

Aménager la ville avec les habitants - La participation citoyenne au cœur du projet urbain



Joseph Salamon

Architecte, docteur en urbanisme, ingénieur en chef hors classe territorial
et professeur associé

territorial éditions

CS 70215 - 38501 Voiron Cedex
Tél.: 04 76 65 87 17

Retrouvez tous nos ouvrages sur www.territorial-editions.fr

**DOSSIER
d'EXPERTS**

Référence DE 874
Novembre 2020



**Vous souhaitez être informé
de la prochaine actualisation
de cet ouvrage ?**

C'est simple!

Il vous suffit d'**envoyer un mail**
nous le demandant à :

jessica.ott@territorial.fr

Au moment de la sortie de la nouvelle édition de l'ouvrage,
nous vous ferons une **offre commerciale préférentielle**.

Avertissement de l'éditeur:

La lecture de cet ouvrage ne peut en aucun cas dispenser le lecteur
de recourir à un professionnel du droit.

 <p>DANGER LE PHOTOCOPIAGE TUE LE LIVRE</p>	<p>Il est interdit de reproduire intégralement ou partiellement la présente publication sans autorisation du Centre Français d'exploitation du droit de Copie. CFC 20, rue des Grands-Augustins 75006 Paris. Tél.: 01 44 07 47 70</p>
---	--



© Territorial, Voiron

ISBN: 978-2-8186-1769-4

ISBN version numérique: 978-2-8186-1770-0

Imprimé par Reprotechnic, à Bourgoin-Jallieu (38) - Décembre 2020

Dépôt légal à parution

Sommaire



Introduction	p.7
--------------------	-----

Partie 1



Initialisation

Chapitre I

Construire un diagnostic partagé	p.13
---	-------------

A - Élaborer un état des lieux collectif	p.13
---	-------------

1. Le socle territorial	p.13
2. Le sens de l'habitation	p.14
3. Une participation technique	p.15
4. Une large consultation citoyenne	p.16
5. Une participation facultative	p.17
6. Une participation active	p.17
7. Des outils d'enquête, d'observation et de pédagogie	p.18
8. Une participation au cœur de l'espace géographique	p.20

B - Partager l'analyse des enjeux	p.20
--	-------------

1. Les enjeux d'aménagement urbain	p.21
2. Le sens de la dynamique urbaine	p.22
3. Le début d'une participation politique	p.22
4. Les prémices d'un débat citoyen	p.23
5. Une participation optionnelle	p.23
6. Une participation plus ciblée	p.23
7. Des outils de consultation et de débat citoyen	p.24
8. Une participation vers l'espace politique	p.26

Chapitre II

Faire émerger un programme collectif	p.27
---	-------------

A - Construire des objectifs cohérents	p.27
---	-------------

1. Les premières orientations politiques	p.27
2. Le sens d'un avenir partagé	p.28
3. Une participation citoyenne	p.29
4. Le lancement d'un premier débat citoyen	p.29
5. Une participation qui reste facultative	p.30
6. Une participation d'engagement	p.30
7. Des outils de débat et d'argumentation	p.31
8. Une participation dans l'espace politique	p.32

B - Élaborer un programme adapté	p.33
---	-------------

1. Les engagements de base	p.33
2. Le sens des projections et des engagements politiques	p.34
3. Une participation politique	p.35
4. Le débat public citoyen	p.35
5. Une participation optionnelle	p.36
6. Une participation réduite	p.36
7. Des outils de débat citoyen	p.37
8. Une participation dans l'espace politique	p.39

Conception

Chapitre I

Élaborer un scénario d'aménagement urbain p.45

A - Explorer des scénarios tendanciels, évolutifs et innovants p.45

1. Les esquisses de l'avenir p.45

2. Le sens des possibilités p.47

3. Un débat politique avec des outils techniques p.47

4. Un enrichissement mutuel p.48

5. Une participation qui reste facultative p.49

6. Une participation réduite d'habitants engagés p.49

7. Des ateliers de travail collectif p.50

8. Une participation dans les lieux techniques de l'espace politique p.52

B - Adopter un scénario d'aménagement p.53

1. Le concept urbain p.53

2. Le sens d'un meilleur cadre de vie p.54

3. Un débat politique sur un choix de vie p.54

4. Un débat d'avenir p.55

5. Vers un début de concertation obligatoire ? p.55

6. Une large participation p.56

7. Des outils de débat et de légitimation p.56

8. Une participation dans l'espace politique p.58

Chapitre II

Élaborer un projet d'aménagement innovant et adapté p.59

A - Partager des principes de conception et de composition urbaine p.59

1. La forme urbaine p.59

2. Le sens de l'esthétique urbaine p.61

3. Un débat sur l'organisation de l'espace p.62

4. Un débat de fond et de forme p.62

5. Une participation obligatoire p.63

6. Une participation ciblée p.64

7. Des outils de travail et de débat p.64

8. Une participation dans l'espace politique et dans l'espace géographique p.67

B - Participer à la conception des équipements publics p.68

1. Les lieux de citoyenneté et de vie collective p.68

2. Le sens de la citoyenneté et du vivre ensemble p.69

3. Un débat politique et participatif p.70

4. Une diversité de participations p.71

5. Une participation obligatoire p.71

6. Une participation ciblée et élargie p.72

7. Une grande palette d'outils participatifs p.73

8. Une participation officielle et locale p.75

Réalisation et évaluation

Chapitre I

Assurer un suivi opérationnel adapté à la vie quotidienne p.81

- A - Suivre la réalisation du programme des constructions p.81
 - 1. La construction des lieux de travail et d'habitation p.81
 - 2. Le sens des nouvelles réalités urbaines p.83
 - 3. Une participation technique p.84
 - 4. Un suivi limité p.84
 - 5. Une participation totalement facultative p.85
 - 6. Une participation plutôt réduite p.85
 - 7. Des outils de suivi et de consultation p.86
 - 8. Une participation au sein de la vie locale p.88
- B - Suivre la réalisation du programme des équipements publics p.88
 - 1. Les nouveaux espaces de vie sociale p.88
 - 2. Le sens des nouvelles identités urbaines collectives p.90
 - 3. Une participation citoyenne p.90
 - 4. Un suivi et un enrichissement mutuel p.91
 - 5. Une participation facultative mais légitime p.91
 - 6. Une participation ouverte et ciblée p.92
 - 7. Des ateliers de suivi et d'enrichissement p.92
 - 8. Une participation au sein des nouveaux équipements publics p.94

Chapitre II

Proposer une méthode globale d'évaluation p.95

- A - