie
d'en apprendre plus
et de continuer à
suivre ce projet. »

88,2 %

› **un arbre à palabres**: deux arbres en bois à taille humaine étaient dressés, chacun pouvait y laisser sa contribution sur des cartons formulés dans un registre poétique (par exemple, « J'aime le pays de Lumbres car... », ou « Si le pays de Lumbres était une couleur ce serait... »). 480 palabres ont été recueillies.

› **un voyage dans l'espace**: les participants étaient invités à positionner un petit cube représentant leur maison sur un fond de carte satellite étalé au sol (3x4 m). Ce travail de repérage effectué, un vidéoprojecteur (suspendu à un mat au zénith de la carte) projetait au sol sur le fond de carte des éléments du diagnostic permettant d'engager le débat.

Des pupitres munis de tablettes tactiles étaient disposés dans chacune des salles, chacune affichant un questionnaire d'évaluation de l'expérience qu'ils venaient de vivre.

Un **temps fort de restitution** s'est déroulé dans un format plus classique de type réunion publique, capitalisant l'ensemble des apports de cette première phase de diagnostic. L'animation a néanmoins été pensée avec attention, les conclusions ont été exposées en convoquant un décalage sémantique et de l'humour, pour ne pas sombrer dans l'exposé technique et fastidieux: la forme du territoire faisant penser à la silhouette d'un chiot, la présentation a été déclinée comme la morphologie de l'animal avec des illustrations clin d'œil (son pedigree: le paysage, son système sanguin: ses routes, ses principaux organes...).

Ce forum a été l'occasion pour le président d'annoncer la seconde phase et de remettre les lots du jeu photo.

**CO-CONSTRUIRE LES ENJEUX
À PRENDRE EN COMPTE
DANS LE PADD**

La deuxième phase ambitionnait de co-construire le projet de territoire en associant la population aux orientations de celui-ci.

Suite au succès de la première phase, les **initiatives** suivantes ont été proposées:

› **un jeu-concours de vidéo-selfie**, intitulé « Ma priorité », largement diffusé, appelant les participants à se filmer en exposant un enjeu de leur choix et les motivations de ce choix, sur la base d'une liste de douze enjeux identifiés à l'issue du diagnostic (agriculture, logement, déplacements...). « *En trente secondes: qui êtes-vous, où habitez-vous, quel est l'enjeu clé selon vous, et pourquoi?* Et la vidéo est postée. » La même approche a été réalisée avec les collégiens, en interviewant leurs parents et amis.

À nouveau, **trois journées d'exposition**:

› **carte-mapping**: cette fois, les cartes projetaient au sol les enjeux du PADD ou indiquaient les axes stratégiques.

› **outils d'expression**: à plusieurs endroits de l'exposition, des QR codes pouvaient être flashés par les visiteurs pour laisser des avis ou des commentaires via internet, qui s'affichent en direct sur les murs sous forme de nuages de mots rendant ainsi l'exposition plus interactive.

› **à la rencontre des habitants**: la restitution des vidéos engage au débat autour des arguments évoqués, et les visiteurs sont invités à réagir via un support numérique (réaction individuelle et anonyme).

Une page Facebook et une chaîne YouTube complètent les dispositifs.



UNE VOLONTÉ DE TOUCHER DIFFÉRENTS PUBLICS

Les élus ont souhaité travailler avec différents publics ciblés: les entrepreneurs du territoire, dont les agriculteurs; les collégiens, lycéens, jeunes en mission locale, car le PLUi est bâti pour eux demain; les aînés et le grand public, y compris des publics extérieurs (EPCI limitrophes, touristes). Des enquêtes ont effectivement été menées sur les territoires voisins en porte-à-porte et sur les marchés locaux afin de recueillir le regard que portent ces personnes extérieures sur la communauté de communes.

