



BANQUE des
TERRITOIRES



Territoires Conseils
un service Banque des Territoires

Réunion téléphonique

La concertation dans le PLUi : Témoignage de la CC Sundgau

Compte rendu de la réunion téléphonique du 13 novembre 2019

La réunion est organisée et animée par Territoires Conseils, un service Banque des Territoires, avec le concours de Leslie Chaze, chargée de mission à Territoires Conseils, et d'Anne Gentil, architecte urbaniste associée à Territoires Conseils.

Le témoignage est assuré par Charlotte Seibert, Chargée de projets urbanisme et environnement à la Communauté de communes Sundgau (Haut Rhin).

La présentation s'appuie sur un diaporama fourni en amont aux participants et annexé au présent compte rendu.

LISTE DES PARTICIPANTS

Structure	Nom des structures	Département
Communauté de communes	Bassin d'Aubenas	07
Communauté de communes	Val de Ligne	07
Communauté de communes	Haute-Ariège	09
Communauté de communes	Creuse Grand Sud	23
Communauté de communes	Portes du Haut-Doubs	25
Communauté de communes	Pays des Lacs	39
Communauté de communes	Pays Tarusate	40
Communauté d'agglomération	Saint-Lô Agglo	50
Communauté de communes	Mad & Moselle	54
Communauté de communes	De l'Aire à l'Argonne	55
PNR (syndicat mixte)	Golfe du Morbihan	56
Communauté d'agglomération	Agglo Pays d'Issoire	63
Communauté de communes	Pays de Montbozon et du Chanois	70
Communauté de communes	Mellois en Poitou	79

PRÉSENTATION

ANNE GENTIL, ARCHITECTE URBANISTE ASSOCIEE A TERRITOIRES CONSEILS

En introduction, je vous rappelle le cadre légal de la concertation, les obligations qui en découlent et quelques conseils de méthodologie.

Cadre légal

La concertation est encadrée par **les articles L. 153-11 et L. 103-2 à L. 103-4 du code de l'urbanisme**. Vous les connaissez sans doute, mais j'insiste sur le dernier de ces articles, sur lequel s'appuie de nombreux recours. L'**article L. 103-4 du code de l'urbanisme** dispose en effet que les modalités de la concertation doivent être adaptées à l'importance du projet. Or, un PLUi est aujourd'hui un projet beaucoup plus important qu'un PLU communal, pour lequel la concertation peut se réduire à une ou deux réunions publiques et deux numéros d'un bulletin d'information. La procédure d'adoption d'un PLUi étant plus complexe et concernant un plus grand nombre de personnes, elle requiert une concertation élargie. À défaut, le PLUi, s'il est attaqué, peut être annulé. Il est donc indispensable que les élus ne sous-estiment pas l'importance ni l'ampleur de la concertation, particulièrement lorsque le territoire est vaste.

Dispositif général

La concertation avec les habitants s'inscrit dans un dispositif global qui suit la procédure jusqu'à l'arrêt du projet. Il s'agit d'une procédure longue qui requiert la mise en place d'une gouvernance claire et globale du processus afin que la concertation puisse fonctionner : il faut définir les instances de pilotage et en arrêter les modalités. La concertation n'est possible qu'à la condition, pour les habitants, de connaître leurs interlocuteurs ainsi que les instances et le processus dans lequel ils vont être mobilisés.

En pratique, la concertation avec les habitants est généralement menée en parallèle du travail effectué en interne par les élus réunis en groupes territoriaux ou en groupes thématiques. Mais l'on peut aussi ouvrir ces groupes (c'est assez rare).

La concertation

La concertation ne se réduit pas à l'information ni à la consultation. Il s'agit d'un processus d'échange, qui en sus de ces deux premiers points, permet aux habitants, d'avoir des retours sur leurs remarques ou contributions et l'explication, par les élus, des décisions qu'ils ont prises ou envisagent de prendre pour y faire suite, dans le projet de PLUi. Cet échange est mis en évidence par la définition que le Petit Robert donne de la concertation : « Politique de consultation des intéressés **avant** toute décision » et « Préparer, s'entendre pour agir de concert ».

Les étapes et leur dynamique

Les étapes de l'élaboration d'un PLUi sont au nombre de quatre : le diagnostic, le PADD, les OAP et le règlement. La concertation est menée lors des deux premières et, éventuellement, lors de la mise en place des OAP. En revanche, je ne connais pas de cas où la rédaction du règlement est donné lieu à une véritable concertation (de l'information, oui). Cela peut s'expliquer logiquement par la technicité de l'exercice et aussi par le fait

que zonage et règlement faisant le plus souvent l'objet de très nombreuses remarques à l'étape ultérieure de l'enquête publique, on s'y reporte volontiers.

Dans la phase du diagnostic, la concertation doit permettre l'échange réciproque d'informations et de connaissance entre les professionnels de l'urbanisme (techniciens et élus) et les habitants. Cette phase doit aussi permettre de faire la synthèse des enjeux pressentis. Et la formulation des enjeux ouvre inévitablement le débat de la phase du PADD. Cette étape, essentielle, doit être le plus ouvert possible, notamment dans la façon de le mener.

S'agissant de la concertation dans la phase des OAP, les retours d'expérience sont peu nombreux. Elle évoque toutefois la concertation sur les projets d'urbanisme opérationnels. Bien que possible, elle doit être organisée pour chacune des OAP de chacune des communes. Pareille concertation, qui nécessite du temps et des moyens conséquents, se rencontre donc rarement.

Fonder la confiance

Sur ce point, je vous conseille de consulter le document intitulé « Concerter à l'échelle intercommunale. Guide pratique », publié par l'ADCF et diffusé sur leur site et sur celui de Territoires Conseils. Il est essentiel de fonder la confiance dès le début de la concertation, afin d'éviter que celle-ci n'aboutisse à des frustrations. En effet, un processus insuffisamment clair peut amener les participants à penser qu'ils sont instrumentalisés ou qu'ils sont consultés sans véritable volonté de tenir compte de leur avis.