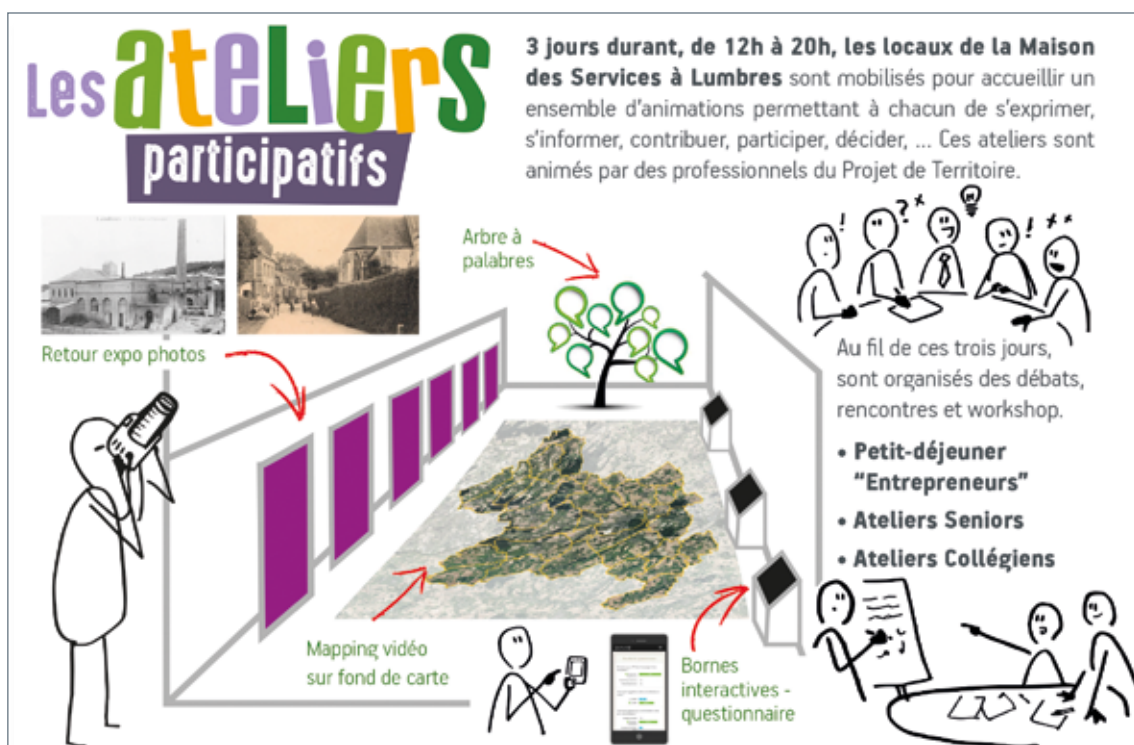
LA CARTE-MAPPING

Également baptisé «à bord du satellite», ce dispositif particulier semble particulièrement novateur. L'innovation n'est pas tant technique, une carte grand format au sol permettant à chacun de survoler son territoire et de s'y repérer. Elle semble plutôt résider dans l'histoire que ce dispositif permet de raconter. En effet, les visiteurs sont tous sortis conquis, ayant beaucoup appris sur le territoire dans lequel ils vivent: ils le perçoivent désormais différemment et en comprennent mieux les enjeux. Captés par ce «voyage aérien», ils en étaient plus prolixes en termes de ressenti, vécu, avis positif ou négatif sur les évolutions à venir ou attendues pour leur territoire.

Les expositions étaient ouvertes au public de 12h à 20h, les matinées réservées pour:

- › des petits-déjeuners avec **les entrepreneurs** (de 7h30 à 9h avec deux créneaux proposés): 30 chefs d'entreprise ont été réunis;
- › des animations avec **les seniors** des clubs des aînés (une quinzaine de personnes ont participé);
- › des ateliers pour **les jeunes**, y compris dans les établissements scolaires, réunissant 290 collégiens et lycéens, 22 jeunes de la mission locale.

La démarche a permis aux élus eux-mêmes d'approfondir leur réflexion et d'y participer plus nombreux: l'ensemble des 450 conseillers municipaux ont été invités aux restitutions, très au-delà de ceux qui font partie de la commission PLUi.





DEVANT LE SUCCÈS AUPRÈS DES COLLÉGIENS, LA SECRÉTAIRE D'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS, ESTELLE GRELIER, EST VENUE LES RENCONTRER SUR PLACE ET A SALUÉ LA DÉMARCHÉ D'ENSEMBLE.

UNE SATISFACTION DU PUBLIC ET UN ENRICHISSEMENT DE LA DÉMARCHÉ

La satisfaction du public a dépassé les prévisions. Plus de 1 000 contributions ont été enregistrées au cours des phases Diagnostic et PADD.

Alors qu'il était prévu des interventions dans seulement deux classes du collège, des ateliers ont été organisés pour l'ensemble des collégiens.

Ces initiatives ont enrichi la réflexion. Les élus ont travaillé en commissions sur les mêmes documents que ceux présentés aux habitants. Un forum élus-habitants a permis d'élaborer une synthèse, les avis des habitants ont nourri les travaux des élus.

Les habitants ont ainsi souligné l'importance du patrimoine naturel et la qualité du cadre de vie: la fierté de vivre dans un territoire très vert, vallonné et boisé. Cet enjeu était apparu moins primordial aux élus. Des problématiques nouvelles ont été soulevées par les habitants, telle celle du parcours résidentiel et d'habitat adapté.

L'impact de la démarche est très positif et peut être apprécié à l'aune de la mobilisation des habitants à l'occasion des temps proposés, de la satisfaction des participants et du niveau de compréhension du projet et des enjeux, de la très bonne couverture presse.

Des bilans de la concertation menée ont été élaborés à chaque phase et annexés au registre d'enquête publique.

“ Personne n'est venu parler de la constructibilité de son terrain pendant les ateliers. Le public n'était pas celui qui vient d'habitude pour les documents d'urbanisme. ”

Didier BEE, vice-président à l'urbanisme de la communauté de communes
.....

→ Voir aussi le témoignage de Lumbres lors de la webconférence du 17 mai 2017 organisée par Territoires Conseils et consultable en ligne: www.caissedesdepots-desterritoires.fr/cs/ContentServer?pagename=Territoires/ComptesRendus/ComptesRendus&cid=1250279231478

“ Trop souvent, nous sommes amenés à prendre des décisions urgentes impactant la vie des habitants sans avoir pu les rencontrer, les questionner et les entendre. Ils ne peuvent compter que sur notre bon sens. Ici, nous nous sommes donné les moyens de co-construire le projet de territoire avec toutes les personnes motivées et concernées. ”

Christian Leroy, président
de la communauté de communes



DES RÉSULTATS

- › Plus de 1 000 contributions d'habitants aux profils très variés.
- › Un enrichissement du diagnostic et du PADD : des nouveaux enjeux repérés ou davantage mis en avant dans les orientations.
- › Une reconnaissance nationale : déplacement de la secrétaire d'État, communauté de communes lauréate des Trophées de la participation de la Gazette des communes.
 - › Un débat qui a dépassé les intérêts personnels.
 - › Des outils innovants et transposables pour animer le débat.

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU PAYS DE LUMBRES (PAS-DE-CALAIS - 62)

36 communes, 23 911 habitants

Commune la plus peuplée :
Lumbres, 3 917 habitants



Le PLUi

- › Démarche lancée en 2015
- › Arrêt du projet de PLUi prévu fin 2017
- › Acteurs mobilisés : Agence d'urbanisme, BET animation-concertation, PNR Caps et Marais d'Opale, BET en charge du règlement du PLUi, règlement de publicité et thématique environnementale.
- › Coût indicatif : 90 000 € pour le dispositif participatif
- › Coût total du PLUi : environ 200 000 € (équilibré par assistance partenariale globale de l'Agence d'urbanisme). Subventions : 20 000 € AAP Club PLUi, 20 000 € dotation État

Christian LEROY, président
Tanguy BEUZELIN, directeur de l'aménagement
du territoire et de l'urbanisme

SITE WEB
www.cc-paysdelumbres.fr

LE PLUI DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU LOIR (MAINE-ET-LOIRE)

Marcher avec les habitants pour bâtir son PADD



DÉCOUVERTE
DU PROJET
D'ITINÉRAIRE À PIED
SUR LA COMMUNE
DE LÉZIGNÉ ET
APPROCHE DE
LA THÉMATIQUE DU
DÉVELOPPEMENT
TOURISTIQUE
DU TERRITOIRE.

Située à 20 kilomètres d'Angers, la communauté de communes du Loir s'est engagée en 2015 dans un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi). Accompagnée par l'agence d'urbanisme de la région angevine (Aura), elle a choisi de mettre les habitants au cœur de sa construction, en proposant de le bâtir avec eux. Pour cela, elle s'est appuyée sur un « diagnostic sensible », sous forme de randonnées pédestres, d'ateliers-projet et d'une plateforme numérique. La richesse des contributions obtenues a permis d'éclairer le diagnostic des élus et d'orienter le projet de territoire. Au 1^{er} janvier 2017, la communauté de communes a fusionné avec deux autres, devenant la communauté de communes Anjou Loir et Sarthe.

LES ÉLUS, AMBASSADEURS DE LA CO-CONSTRUCTION

Dans un premier temps, des séminaires ont permis de mobiliser les élus et de construire un diagnostic partagé, une culture commune, avant d'organiser les échanges avec les citoyens. Les élus ont notamment travaillé sur leurs représentations du territoire, à l'échelle communale et intercommunale, et sur la notion de bien commun. Dans chaque commune, des élus se sont proposés comme « ambassadeurs de la co-construction ».

Les ambassadeurs ont eu comme mission d'accompagner l'ensemble des initiatives en direction de la population et d'inciter les habitants à contribuer à la plateforme numérique. Ils font également office de passeurs pour ceux qui n'ont pas accès à Internet, en relayant leurs contributions.

Tous les mois, une rencontre avec les ambassadeurs permet de prendre la mesure de la mobilisation des habitants et de la relancer éventuellement sous différentes formes.



PRÉSENTATION LORS DU RASSEMBLEMENT DES MARCHEURS, DES PHOTOS RÉALISÉES PENDANT LES MARCHES COMMUNALES POUR DONNER À VOIR LES THÉMATIQUES ABORDÉES ET LES PROJETS

Dans chaque commune, l'ambassadeur, avec ses collègues élus et l'appui de l'Aura, a proposé un parcours de deux heures environ avec plusieurs points d'arrêt, pour découvrir les principaux éléments patrimoniaux, paysages naturels, équipements et sites de projets urbains en cours ou à venir. Les parcours devaient illustrer quatre thématiques : entrées de ville, espaces publics, lieux de projets, diversité paysagère. Ce cadre n'était pas une limite : une grande souplesse était prévue, autorisant des variantes improvisées au fil des découvertes.

En avril 2016, douze marches se sont ainsi déroulées en parallèle sur chaque commune du territoire : les « Marches du Loir ». Mené par l' élu ambassadeur, avec l'appui d'un technicien de l'Aura ou de la communauté de communes, chaque parcours a rassemblé entre cinq et trente marcheurs, chacun disposant d'une carte de la commune pour noter ses remarques, ses commentaires, ses idées. Les remarques plus collectives ont pu aussi figurer. L'objectif recherché était double : partager entre habitants et élus les qualités des lieux traversés ou regardés, ainsi que leurs enjeux pour le projet ; repérer aussi ce qui, à l'échelle de la commune, pouvait faire lien avec d'autres communes ou

le territoire de l'intercommunalité dans son ensemble. Les 160 marcheurs se sont ensuite retrouvés pour un moment convivial de mise en commun des marches, prenant notamment la forme d'une grande carte collective.

“ On n'habite pas un PLUi, on habite un territoire ! ”

Jérôme Duchemin, IDEA Recherche

LA RICHESSE DE LA MARCHÉ, LA DIMENSION SENSIBLE

Échanger son point de vue en marchant n'a rien à voir avec un travail sur carte en salle. La plus grande richesse de la marche est sa dimension sensible : elle fait intervenir une dimension affective forte. Ces marches ont permis d'identifier les lieux qui tenaient à cœur aux habitants, de faire émerger les freins à la réalisation de certains projets, de révéler de grands attachements, notamment celui au paysage, etc. La forme de ces échanges a également été plébiscitée par l'ensemble des élus : il existe aujourd'hui peu d'espaces de discussion de ce type entre élus

et citoyens : sans pression et sans autre enjeu que d'échanger les regards et les points de vue.

Cette démarche a permis d'aller au-delà des sujets traités par l'urbanisme réglementaire, d'aborder les pratiques, les usages et la diversité des représentations du territoire. Il s'agissait aussi de participer à la construction d'un territoire, d'unifier une identité. Les élus ont découvert leur territoire commun.

“ Se déplacer à pied, là où, d'habitude, on prend sa voiture, change le regard. ”

Guillaume Augereau, chargé de mission PLUi à la communauté de communes.



DES CONTRIBUTIONS CITOYENNES QUI FONT ÉMERGER DES ENJEUX NOUVEAUX

À l'issue de ces « Marches du Loir », quelque trois cents contributions citoyennes ont émergé : 150 après les marches, auxquelles il faut ajouter les 150 sur la plateforme numérique collaborative Demain le Loir.

Elles ont pu être regroupées en 35 grands thèmes, pour être soumises aux élus lors d'un séminaire en juillet 2016. Elles convergent avec certaines de leurs analyses, notamment sur les déplacements ou les équipements. Elles font aussi émerger des préoccupations nouvelles ou peu mentionnées par les élus, comme la nécessité de se pencher sur les besoins des jeunes, l'accompagnement du tissu associatif, la qualité des espaces publics ou la transition énergétique... L'idée de cheminements inter-communaux, liens entre les communes, est aussi apparue avec force.

La participation citoyenne a conforté les élus sur certaines thématiques et les a questionnés.