Les principes de base d'une relation de confiance dans le cadre d'une démarche participative sont récapitulés dans le tableau de la diapositive n° 8 du document de présentation. Il convient tout particulièrement de définir le périmètre des sujets qui seront débattus. Lorsqu'il existe déjà un SCoT, certains d'entre eux, comme le rythme de croissance, les objectifs de logement et les densités à l'hectare, ne peuvent plus l'être. Il faut le dire.

Il convient également d'adopter une attitude ouverte et d'étudier attentivement et sincèrement toutes les propositions. Même si celles-ci ne sont pas toujours pertinentes au regard de l'élaboration du PLUi, elles présentent généralement un intérêt pour les élus.

Enfin, il est impératif, la fin du processus, de rendre compte aux participants des décisions prises.

Calibrer ses ambitions

Il appartient à chaque territoire de calibrer ses ambitions. En effet, celles-ci diffèrent selon chacun et dépendent de leur expérience en matière de concertation sur de précédents projets, comme l'élaboration d'un PCAET ou d'un dispositif d'amélioration de l'habitat.

Chaque territoire doit également définir la période la plus propice à la concertation. Si les PLUi élaborés en fin de mandat sont, d'expérience, caractérisés par une modeste concertation, la période qui s'ouvre après les élections municipales est sans doute plus propice, étant donné que les élus sont souvent plus ouverts en début de mandat. Loin de se réduire à la seule élaboration du PLUi, ce temps de concertation peut leur permettre d'identifier toutes les ambitions sur le projet de territoire.

Enfin, les ambitions du territoire doivent être proportionnées à ses moyens techniques et financiers. En effet, la concertation nécessite du temps, que ce soit celui des agents territoriaux ou celui des bureaux d'étude, sans compter celui des élus. Il est donc indispensable de déterminer qui réalisera les travaux nécessaires. Certaines communautés disposent d'un service communication qu'il faut alors mobiliser. À défaut, la réalisation des travaux nécessaires doit être externalisée. En pareil cas, le Guide de l'ADCF recommande clairement de ne pas confier la mission de concertation au bureau d'étude responsable de l'élaboration du PLUi, mais à un tiers indépendant. Cependant, lorsque le budget est limité, je constate que la concertation est souvent confiée à la fois aux services de la communauté et au bureau d'étude en charge de l'élaboration du PLUi.

Quoi qu'il en soit, c'est au territoire qu'il revient de déterminer le calibrage de ses ambitions, la répartition des rôles et l'échelle de la concertation. La situation n'est évidemment pas la même dans la Communauté de communes du Sundgau, qui compte soixante-quatre communes, et dans une communauté de communes qui n'en compte que vingt.

Éléments déterminants dans le dispositif

Une fois son ambition calibrée, le territoire s'engage dans une dynamique qui doit aboutir. Pour y parvenir, la première règle est d'éviter tout langage technocratique dans la concertation, ce que les bureaux d'étude en charge des PLUi sont loin de réussir. Or, le Guide de l'ADCF indique que les propos tenus doivent être compréhensibles par un élève de 3^e. Nous nous adressons en effet à des personnes auxquelles l'élaboration d'un PLUi n'évoque quasiment rien.

En outre, la concertation ne doit pas seulement débattre de la situation, mais également faire émerger des propositions concrètes, ce qui suppose que le champ des discussions ait été préalablement délimité et les invariants, définis.

Ensuite, les consensus entre les participants doivent être actés, puis relayés aux élus lors de temps d'échange organisés entre eux et les citoyens. Il est en effet important que les consensus soient exposés aux élus par les citoyens eux-mêmes et non pas seulement par les techniciens. Comme il est indispensable de prévoir par la suite des formes de restitution visibles par tous où les élus exposent clairement les raisons pour lesquelles telle ou telle proposition n'a pas été prise en compte. Cela suppose des temps de restitution, par simple courtoisie, mais aussi pour expliquer les raisons des décisions prises.

Enfin, la sortie du dispositif doit être prévue, en proposant, par exemple, aux citoyens, des liens avec d'autres instances.

Mobilisation des publics divers

Le diagramme de la diapositive n° 11 du document de présentation suggère d'autres outils de mobilisation que la cooptation ou l'appel à citoyens par la presse. Il est ainsi possible de recourir au tirage au sort sur les listes électorales, au démarchage par téléphone ou par courriel, à la distribution de prospectus sur les marchés ou à la sortie des écoles, etc. Bien que cela demande du temps et de la réflexion, le cercle des habitants doit être élargi aux populations qui, contrairement aux milieux associatifs et participatifs, se manifestent peu auprès des autorités publiques.

Quelques outils et techniques d'animation

Même s'il faut donner de l'information, l'animation ne consiste pas à donner un cours didactique. Il existe de multiples outils professionnels adaptés à l'animation de réunions. Le choix du lieu de la réunion est important : il peut s'agir aussi bien d'un café que d'un lieu institutionnel comme une salle de la communauté de communes ou une salle polyvalente.

La restitution, quant à elle, peut se faire sous forme de débat public, de séminaire prospectifs, d'ateliers territoriaux, etc. Depuis sept ou huit ans, le travail par tablées sur des grilles ou des cartes est très répandu et fonctionne fort bien. Les participants travaillent ainsi par petits groupes constitués autour d'un animateur et de consignes claires. Par ailleurs, les reportages photographiques et les vidéos sont un bon moyen de mobiliser d'autres publics. Enfin, le vote des participants aux réunions publiques au moyen de cartons de couleur fonctionne très bien.

Lorsque le temps s'y prête, il ne faut pas hésiter à proposer des sorties en extérieur, sur le terrain. C'est une autre atmosphère, particulièrement propice aux échanges en matière d'OAP.

Tirer le bilan de la concertation

La loi oblige à tirer le bilan de la concertation. Il s'agit de rendre compte des démarches effectuées et de la façon dont les échanges ont été pris en compte. Étant donné que la procédure est longue (en temps effectif de travail, elle peut durer trois ans), il est indispensable de conserver une trace de toutes les démarches entreprises, qu'il s'agisse des affiches, des annonces légales ou de l'affichage légal. En cas de contentieux, cela permettra de justifier de la réalité de la concertation.

L'enquête publique

L'enquête publique est une forme de concertation, mais concerne un autre temps du PLUi. Au sens strict, la concertation dans le PLUi se situe avant l'arrêt du projet, au contraire de l'enquête publique qui lui est postérieure.