← LA MARCHÉ A PERMIS D'ABORDER L'USAGE D'UN ESPACE PUBLIC AUX ABORDS DE LA SALLE DES FÊTES À BEAUVAU (COMMUNE NOUVELLE DE JARZÉ VILLAGES)

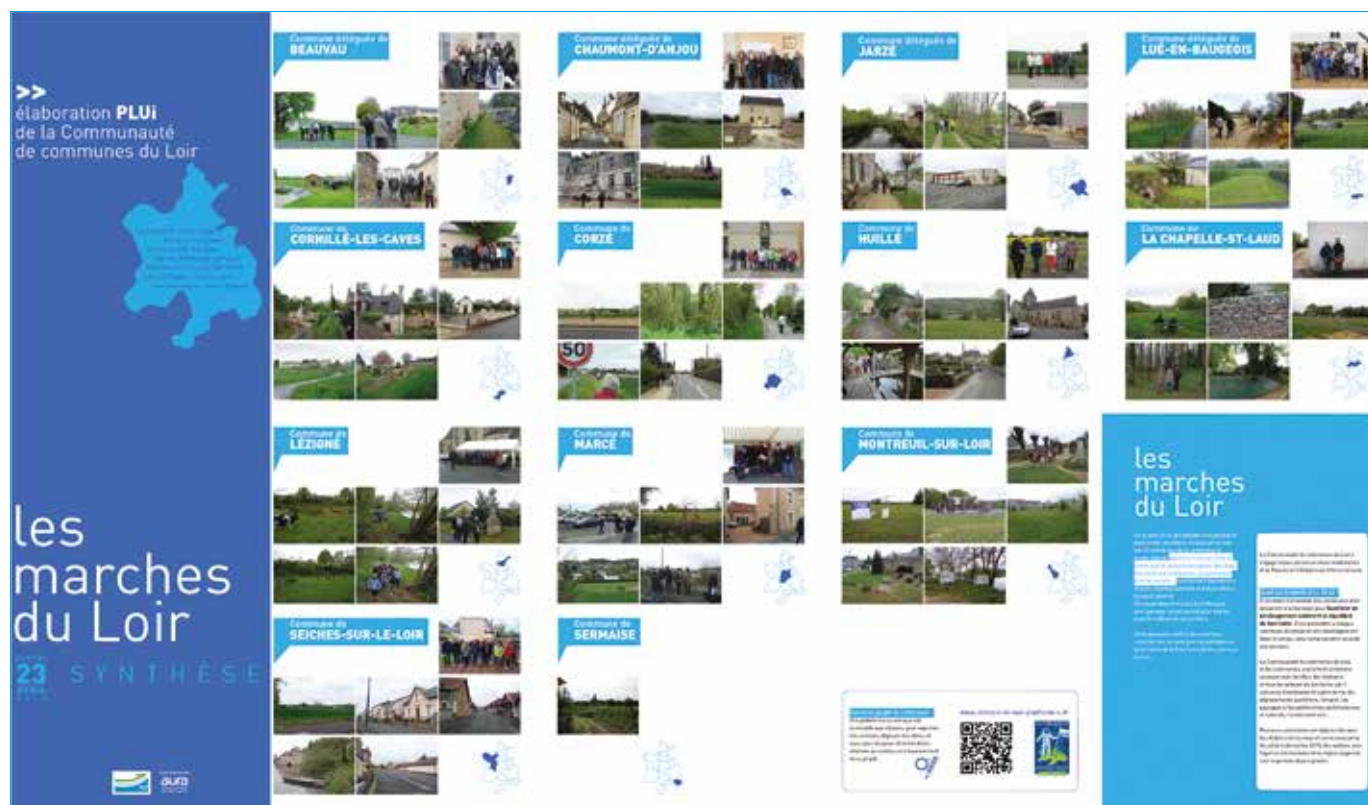
APPROCHE DE LA THÉMATIQUE DU DÉVELOPPEMENT TOURISTIQUE DU TERRITOIRE SUR LA COMMUNE DE LÉZIGNÉ ↓





↑ SUR LES SENTIERS DE LA COMMUNE DE JARZÉ VILLAGES

↓ POSTER DE SYNTHÈSE DES MARCHES DU LOIR (EXTRAIT)



L'INTÉRÊT D'UN OUTIL NUMÉRIQUE

Située dans le périmètre du pôle métropolitain Loire-Angers et de son schéma de cohérence territoriale (Scot), la communauté de communes s'est tournée vers l'agence d'urbanisme de la région angevine (Aura) pour mener à bien son PLUi. Sur proposition de l'Aura, les élus ont choisi de bâtir un PLUi en s'appuyant, d'une part, sur les habitants et l'animation d'une plateforme numérique interactive, et d'autre part, sur la mobilisation de tous les élus des communes.

Deux bureaux d'études privés les accompagnent : l'un chargé de l'animation de la démarche de co-construction, l'autre de la plateforme numérique. En amont des « Marches du Loir », quelques initiatives locales de concertation (rencontre des commerçants et associations, animations grand public) ont été menées pour faire remonter les premières analyses des habitants (sous forme de textes, photos, vidéos).

Après ces premières animations, la communauté de communes a proposé d'organiser l'événement commun « Les Marches du Loir »

pour construire, avec la plateforme numérique, l'essentiel du diagnostic sensible et les principaux axes du projet.

La double approche, numérique et de terrain apparaît indispensable : mise à disposition de données, d'informations sur la plateforme et recueil de matériaux sensibles (les marches ou récits, images et vidéos mises en ligne par les habitants). Elle permet une confrontation utile entre une approche quantitative et une approche plus qualitative, celle des perceptions. La plateforme offre un accès ouvert en permanence et touche des personnes qui ne se seraient pas déplacées. En revanche certains publics ne sont pas à l'aise pour s'en servir.

Des solutions « territorialisées » ont été trouvées par les ambassadeurs : une élue a retranscrit les discussions qu'elle avait eues avec des jeunes de sa commune sur la place du village ; un « compte habitants » a été créé sur la plateforme par une commune, pour retranscrire les observations transmises sur des fiches papier. Les contributions ne sont pas du même ordre que celles recueillies pendant les marches : les visiteurs ont davantage le temps de la réflexion.

Imaginez votre territoire !



« Vous y vivez, vous y travaillez, vous y cultivez, vous y flânez ou vous y déplacez. La communauté de communes du Loir (CCL) vous propose de participer à la construction de votre cadre de vie en contribuant à l'élaboration d'un projet de territoire : Le Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi). Citoyens ou acteurs locaux, cette plateforme numérique est faite pour vous. Elle vous permet de vous exprimer sur votre territoire et de croiser les points de vue de chacun. »

Cinq thèmes sont proposés à ceux qui consultent la plateforme numérique : Habiter le Loir, demain ; Le Loir économique ; Parcours de vie ; Patrimoines ordinaires et extraordinaires de votre territoire ; Vivre et travailler à la campagne. Ces cinq thèmes pourraient préfigurer les axes de projet du PLUi.

Et **trois approches** : Informer, Cartographier, Raconter

› **Informez** : l'onglet donne accès à des données, cartes, photos et vidéos.

› **Cartographier** : pour chacun des thèmes, la carte interactive permet de prendre connaissance des contributions localisées et d'apporter la sienne.

› **Raconter** : « Partageons nos attachements au territoire

pour imaginer demain : citations, anecdotes, descriptions, histoires de lieux, histoires de vie, pour raconter la Communauté de communes du Loir ».

LA CRÉDIBILITÉ DE LA DÉMARCHÉ

En novembre 2016, les élus sont revenus devant la population lors d'ateliers publics. Deux forums habitants ont eu lieu dans des salles emblématiques : au collège, un vendredi soir, et dans une maison de retraite, un samedi. L'objectif était de présenter aux habitants comment leurs remarques ont été prises en compte, ou pas, dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLUi. Les huit axes du PADD sont en résonance avec les propositions recueillies : ainsi un axe concerne le maintien des équipements de proximité et le développement d'équipements structurants, un autre le petit patrimoine rural apparu important pour les habitants. Une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) va concerner un cheminement le long de la rivière du Loir, en réponse aux attentes pour des circulations douces entre communes et la valorisation d'un espace naturel de qualité.

“ *Rendre compte de l'apport des citoyens est essentiel pour la crédibilité de la démarche.* ”

Guillaume Augereau, chargé de mission PLUi à la communauté de communes.



DES RÉSULTATS

- › 300 contributions d'habitants.
 - › Un vrai échange entre habitants et élus.
 - › Un diagnostic et des axes de projet confirmés et enrichis par de nouveaux sujets.
- › Une satisfaction des élus par la construction d'une culture, au-delà des apports techniques, et une fierté d'avoir mobilisé des outils innovants.

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU LOIR, AVANT FUSION (MAINE-ET-LOIRE, 49)

10 communes dont une commune nouvelle
11 559 habitants

Commune la plus peuplée :
Seiches-sur-le-Loir (3 080 hab.)

Aujourd'hui :

après fusion au 1^{er} janvier 2017 avec 2 EPCI, la
COMMUNAUTÉ DE COMMUNES ANJOU LOIR ET SARTHE
regroupe 18 communes et 27 400 habitants



Le PLUi

- › Démarche lancée en 2015
- › Durée prévue : jusqu'en 2018
- › Acteurs mobilisés : Agence d'urbanisme de la région angevine (Aura), et bureaux d'études
- › Coût indicatif : démarche de co-construction prise en charge dans le cadre de la subvention partenariale versée par la communauté de communes à l'Agence d'urbanisme.

Jean-Jacques GIRARD, président

Henri LEBRUN, vice-président en charge de l'aménagement

Guillaume AUGEREAU, chargé de mission PLUi

SITE WEB

www.demainleloir-plui.fr

PLATEFORME NUMÉRIQUE

<http://demain-le-loir.platform-n.fr/>

SCOT DU MONTARGOIS EN GÂTINAIS (LOIRET)

Travailler au plus près des élus pour faciliter leur implication



Le Scot du Montargois en Gâtinais regroupe les cinq communautés de communes du Pays Gâtinais (passées à trois après fusion en janvier 2017) et la communauté d'agglomération montargoise et des rives du Loing (AME). Pour cette première démarche en commun entre l'agglomération, le Pays et ses communes rurales, le président du Scot voulait s'assurer d'un bon déroulement, en travaillant au plus près des élus du territoire. Dans une démarche de Scot, la concertation vise souvent, principalement, les élus. Le grand public est plus difficile à mobiliser, il se sent davantage concerné à l'échelle du PLU(i).

ALLER À LA RENCONTRE DES ÉLUS CHEZ EUX

Le comité syndical du Scot compte 65 élus représentant les intercommunalités. Débattre et décider en aussi grand nombre est compliqué, les assemblées ont un caractère formel et il est nécessaire de travailler en commissions. En outre, toutes les communes ne sont pas représentées puisque le territoire couvre 85 communes.

Dans ces petites communes où il n'existe souvent pas de service urbanisme, les élus sont les seuls experts. Il s'agissait de travailler au plus près des réalités de terrain, en groupe relativement restreint permettant une réflexion collective satisfaisante.

Il a été choisi, dans le cadre du diagnostic, d'organiser des rencontres dans chacune des communautés de communes. Tous les maires et leur élu à l'urbanisme étaient conviés. Ces

réunions ont connu un franc succès, la quasi-totalité des communes y étaient représentées. Un débat libre a pu ainsi s'engager, déminant des craintes vis-à-vis de la commune centre. Les regards des élus-experts ont été croisés avec ceux des bureaux d'études.

PRENDRE LE TEMPS, APPRENDRE À TRAVAILLER ENSEMBLE

L'approbation du Scot avait été programmée pour 2016, mais il a été décidé de se donner le temps pour la concertation.

Après la phase diagnostic, une fois les principaux enjeux du territoire clairement identifiés,

une visite de terrain a été organisée pour les élus du comité syndical. Elle a permis de constater que, malgré l'étendue du territoire du Scot, ils avaient des problématiques communes : zone d'activités transformée en zone commerciale, désertification médicale et maison de santé, gare menacée et problématique des déplacements, importants lotissements en secteurs boisés...

Sur chaque site, acteurs locaux et intervenants spécialisés sont intervenus : opérateurs, professionnel de santé, DDT, Maires, service du développement économique, CCI... Une vingtaine d'élus ont participé (la rando'Scot s'est déroulée en juin 2014, peu après les élections municipales et communautaires : le calendrier n'a sans doute pas été favorable à une plus forte participation).