COMMUNAUTE DE COMMUNES DU BASSIN D'AUBENAS

Vous avez évoqué une décision de justice qui a annulé un PLUi faute, pour la délibération de prescription, d'avoir insuffisamment défini les moyens de concertation. Pourriez-vous nous en communiquer les références, afin que nous puissions prendre connaissance de ses attendus ?

ANNE GENTIL, ARCHITECTE URBANISTE ASSOCIEE A TERRITOIRES CONSEILS

Je ne m'en souviens pas précisément, mais je rechercherai et je vous les communiquerai.

CHARLOTTE SEIBERT, CHARGÉE DE PROJETS URBANISME ET ENVIRONNEMENT A LA COMMUNAUTE DE COMMUNES DU SUNDGAU

Je travaille à la Communauté de communes du Sundgau, à la fois au service de l'urbanisme où je traite des procédures d'urbanisme, et au service environnement. Cette double affectation résulte de la fusion, en 2017, de cinq communautés de communes en une seule.

Auparavant, j'étais agent de développement dans l'une de ces communautés de communes et étais déjà en charge de la révision du PLUi du Secteur d'Illfurth dont je vais vous parler.

En premier lieu, je vous présenterai le territoire et la stratégie du service de l'urbanisme de la communauté de communes. Puis, j'aborderai la concertation dans le PLUi du Secteur d'Illfurth. Enfin, j'évoquerai quelques résultats et limites de cette expérience.

Le territoire et sa stratégie pour les documents d'urbanisme

Le territoire vous est présenté sur la diapositive n° 17 du document de présentation, où figurent en couleur les cinq anciennes communautés de communes, qui ont fusionné le 1^{er} janvier 2017. Situé au sud de l'Alsace, dans le département du Haut-Rhin, il est composé de 64 communes et accueille un peu plus de 48.000 habitants. Il est relativement vaste, puisqu'il faut une bonne heure pour le traverser.

La communauté de communes comprend 89 conseillers et 13 vice-présidents thématiques. La majorité de ses 250 agents sont affectés aux nombreuses structures périscolaires et de la petite enfance. En nombre de communes, elle est la première communauté de communes d'Alsace.

Auparavant, je travaillais au nord du territoire, pour la communauté de communes du Secteur d'Illfurth, laquelle comprenait 9 communes.

La diapositive n° 18 vous présente les documents d'urbanisme en vigueur sur le territoire. Le Secteur d'Illfurth, que j'évoquerai par la suite, est doté d'un PLU intercommunal depuis plusieurs années. Le territoire comprend également une quinzaine de PLU communaux (en vert clair), deux POS communaux et un POS intercommunal, des cartes communales et, pour la moitié des communes, le seul règlement national d'urbanisme. Lorsque la nouvelle communauté de communes a été créée, elle s'est vue confier la compétence urbanisme et, avec elle, l'ensemble de ces documents.

La frise chronologique de la diapositive n° 19 retrace la stratégie adoptée par la communauté de communes pour aborder les procédures d'urbanisme après la fusion. Parmi elles, deux PLUi étaient alors en cours d'élaboration sur les Secteurs d'Altkirch (6 communes) et d'Ill et Gersbach (9 communes), tandis que le PLUi du Secteur d'Illfurth (9 communes) était en cours de révision. Au total, environ la moitié des communes de la nouvelle communauté sont concernées par des procédures en cours. Une période transitoire de cinq ans permet à la communauté de communes à compter de la fusion, d'une part, de finaliser les trois PLUi et les PLU communaux prêts à être soumis à enquête publique, et d'autre part, de prescrire un PLUi sur l'ensemble des 64 communes dans le courant de l'année 2020. À l'approche de la fin de l'année 2019, nous nous rendons compte que la finalisation des PLUi a pris du retard en raison, notamment, des remarques de l'État et de l'évolution de la réglementation. Avant de prescrire le PLUi sur les 64 communes de l'intercommunalité, les procédures d'élaboration de PLUi et PLU doivent être approuvées. La prescription en 2020 semble compromise au vu de l'avancée des procédures actuelles. Nous nous efforcerons néanmoins de tenir ce délai.

Sur la diapositive n° 20, sont recensées les procédures en cours dont il vient d'être question. En vert, figurent les trois procédures de PLUi et, en bleu, de PLU communaux.

La concertation dans le PLUi du Secteur d'Ilfurth

J'en viens maintenant au PLUi du Secteur d'Ilfurth (diapositive n° 21). Ses communes sont habituées à travailler ensemble, puisqu'elles se sont dotées d'un POS districale en 1986 et l'ont transformé en PLUi en 2007. Lors de la révision de ce dernier en 2015, les élus ont choisi de procéder à une concertation plus élaborée que dans le passé, afin que les habitants soient informés du projet à chacune de ses étapes et que les décisions soient prises en toute transparence.

La diapositive n° 22 reprend textuellement la définition des modalités de concertation qui apparaissent dans la délibération de prescription. Certains mots sont colorés en orange, car je me suis rendu compte, en mettant en œuvre ces modalités, que les mots sont d'une grande importance et que l'application concrète de certains d'entre eux requiert une préparation tout aussi importante. Il faut d'autant moins négliger la terminologie qu'elle conditionne la fiabilité juridique du projet et la preuve de la mise en œuvre des modalités de concertation. Je vous présente celles-ci une par une :

INFORMER

- **Distribuer une lettre d'information à chaque étape du projet :** « Distribuer » peut s'entendre d'une distribution dans les boîtes aux lettres, de l'impression en amont, de la réalisation d'un texte ou d'une illustration, etc.

Au total, trois lettres ont été rédigées, chacune correspondant à une étape de la procédure. La première l'a été lors du lancement de la procédure, afin d'informer les habitants de la constitution d'un groupe de travail citoyen et de les inviter à s'y inscrire. Une deuxième lettre a été adressée lors du PADD, pour annoncer une réunion publique et une exposition sur ce dernier. Enfin, une troisième lettre, adressée avant l'arrêt, annonçait une autre réunion publique présentant la mise à jour du PADD et les dispositions réglementaires.