“ Les élus sont tous tombés d'accord sur le fait qu'il fallait respecter une respiration calendaire, car la complexité du Scot ne fait pas bon ménage avec une réflexion accélérée. ”

Lionel DE RAFELIS, vice-président du Scot en charge de la commission développement économique, président de la communauté de communes de la Cléry, du Betz et de l'Ouanne (mars 2017)

LA MUTATION DES ZONES D'ACTIVITÉS, ABORDÉE SUR CELLE DE VILLEMANDEUR, INVESTIE PAR LES COMMERCES, ET LES ENJEUX D'ACCESSIBILITÉ ET DE STATIONNEMENT.



PRÉSENTATION DU LOTISSEMENT BOISÉ DU BEAUGÉ QUI ACCUEILLE PRÈS DE LA MOITIÉ DES 2600 HABITANTS DE LA COMMUNE, SUR UN SECTEUR TOTALEMENT DÉCONNECTÉ DU CENTRE BOURG : UNE PROBLÉMATIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE POUR DE NOMBREUSES COMMUNES DU SCOT.



“ Ce type de déplacement est extrêmement intéressant. Nous avons pu observer des exemples précis de situations auxquelles le Scot doit apporter des réponses et rencontrer les acteurs locaux concernés : lotissements excentrés par rapport au bourg principal, lutte contre la désertification médicale, etc. Ces exemples concrets valent plus que tous les discours... ”

Lionel de Rafelis, vice-président du Scot en charge de la commission développement économique, président de la communauté de communes de la Cléry, du Betz et de l'Ouanne (mars 2017)

Une période plus longue que prévue a été consacrée à l'élaboration du PADD, cœur du document du Scot et traduction du projet politique. Devant la satisfaction des élus lors de la phase diagnostic, des rencontres ont été organisées à nouveau dans chacune des communautés de communes. Une série de trois réunions a permis d'ouvrir le débat sur l'armature territoriale, de présenter la vision globale du projet et préciser celui-ci.

Le PADD a été approuvé à l'unanimité du comité syndical. Il était prévu d'organiser une nouvelle visite de terrain mais les travaux du DOO (Document d'orientation et d'objectifs) ont été prenants et cela ne s'est pas fait.

ASSOCIER LES ACTEURS LOCAUX

Cinq ateliers ont permis la consultation des acteurs socio-économiques. En s'appuyant sur le diagnostic de la chambre d'agriculture, les

réunions ont été organisées par bassin agricole, en invitant l'ensemble des agriculteurs du territoire : au total plus de 160 agriculteurs ont participé.

Chacune des phases du Scot s'est clôturée par deux réunions publiques ouvertes à tous : l'affluence était réduite, peu d'habitants se sont déplacés.

S'APPUYER SUR DES STAGIAIRES POUR PRODUIRE DES OUTILS PÉDAGOGIQUES

Une volonté de pédagogie a été affirmée par le syndicat du Scot, pour que le projet soit compris par l'ensemble des élus. Le syndicat a mis à disposition du CAUE un stagiaire pour contribuer à la réalisation du guide d'accompagnement du Scot (voir expérience du Scot Pays Forêt d'Orléans). Le guide explicite les notions et définit un vocabulaire commun pour les élus en s'appuyant sur des photos prises sur le territoire du Scot. Soixante des communes du périmètre du Scot ont au moins une illustration dans le guide : les élus ont pu ainsi mieux se l'approprier et visualiser les enjeux.

Les bureaux d'études ont veillé à utiliser la même terminologie que celle du guide, et les élus l'utilisent au quotidien, au-delà même de la démarche du Scot. Cet outil a contribué à une montée en compétences des élus.

RÉFLÉCHIR EN AMONT SUR LA TRADUCTION RÉGLEMENTAIRE

Avant même d'arrêter le PADD, le syndicat a souhaité donner un aperçu aux élus de ce que

pourrait impliquer concrètement sa traduction réglementaire dans le DOO et les documents d'urbanisme locaux (PLU et PLUi). Les élus d'un Scot voisin les avaient mis en garde, sur une réflexion après coup de l'impact des choix du PADD, qui les avaient amenés à remettre en question le document déjà approuvé. Ce «tuilage» a conduit directement à l'élaboration du DOO.

Le Scot a été arrêté à l'unanimité avant mise à l'enquête publique.

“ Le travail de co-construction avec l'ensemble des élus du territoire est la garantie d'une compréhension et d'un partage de la démarche. Il est nécessaire pour l'approbation du Scot, mais également par la suite pour sa mise en œuvre. En effet, se sont bien les élus qui devront assurer la déclinaison du projet de territoire dans le cadre de leurs documents d'urbanisme locaux (communaux et/ou intercommunaux). ”

Kevin Guezou, directeur du Scot (mars 2017)



DES RÉSULTATS

- › Au moins 120 élus ont participé aux réunions.
- › 160 agriculteurs ont été consultés.
- › Un guide pédagogique approprié par les élus et qui sert aux autres démarches d'urbanisme.
- › Un PADD approuvé à l'unanimité par le Comité syndical du Scot.
 - › Un Scot arrêté à l'unanimité.

SCOT DU MONTARGOIS EN GÂTINAIS (LOIRET)

Une communauté d'agglomération et cinq communautés de communes (passées à trois : CC de la Cléry, du Betz et de l'Ouanne ; CC Canaux et forêts en Gâtinais ; CC des Quatre vallées)

124 000 habitants, 85 communes

Commune la plus peuplée :
Montargis, 15 000 habitants



Le SCOT

- › Démarche lancée en 2013
- › Durée prévue : jusqu'en 2017
- › Acteurs mobilisés : groupement de cinq bureaux d'études, CAUE, chambre d'agriculture, DDT, élus et techniciens du territoire
- › Coût indicatif : 270 000 € pour l'intervention des BET, 280 000 € tout compris

SCOT DU MONTARGOIS-EN-GÂTINAIS

Frédéric NÉRAUD, président du Scot

Kevin GUEZOU, directeur du Scot

SITE WEB

www.cc4v.fr/675_p_38050/le-scot-du-montargois.html

www.agglo-montargoise.fr/

http://caue45.fr/_pdf/publications/Guide_pedagogique_SCoT_Montargois.pdf

LEVIERS DE RÉUSSITE

Quelques bonnes pratiques pour mener une concertation qui donne satisfaction



UNE IMPLICATION DU PLUS GRAND NOMBRE D'ÉLUS

La participation des élus enrichit la démarche et favorise l'implication des habitants.

C'est dans ce but que le Scot du Montargois a organisé des rencontres «chez les élus», dans chacune des communautés de communes. Dans chaque commune de la communauté de communes du Loir, un élu a été retenu comme «ambassadeur de la co-construction» et des forums des conseillers municipaux ont été organisés par la communauté de communes de la région de Doué-la-Fontaine. Comme le PLU, le PLUi descend à la parcelle et les contributions de chaque commune sont incontournables.

LE RECOURS À DES SPÉCIALISTES DE L'ANIMATION

La concertation, et au-delà, l'animation nécessitent de réelles compétences.

À Lumbres, les élus se félicitent d'avoir sélectionné un prestataire privilégiant l'écoute, veillant aux qualités humaines des dispositifs, faisant appel à l'humour et l'imagination. Les outils ludiques et variés proposés ont permis de mobiliser très largement. Ils ont favorisé une réelle implication des participants.





UN BUDGET À CONSACRER

L'élaboration de documents d'information, de communication, le recours à des spécialistes a un coût, qu'il faut prévoir avant le lancement de la démarche. Suivant le type de dispositif, l'importance du territoire, l'implication possible d'agents formés de la collectivité, le budget est très variable. Il dépendra des objectifs fixés et des possibilités de chaque territoire. Il peut être conséquent : de moins de 1 €/hab. jusqu'à près de 4 €/hab. dans les exemples cités.

UN CALENDRIER À PRÉVOIR EN INTÉGRANT CES TEMPS DE CONCERTATION

L'organisation d'événements, la diffusion d'informations mais aussi l'appropriation des sujets par les élus et les habitants prennent du temps. Parfois, comme pour le Scot du Montargois, il est utile d'anticiper un délai supplémentaire pour se donner le temps de concerter. Quand ce travail garantit une compréhension et un partage des choix, loin d'être du temps perdu, il permet au contraire d'en gagner !



UNE ORGANISATION À PLUSIEURS ÉCHELLES

La concertation doit s'organiser, en fonction des thématiques, à différents niveaux : le quartier, la commune, la communauté, le bassin de vie

(Scot). Ils sont tous nécessaires et complémentaires, et permettent l'adhésion du plus grand nombre. Des propositions peuvent viser chacune des échelles : en s'efforçant d'être au plus près des personnes les plus directement concernées.

UNE TERMINOLOGIE À ADAPTER POUR ÊTRE COMPRÉHENSIBLE

Les mots de l'urbanisme sont parfois très éloignés du langage commun, sans compter l'utilisation de multiples sigles. Pour rendre ce langage accessible, un travail spécifique a été réalisé dans le cadre du Scot du Montargois, avec l'édition d'un guide pédagogique. Il est nécessaire de « démystifier le PLUi et ses termes abscons » indique un représentant de Lumbres, territoire qui a privilégié l'utilisation d'un lexique autour du projet de territoire pour éviter de « perdre » les habitants !

DES OUTILS VARIÉS, CERTAINS À PRIVILÉGIER

Certains outils, au caractère « sensible », permettent plus facilement de donner envie de participer, d'échanger, de se projeter en s'appuyant sur des connaissances familières. C'est le but des randonnées et marches organisées par la communauté de communes du Loir ou le Pays Forêt d'Orléans.

C'est la raison d'être aussi des initiatives au plus près des habitants, en sonnant à leurs portes comme à Lumbres, avec la présence d'interlocuteurs proches, tels les ambassadeurs de la Forêt d'Orléans, ou par l'organisation d'entretiens individuels comme à Doué-la-Fontaine.

UN NÉCESSAIRE RETOUR AUX PARTICIPANTS

Pour qu'elle soit bien vécue, vraiment enrichissante et reconductible dans l'avenir, la concertation doit prévoir des allers-retours avec les participants. Il s'agit de faire savoir ce qui a été retenu, ce qui ne l'a pas été, les raisons de ces arbitrages, pour montrer son utilité. C'est le but des temps de restitution et ateliers publics organisés par les communautés de communes du Loir et du Pays de Lumbres : favoriser la compréhension, ne pas créer d'attentes ou de déception, expliquer pourquoi certaines propositions ne peuvent être retenues.



UNE CONFIANCE À CONSTRUIRE DANS LA DURÉE

Faire participer les élus et, plus encore, le public, exige de capter leur intérêt et de gagner leur confiance. Il faut parfois s'y prendre à plusieurs reprises, renouveler les propositions, pour enfin commencer à créer des habitudes. Aussi les attentes peuvent être modestes dans un premier temps. Certaines initiatives attirent cinq personnes, d'autres affichent au total un taux de participation de 4 % de la population toutes initiatives confondues. Le partenariat avec les habitants s'enrichira dans la durée. Les collectivités reconnues en matière de participation, comme Loos-en-Gohelle ou Ungersheim, ont construit leur politique de concertation sur le développement durable depuis vingt à trente ans.

DES CONCERTATIONS QUI PRIVILÉGIENT LE PROJET DE TERRITOIRE

Dans de nombreux exemples, la concertation porte sur le projet de territoire plutôt que sur le document d'urbanisme en lui-même. À Lumbres, la démarche s'intitule clairement « Imaginons le pays de Lumbres – Projet de territoire 2017-2030 ». C'est sans doute une première étape importante. La technicité des documents crée des difficultés pour l'appropriation par tous. Quelques exemples vont plus loin en matière de document d'urbanisme, comme Doué-la-Fontaine; ils vont sans doute se multiplier.

UNE PART DE CONVIVIALITÉ À NE PAS NÉGLIGER

Donner envie aux élus, comme aux habitants, passe par le caractère convivial des manifestations proposées, même des simples réunions. À Doué-la-Fontaine, les forums des conseillers municipaux prévoient systématiquement un buffet convivial. À Lumbres, la restitution à la population s'est achevée avec « le verre et le buffet de l'amitié ».