Cette modalité s'inscrit exclusivement dans la phase de concertation, jusqu'au moment de l'arrêt. De fait, aucune autre lettre d'information n'était prévue pour la suite, puisqu'une nouvelle forme de concertation devait apparaître dans le cadre spécifique de l'enquête publique.

- **Mettre à jour la page Internet dédiée au projet et relayer sur la page Facebook :** une page Internet consacrée à la procédure a été créée afin de relayer toutes les informations. Elle reprenait notamment les délibérations, les comptes rendus de certaines réunions d'élus, ceux de tous les ateliers de travail citoyens et les documents dont la commission du projet avait validé la consultation par les habitants. ~~Le lien du site figure au bas de la diapositive.~~

Le site, dont le lien figure au bas de la diapositive n° 24, est organisé en trois grands chapitres : un premier chapitre intitulé « De quoi s'agit-il ? » et qui explique ce qu'est un PLUi, un deuxième chapitre consacré aux acteurs concernés et un dernier chapitre exposant les étapes du projet, dans lequel sont publiés les comptes rendus, les présentations des réunions publiques, etc.

- **Présenter une exposition sur le PADD :** une exposition a été organisée, qui comprenait des panneaux relatant l'historique du PLUi, la gouvernance mise en place, la concertation et le groupe de travail citoyen. En préparant cette exposition,

j'ai estimé qu'il serait intéressant de la compléter la concertation avec un travail photographique d'images anciennes et de témoignages d'ainés. J'ai ainsi travaillé avec d'autres services de la communauté de communes, j'y reviendrais plus tard. Cette exposition s'est tenue un samedi matin, après avoir été annoncée dans les mairies et dans la presse.

Après la fusion, nous avons essayé d'harmoniser les trois PLUi, notamment sur les pas de temps des PLUi que nous avons alignés sur la durée du SCOT auquel nos PLUi sont soumis. Il a ainsi fallu débattre à nouveau du PLUi du Secteur d'Illfurth, afin qu'il ait le même pas de temps que les deux autres. Pour nous assurer de la validité juridique de la procédure, nous avons donc reconduit cette exposition avec les adaptations nécessaires.

- **Mettre à disposition du public les documents validés par le comité de pilotage :** lors d'un comité de pilotage, nous avons demandé aux élus s'ils souhaitaient que des documents tels que le PADD, le règlement écrit, le règlement graphique et les OAP, soient mis à disposition des habitants. Les élus y étant favorables et le projet étant déjà bien avancé, nous avons informé les habitants, lors d'une réunion publique et dans une lettre d'information, de cette mise à disposition pendant une période donnée. Bien que la mise à disposition courait jusqu'à l'arrêt, il s'agissait d'inviter les habitants à émettre leurs doléances ou leurs remarques pendant cette période, afin de les traiter en amont de l'arrêt. En effet, il faut du temps au bureau d'étude pour finaliser le projet, de sorte qu'il n'est pas possible de concerter jusqu'à la veille de l'arrêt.

ÉCHANGER

- **Tenir des registres de concertation dans les mairies et au siège de la CC :** lors de la fusion, le siège de la communauté de communes changeait de lieu. Il fallait donc savoir si le registre resterait à l'antenne d'Illfurth de la communauté de communes, comme c'était le cas sous l'ancienne communauté de communes, ou s'il migrerait au siège d'une autre commune de la nouvelle communauté de communes, éventuellement située hors du Secteur d'Illfurth. Cette dernière solution a prévalu, car le service urbanisme n'était pas présent à l'antenne d'Illfurth. Il aurait été trop compliqué de demander aux agents sur place d'assurer l'accès aux registres.
- **Créer un groupe de travail participatif du diagnostic au PADD :** le schéma de la diapositive n° 27 présente le rôle de ce groupe de travail dans le projet. Animé par le bureau d'étude missionné pour l'ensemble du projet et par moi-même, le groupe était amené à proposer des idées aux élus, lesquels, de leur côté, pouvaient le saisir pour avis sur certains sujets.

Il avait été convenu que les élus ne soient pas présents lors des séances de travail du groupe, afin de permettre aux habitants de s'exprimer librement. Les élus craignaient en effet que les interventions soient moins nombreuses en leur présence. Or, les habitants n'ont pas jugé normale l'absence des élus. Nous avons donc invité le vice-président en charge de l'urbanisme à quelques séances, dans le but de permettre un échange direct entre les habitants et les élus.

Les habitants pouvant s'inscrire au groupe de travail citoyen dès le lancement de la procédure, ce dernier comprenait 36 inscrits. Huit ateliers furent organisés, dont

une sortie sur le terrain avec les élus. Cette formule fonctionnant bien, nous ne l'avons pas cantonnée au PADD, mais étendue à la partie réglementaire.

En résumé, deux ateliers ont porté sur la partie diagnostic et traité des thématiques de l'habitat, du paysage, du commerce, du transport et de la mobilité. Une réunion pédagogique est également venue expliquer aux inscrits les différentes pièces d'un règlement et les termes techniques les plus courants. Ensuite, une sortie sur le terrain en présence des élus a été organisée pour analyser le paysage et son évolution. À cette occasion, des travaux sur carte ont permis de définir les enjeux du PADD. Enfin, les membres du groupe ont également été conviés à l'exposition du PADD, afin de prendre connaissance de la restitution qui était faite de leur travail.

Les élus ayant décidé d'étendre la concertation à la partie réglementaire et aux OAP, deux ateliers ont été organisés : l'un introduisant à la partie réglementaire et l'autre offrant de travailler sur certaines OAP et de produire une sorte de plan d'aménagement en maquette 3D. Cet exercice a permis aux habitants de prendre la mesure des difficultés inhérentes à la définition des orientations dans les OAP. En effet, il leur fallait penser à toutes les thématiques à prendre en compte dans les OAP et, comme les élus, faire face à des avis divergents au sein d'un même groupe. Sans doute les participants en ont-ils retirés une meilleure compréhension des efforts demandés par l'aménagement du territoire et des difficultés qu'il suscite.