Illustrations ExtraCité - Benoît De Haas



GLOSSAIRE

ALUR : Accès au logement et à un urbanisme rénové (loi du 24 mars 2014)

AURA : Agence d'urbanisme de la région angevine

BET : Bureau d'études techniques

BIMBY : Build in my backyard (construire dans mon jardin)

CAUE : Conseil en architecture, urbanisme et environnement

CC : Communauté de communes

CCI : Chambre de commerce et d'industrie

DOO : Document d'orientation et d'objectifs

DDT : Direction départementale des territoires

EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale

NOTRE : Nouvelle organisation territoriale de la République (loi du 7 août 2015)

OAP : Orientation d'aménagement et de programmation

PADD : Projet d'aménagement et de développement durable

PETR : Pôle d'équilibre territorial et rural

PLU : Plan local d'urbanisme

PLUI : Plan local d'urbanisme intercommunal

PNR : Parc naturel régional

RNU : Règlement national d'urbanisme

SCOT : Schéma de cohérence territoriale

TEPCV : Territoire à énergie positive pour la croissance verte

Mémentos édités

À télécharger ou commander gratuitement sur www.caissedesdepotsdesterritoires.fr

- 1  *Un projet de village qui s'appuie sur une politique foncière volontaire et sur la concertation (Ain)*
Expérience de la commune de Treffort-Cuisiat et de la communauté de communes de Treffort-en-Revermont - Février 2008 - Réf E106
- 2  *La charte paysagère et environnementale des Costières de Nîmes (Gard) -*
Expérience de la communauté d'agglomération Nîmes Métropole, avec le Syndicat de l'AOC Costières de Nîmes et l'Agence d'urbanisme et de développement des régions nîmoise et alésienne - Mai 2008 - Réf E107
- 3  *Greffes urbaines en Vaunage (Gard) -* Expérience de la communauté d'agglomération Nîmes Métropole, avec l'Agence d'urbanisme et de développement des régions nîmoise et alésienne, l'Université Paul Valéry Montpellier III et l'ENSA de Montpellier - Mai 2008 - Réf E108
- 4  *Un lotissement innovant à Sainte-Croix-aux-Mines (Haut-Rhin)*
Expérience de la commune de Sainte-Croix-aux-Mines, avec le PNR des Ballons des Vosges, le CAUE 68, la SEMHA, le département 68 et la région Alsace - Octobre 2008 - Réf E124
- 5  *Une politique diversifiée de développement durable (Haut-Rhin)*
Expérience de la commune de Kaysersberg et de la communauté de communes de la Vallée de Kaysersberg - Octobre 2008 - Réf E125
- 6  *Une politique intercommunale d'urbanisme issue d'un projet partagé (Landes et Gironde)*
Expérience du Pays des Landes de Gascogne - Décembre 2008 - Réf E130
- 7  *La requalification d'un site industriel et patrimonial en friche à Wesserling (Haut-Rhin)*
Expérience de la communauté de communes de la Vallée de Saint-Amarin - Octobre 2008 - Réf E131
- 8  *Le paysage comme fondement d'une politique de territoire (Bouches-du-Rhône)*
Expérience du PNR des Alpilles - Juillet 2009 - Réf E132
- 9  *La singularité des territoires - Nouveaux regards sur l'urbanisme - démarches et ingénieries*
Rencontre du réseau - Septembre 2010 - Réf E142
- 10  *Territoires d'enseignement - Coopération entre territoires, écoles supérieures et universités*
Rencontre du réseau dans le PNR du Massif des Bauges - Mai 2009 - Réf E143

- 11  *Penser le territoire par le paysage (Bas-Rhin)*
Expérience de la communauté de communes de la Haute-Bruche -
Décembre 2009 - Réf E147
- 12  *Un réseau de collectivités mobilisées autour du développement durable et de l'aménagement (Côtes d'Armor, Ille-et-Vilaine, Finistère, Morbihan, Loire-Atlantique)*
Expérience de l'association BRUDED - Avril 2010 - Réf E152
- 13  *L'infrastructure verte et bleue comme colonne vertébrale du développement territorial (Doubs)*
Expérience de Pays de Montbéliard Agglomération et de l'Agence de développement
et d'urbanisme du Pays de Montbéliard - Décembre 2010 - Réf E155
- 14  *Chartes paysagères et environnementales, bilan et retours d'expériences*
Actes de la rencontre en Costières de Nîmes (Gard) - Novembre 2012 - Réf E178
- 15  *Agriculture, paysage et urbanisme : préparons le terrain!*
Synthèse de la rencontre du 23 mai 2013 à Paris - Avril 2014 - Réf E189
- 16  *Engager une démarche d'urbanisme et de paysage*
Juin 2016 - Réf E217
- 17  *Démarches d'urbanisme : la concertation pour enrichir et fédérer*
Septembre 2017 - Réf E229

Conception et réalisation graphique:
Edire / Studiograph - v.roure

DÉMARCHES D'URBANISME

LA CONCERTATION POUR ENRICHIR ET FÉDÉRER



SEPTEMBRE 2017

Référence : E229

Imprimerie de la Caisse
des Dépôts - sept. 2017

Obligation légale, initiative souhaitée par de nombreux citoyens, la concertation constitue aujourd'hui un volet incontournable de l'ensemble des démarches portées par les collectivités, et notamment les démarches d'urbanisme. La mise en pratique reste pourtant problématique pour les élus et leurs services, compte tenu du caractère technique et complexe des documents de planification.

Selon les objectifs des élus, selon les moyens disponibles, selon le type de démarche, il existe différents degrés d'implication des publics (habitants, élus communaux, partenaires...). Pour proposer des pistes de réflexion, à adapter aux contextes de chacun, Territoires Conseils a rassemblé dans ce Mémento plusieurs initiatives qui ont permis de faire évoluer les projets et ont facilité la compréhension et l'implication de tous.

Ce document a été rédigé par Katia Sigg, urbaniste-paysagiste mandatée par Territoires Conseils, sous la coordination de Leslie Chaze, chargée de mission à Territoires Conseils – Caisse des Dépôts.

Pour consulter et/ou télécharger cette publication :

www.caissedesdepotsdesterritoires.fr