J'arrive maintenant à la diapositive n° 28, dont le schéma expose la composition de l'équipe en charge de la concertation. Celle-ci comprenait à la fois des services internes et un accompagnement et une communication externes. Les services internes comprenaient l'urbanisme et la communication visuelle. En externe, le bureau d'étude fournissait une aide rédactionnelle et assurait l'animation de certains ateliers (non dans leur totalité, car leur accompagnement n'était pas toujours nécessaire, d'autant que le marché avait cadré un certain nombre d'ateliers). La presse, quant à elle, relayait les grandes étapes du PLUi. Enfin, figurent, dans la bulle grise du schéma, les services sollicités pour compléter les modalités de concertation prévues dans la délibération de prescription. Le service des archives a ainsi réuni des photographies anciennes du territoire afin de nourrir la réflexion paysagère.

La diapositive n° 29 présente le travail de mémoire effectué grâce à des référents qui, dans plusieurs communes, collectionnaient les photographies. Certaines d'entre elles (souvent des photographies de paysage) ont été sélectionnées et comparées *in situ* à la situation actuelle, afin de mesurer l'évolution sur plusieurs décennies. Ce travail a permis d'organiser la sortie sur le terrain avec les habitants et de réaliser une étude prospective devant permettre de traduire dans le PLUi l'évolution future souhaitée. En association avec le service des archives, nous avons donc élaboré une méthodologie et une base de données pour la recension des photographies.

Le service des archives a également recueilli les témoignages filmés des aînés du territoire qui ont accepté de raconter leurs villages dans leur jeunesse (diapositive n° 30). Je ne dispose malheureusement pas du lien donnant accès à ces vidéos. Ces témoignages, souvent marqués par la nostalgie, sont touchants. Beaucoup d'éléments utiles en ressortent, comme des descriptions de paysages. Ces films, montés par un professionnel externe, ont été projetés lors de l'exposition sur le PADD.

Nous avons également travaillé avec l'équipe « jeunesse » de la communauté de communes et le collège d'Illfurth (diapositive n° 31). Avec le service jeunesse, nous avons organisé une animation pendant les vacances d'été, dont l'une organisée sur une journée et intitulée « Ton village avant / après ». À cette occasion, ma collègue et moi nous étions rendues sur le terrain avec les élèves. Le jeu consistait à retrouver l'angle de vue des anciennes photographies, d'analyser l'évolution du lieu et débattre, l'après-midi, sur l'avenir de leur village dans les prochaines années. Plusieurs panneaux réalisés par leurs soins ont été présentés lors de l'exposition sur le PADD.

Au collège, plusieurs interventions ont été organisées dans les classes de 6^e et de 5^e, afin de leur expliquer ce qu'est la planification urbaine. Une sortie sur le terrain avec les élèves de 6^e a également eu lieu, dans le but de leur faire prendre conscience de l'évolution d'un village.

Les résultats et les limites

- **Les retours de la concertation**

À l'issue de la concertation, nous avons constaté que la majorité des habitants se retrouvaient dans le PADD. Il est vrai que leurs propositions correspondaient souvent aux souhaits des élus, de sorte qu'elles furent aisément intégrées au projet. Malgré nos explications réitérées, les participants ne parvenaient pas toujours à comprendre que certaines de leurs propositions excédaient le cadre du PADD. Compte tenu du succès de la concertation sur le PADD, les élus ont cependant décidé de la poursuivre dans le cadre des OAP.

Nous avons également constaté que certains participants étaient particulièrement sensibles aux questions environnementales, de sorte que certains d'entre eux ont créé un groupe local sur cette thématique. Ce groupe a produit diverses propositions et identifié plusieurs espaces essentiels à préservation de la biodiversité.

À l'issue des ateliers, nous avons adressé aux participants un questionnaire de satisfaction, que peu d'entre eux nous ont retourné. Nous avons néanmoins reçu une réponse globalement positive d'une personne qui estimait avoir désormais une meilleure connaissance des procédures d'urbanisme et de leurs acteurs.

Enfin, il ressort de notre expérience que nous aurions pu améliorer nos outils de suivi des propositions des habitants. Malgré les comptes rendus et les restitutions, les participants s'inquiétaient en effet régulièrement de la prise en considération de leurs remarques. Un tableau exposant leurs idées et, en vis-à-vis, la façon dont elles étaient prises en compte, aurait peut-être été plus adapté. Cette inquiétude est l'un des aspects majeurs de toute concertation. Même si des propositions excèdent le cadre du PLUi, il est important d'indiquer à leurs auteurs si elles peuvent être intégrées à un autre projet de la communauté de communes, tel que le Plan Climat.

- **Les points de vigilance**

L'urbanisme étant un sujet assez technique, nous nous sommes efforcés de produire des supports aussi pédagogiques que possible. Ce n'était pas toujours aisé, dans la mesure où le bureau d'étude était immergé dans l'urbanisme technique. Nous avons donc beaucoup travaillé à la simplification de leurs présentations.

Par ailleurs, la relation entre les élus et les habitants devra sans doute être améliorée dans le cadre de la concertation pour le grand PLUi. Un lien plus étroit pourrait être noué à travers d'autres modes de fonctionnement.

En outre, bien que les règles aient été énoncées dès le départ, des participants ont pu défendre leurs intérêts personnels. Le rythme des ateliers a pu s'en ressentir, ces personnes ayant tendance à monopoliser la parole et à s'aliéner les autres participants. Il ne fallait donc pas hésiter à recadrer le débat, de façon à atteindre les objectifs de l'atelier.

Enfin, la concertation intervenant dans un contexte de fusion de communautés de communes, les ateliers citoyens ont souvent été trop espacés. Cela n'encourageait pas les participants à rester mobilisés depuis la prescription en 2015 jusqu'aux derniers ateliers au printemps 2019.

Pour finir, la dernière diapositive représente l'ensemble de nos communes. Nous nous interrogeons aujourd'hui sur la meilleure façon de mener la concertation du grand PLUi avec les habitants de ces 64 communes. À cet égard, le retour d'expérience sur le PLUi d'Illfurth est d'autant plus intéressant que, pour les deux autres PLUi, la concertation, moins approfondie, s'est limitée à la mise à disposition des registres et à des articles de presse. Nous ignorons encore comment mener la concertation à une telle échelle et organiser la collaboration de l'ensemble des élus. L'efficacité d'un comité de pilotage comprenant 64 communes semble en effet douteuse. Cependant, il nous semble qu'il serait intéressant de concerter les habitants à la fois sur le Plan Climat, que nous déposons, et sur le grand PLUi.

ANNE GENTIL, ARCHITECTE URBANISTE ASSOCIEE A TERRITOIRES CONSEILS

Comment les trente-six participants se sont-ils inscrits et ont-ils été choisis ?

CHARLOTTE SEIBERT, CHARGÉE DE PROJETS URBANISME ET ENVIRONNEMENT A LA COMMUNAUTE DE COMMUNES DU SUNDGAU

Ce groupe de travail est né de la première lettre d'information distribuée dans les boîtes aux lettres et dans laquelle nous invitons les habitants à s'inscrire par téléphone ou par courriel. En outre, un formulaire en ligne et une actualité étaient disponibles sur le site Internet. Enfin, un article de presse informait les habitants de la mise en place d'un groupe de travail citoyen.

Nous n'attendions pas autant de participants. Bien que très faible au regard du nombre des habitants des neuf communes, leur nombre nous a agréablement surpris. Je précise toutefois que les participants n'étaient jamais tous présents. Chaque session du groupe de travail réunissait entre quinze et vingt participants.

Tous les villages étaient représentés. La plupart des participants étaient âgés de 50 à 70 ans, mais de plus jeunes, âgés de 20 à 30 ans, étaient également présents.

COMMUNAUTE DE COMMUNES DU MELLOIS EN POITOU

Avez-vous élaboré un SCoT ?

CHARLOTTE SEIBERT, CHARGÉE DE PROJETS URBANISME ET ENVIRONNEMENT A LA COMMUNAUTE DE COMMUNES SUNDGAU

Le territoire est en effet doté d'un SCoT, approuvé en 2017. Il s'étend non seulement à la Communauté de communes du Sundgau, mais également à une autre communauté de communes voisine. Il s'agit du SCoT du Sundgau, qui recouvre quelque 108 communes. Le PLUi le prend bien entendu en compte.

COMMUNAUTE DE COMMUNES DU BASSIN D'AUBENAS

Les personnes qui composaient le groupe de travail citoyen étaient-elles les mêmes tout au long de la procédure (diagnostic, PADD, etc.) ou bien de nouvelles personnes pouvaient-elles s'inscrire à chaque nouvelle étape ?

CHARLOTTE SEIBERT, CHARGÉE DE PROJETS URBANISME ET ENVIRONNEMENT A LA COMMUNAUTE DE COMMUNES SUNDGAU

Nous avons constitué un groupe fermé pour la totalité de la procédure, afin d'assurer une certaine continuité dans la compréhension de l'avancée du projet. Dans le cas contraire, il aurait fallu reprendre l'historique et les réunions pédagogiques à chaque nouvelle étape. Les inscriptions ne furent donc ouvertes qu'au tout début de la procédure.

COMMUNAUTE DE COMMUNES DU BASSIN D'AUBENAS

Vous évoquiez la participation du vice-président chargé de l'urbanisme à quelques réunions du groupe de travail. Existait-il un élu référent pour suivre le groupe de travail tout au long de la procédure ?

CHARLOTTE SEIBERT, CHARGÉE DE PROJETS URBANISME ET ENVIRONNEMENT A LA COMMUNAUTE DE COMMUNES SUNDGAU

L'élu référent de la concertation était le vice-président en charge de l'urbanisme. Les participants du groupe ont souhaité avoir un échange avec lui, il est ainsi venu à un atelier. En outre, le vice-président a changé lors de la fusion, de sorte que le nouveau s'est présenté au groupe également.

LESLIE CHAZE, CHARGÉE DE MISSION A TERRITOIRES CONSEILS

Vous évoquiez la perspective d'élargir le PLUi aux 64 communes du territoire. Envisagez-vous de procéder à des concertations par sous-secteurs éventuellement différents des périmètres communaux fusionnés ? Cela pourrait se faire par entité géographique ou paysagère. Comment comptez-vous atteindre cet objectif ambitieux ?

CHARLOTTE SEIBERT, CHARGÉE DE PROJETS URBANISME ET ENVIRONNEMENT A LA COMMUNAUTE DE COMMUNES DU SUNDGAU

Pour le moment, nous l'ignorons. Nous avons prévu d'interroger des communautés de communes d'une étendue proche de la nôtre. Pour ce faire, nous avons élaboré un questionnaire que nous leur adresserons en 2020. Quoi qu'il en soit, c'est un sujet dont nous discuterons avec les élus. Personnellement, je pense qu'une approche paysagère serait particulièrement intéressante. Le paysage permet en effet d'aborder toutes les thématiques. Peut-être pourrions-nous créer des groupes de concertation par secteurs paysagers.

LESLIE CHAZE, CHARGÉE DE MISSION A TERRITOIRES CONSEILS

L'état d'avancement des documents d'urbanisme sur votre territoire fait apparaître que le nord est davantage concerné par l'élaboration de tels documents, même s'il ne s'agit parfois que de POS ou de cartes communales. En revanche, la partie méridionale comporte un grand nombre de communes relevant du RNU. Celles-ci rencontrent sans doute plus de difficultés à trouver les compétences nécessaires que le Secteur d'Illfurth.

CHARLOTTE SEIBERT, CHARGÉE DE PROJETS URBANISME ET ENVIRONNEMENT A LA COMMUNAUTE DE COMMUNES SUNDGAU

Le nord étant proche de Mulhouse, la pression foncière y est plus grande que dans le sud, où la densité le long de la frontière suisse est moindre. Les enjeux urbanistiques étant moins développés dans la partie méridionale du territoire, ses élus sont donc moins familiarisés avec la procédure du PLUi. Il nous faudra donc les sensibiliser avant même d'organiser une conférence intercommunale. Conscients que tous les élus n'ont pas le même degré de connaissance sur ce sujet, nous nous interrogeons sur la meilleure façon de les informer.

LESLIE CHAZE, CHARGÉE DE MISSION A TERRITOIRES CONSEILS

Cela dépendra également des équipes qui seront issues des élections municipales de 2020 et de leurs choix.

CHARLOTTE SEIBERT, CHARGÉE DE PROJETS URBANISME ET ENVIRONNEMENT A LA COMMUNAUTE DE COMMUNES SUNDGAU

Rien n'empêche non plus que certaines communes continuent de relever du RNU. Le PLUi pourrait en effet prévoir des secteurs relevant du RNU. C'est une décision qu'il faudra prendre dès le début, afin d'adapter le marché de l'étude en conséquence.

COMMUNAUTE DE COMMUNES DE L'AIRE A L'ARGONNE

Sur notre territoire, le PLUi a été prescrit en avril 2019. Nous sommes en phase de recrutement du candidat et espérons commencer l'élaboration du PLUi en janvier 2020, c'est-à-dire en pleine période de campagne électorale. La concertation est-elle possible pendant cette période ?

CHARLOTTE SEIBERT, CHARGÉE DE PROJETS URBANISME ET ENVIRONNEMENT A LA COMMUNAUTE DE COMMUNES SUNDGAU

Cela dépend de l'étendue de la concertation. Elle peut commencer par un travail d'information auprès des habitants et se poursuivre par des réunions pédagogiques auprès des élus une fois les élections terminées. Je ne suis pas certaine que nous puissions tout aborder avec les habitants en période électorale. Il me semble qu'en tout état de cause, il est nécessaire de s'entendre avec les élus référents sur les modalités de la concertation avant d'entreprendre sa phase pédagogique.

ANNE GENTIL, ARCHITECTE URBANISTE ASSOCIEE A TERRITOIRES CONSEILS

Les élus sont tenus à un devoir de réserve en période électorale, qui a débuté depuis le mois de septembre. Vous ne pouvez donc organiser des réunions qui valorisent les mandats en cours. Vous pouvez faire des réunions pour le diagnostic par exemple, mais c'est une

période délicate, car il ne faut pas « déraper ». Il serait d'autant plus préférable d'attendre le mois d'avril que les modalités de concertation sont étroitement liées aux ambitions politiques. Il appartiendra aux nouveaux élus de calibrer le projet, notamment sur la question des personnes à mobiliser et des modalités de leur participation. En constituant des groupes en période électorale, le risque serait grand que les candidats y apparaissent en leur qualité de citoyens ou pour formuler des remarques.

COMMUNAUTE DE COMMUNES DE L'AIRE A L'ARGONNE

Sans aller jusqu'à constituer des groupes de travail dans l'immédiat, est-il envisageable de commencer à informer les habitants ?

ANNE GENTIL, ARCHITECTE URBANISTE ASSOCIEE A TERRITOIRES CONSEILS

Informer les habitants du lancement de la procédure n'est pas de nature à valoriser le bilan de l'équipe sortante. Il est donc possible de rédiger une lettre expliquant ce qu'est un PLUi.

À mon tour, j'ai une question à poser à Charlotte Seibert. J'imagine que le groupe de travail citoyen n'a pas travaillé sur l'ensemble des OAP du PLUi. Quelles sont celles que vous avez soumises à leur réflexion ? Quelles étaient les questions posées ?

CHARLOTTE SEIBERT, CHARGÉE DE PROJETS URBANISME ET ENVIRONNEMENT A LA COMMUNAUTE DE COMMUNES SUNDGAU

Nous avons choisi des sites qui ne présentaient pas de difficulté sérieuse et qui étaient déjà inscrits dans le PLUi. Les secteurs encore en discussion ont été d'emblée écartés, afin d'éviter qu'ils ne soient débattus par les habitants. Les sites ont également été choisis en fonction du nombre de participants. À raison de six personnes par OAP, nous avons retenu quatre ou six OAP, dont deux seulement ont été traitées par deux groupes distincts.

Les participants disposaient d'un plan de masse, de calques et de petites maquettes en bois. Il leur était demandé d'imaginer l'OAP en respectant les quelques orientations qui leur étaient données. L'exercice le plus difficile pour eux consistait à placer les bâtiments en bois en fonction de la densité prévue et des contraintes topographiques et environnementales du site.

Chaque groupe a ensuite présenté le résultat de ses réflexions sur les deux OAP. Dans l'une des deux, les groupes avaient imaginé une aire de jeu au centre du secteur, jusqu'à ce qu'un participant fasse observer que rien n'avait été prévu pour les personnes âgées. Nous avons alors constaté qu'un atelier d'une heure et demi n'était pas suffisant pour parvenir à un résultat exhaustif.

Enfin, un compte rendu de l'atelier était rédigé et agrémenté de photographies des constructions placées par les participants.

ANNE GENTIL, ARCHITECTE URBANISTE ASSOCIEE A TERRITOIRES CONSEILS

Cette réflexion menée par le groupe de travail a-t-elle été prise en considération dans l'élaboration de l'OAP ? Les urbanistes s'en sont-ils inspirés ?

CHARLOTTE SEIBERT, CHARGÉE DE PROJETS URBANISME ET ENVIRONNEMENT A LA COMMUNAUTE DE COMMUNES SUNDGAU

Dans une certaine mesure, oui. Malgré les indications de densité, nous n'avons toutefois pas défini l'emplacement des habitations dans les OAP. Ont surtout été traités les accès et la préservation d'arbres et de haies. À mon sens, c'était un exercice utile, permettant aux habitants de prendre conscience de la difficulté à concevoir un aménagement de cette taille.

COMMUNAUTE DE COMMUNES DU BASSIN D'AUBENAS

Est-il arrivé que des propriétaires fonciers aient demandé à intervenir dans les groupes travaillant sur les OAP ? Il arrive en effet que les propriétaires fonciers se sentent spoliés à la lecture des OAP.

CHARLOTTE SEIBERT, CHARGÉE DE PROJETS URBANISME ET ENVIRONNEMENT A LA COMMUNAUTE DE COMMUNES SUNDGAU

Le groupe de travail n'a pas été confronté à ce genre de situation. Il est vrai que les OAP choisies étaient peu sujettes à contestation. En revanche, des appels téléphoniques de riverains sont régulièrement reçus par la communauté de communes. Les maires sont souvent en contact avec les propriétaires des secteurs concernés. En outre, certaines communes organisent des réunions d'information à l'adresse de ces mêmes propriétaires.

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU PAYS D'ISSOIRE

Nous connaissons les contraintes de calendrier et d'horaire des habitants. Organisez-vous les ateliers en soirée ou en journée ?

CHARLOTTE SEIBERT, CHARGÉE DE PROJETS URBANISME ET ENVIRONNEMENT A LA COMMUNAUTE DE COMMUNES SUNDGAU

Les ateliers étaient tous organisés en soirée, à 19h. Ils duraient généralement deux heures. Seules l'exposition sur le PADD et la sortie sur le terrain ont eu lieu un samedi matin.

J'ajoute qu'un participant était une personne âgée malentendante. Bien que la salle ne fût pas très grande, elle réclamait que les intervenants parlent dans un microphone. Il a donc fallu prévoir le matériel nécessaire.

ANNE GENTIL, ARCHITECTE URBANISTE ASSOCIEE A TERRITOIRES CONSEILS

Les élus de la communauté de communes du Secteur d'Illfurth ont-ils été satisfaits de la concertation ? Qu'en ont-ils conclu ?

CHARLOTTE SEIBERT, CHARGÉE DE PROJETS URBANISME ET ENVIRONNEMENT A LA COMMUNAUTE DE COMMUNES SUNDGAU

Les élus ont globalement été satisfaits. Ils sont parvenus à impliquer les habitants, dont ils ont repris plusieurs idées dans le PLUi. La concertation a également permis de faciliter le dialogue entre élus et habitants sur certains sujets. Enfin, les habitants ont pris conscience que le PLUi doit concilier de nombreux intérêts et de multiples contraintes. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la concertation a été étendue aux OAP.

ANNE GENTIL, ARCHITECTE URBANISTE ASSOCIEE A TERRITOIRES CONSEILS

S'ils sont réélus, les élus du Secteur d'Illfurth porteront-ils les ambitions du projet de grand PLUi à la nouvelle communauté de communes ? Encourageront-ils leurs collègues à la concertation ?

CHARLOTTE SEIBERT, CHARGÉE DE PROJETS URBANISME ET ENVIRONNEMENT A LA COMMUNAUTE DE COMMUNES SUNDGAU

Nous n'avons pas de vision sur les élus porteurs de la révision du PLUi du secteur d'Illfurth qui seront toujours présents après les élections municipales de 2020. Étant donné que la concertation autour du PLUi du Secteur d'Illfurth s'est bien passée, ils auraient néanmoins intérêt à la défendre pour le grand PLUi.

COMMUNAUTE DE COMMUNES DES PORTES DU HAUT-DOUBS

Comment convaincre les élus de la nécessité de la concertation ? Bien que ce soit une obligation légale, tous les élus ne sont pas toujours convaincus de son utilité.

CHARLOTTE SEIBERT, CHARGÉE DE PROJETS URBANISME ET ENVIRONNEMENT A LA COMMUNAUTE DE COMMUNES SUNDGAU

Lorsque la concertation a été décidée, je n'étais pas encore en poste. Il me semble qu'il est judicieux de mettre en valeur des expériences positives, afin de convaincre les élus de l'intérêt de la concertation. Le Secteur d'Illfurth étant proche de Mulhouse, où nombre de projets sont menés avec la population, la concertation est dans l'air du temps dans notre secteur et cela permet d'enrichir le projet et de donner l'occasion aux habitants de se l'approprier.

ANNE GENTIL, ARCHITECTE URBANISTE ASSOCIEE A TERRITOIRES CONSEILS

Les élus ne doivent plus prendre ces obligations à la légère. Deux réunions publiques et deux bulletins d'information ne suffisent plus pour un territoire comme le vôtre. En outre, la concertation est surtout intéressante en début de mandat. Enfin, le Guide de l'ADCF suggère de produire des témoignages. Il faut donc faire témoigner des élus.

Malgré leurs réticences initiales, les élus sont rapidement rassurés dès lors que le cadre de la concertation est clairement établi et qu'ils prennent conscience que les intérêts particuliers sont beaucoup moins nombreux à se manifester à l'échelle intercommunale. Mieux vaut traiter des difficultés en amont de l'enquête publique.

LESLIE CHAZE, CHARGÉE DE MISSION A TERRITOIRES CONSEILS

J'ajoute que les projets de territoires émergeront au début du prochain mandat. Il faudra donc organiser une concertation plus approfondie, de façon à nourrir un projet de territoire qui alimentera, à son tour, un projet de PLUi. À cet égard, je vous invite à visionner la [webconférence de mai 2017](#) organisée avec la communauté de communes du Pays de Lumbres (Pas-de-Calais). Elle a aussi développé une démarche de concertation multicanal très intéressante. Celle-ci portait initialement sur le PLUi, mais a été étendue au projet de territoire à l'horizon de 2030-2050. On y trouve une grande attention portée aux termes employés et un ciblage des différentes populations du territoire. D'abord limitée au diagnostic et au PADD, la démarche a si bien fonctionné qu'elle a été étendue

aux OAP et devrait continuer après l'arrêt du PLUi pour maintenir le lien avec les habitants mobilisés autour de la démarche.

ANNE GENTIL, ARCHITECTE URBANISTE ASSOCIEE A TERRITOIRES CONSEILS

Nous vivons une époque où les démocraties sont secouées partout dans le monde, la nôtre y compris – les Gilets jaunes nous le rappellent. Le Président de l'ADCF l'exprime très bien dans son introduction. Il est urgent que le débat démocratique s'ouvre davantage. L'échelon local ou intercommunal est un bon moyen d'y parvenir. La population comprend que l'urbanisme n'est pas simple et qu'il ne consiste pas à satisfaire tous les propriétaires. Il faut parfois arbitrer des intérêts très contradictoires. Il n'est plus possible de gouverner comme dix ou vingt ans auparavant.

CHARLOTTE SEIBERT, CHARGÉE DE PROJETS URBANISME ET ENVIRONNEMENT A LA COMMUNAUTE DE COMMUNES SUNDGAU

La concertation permet également d'enrichir le projet et de l'ouvrir à d'autres visions. Celle de l'utilisateur importe aussi.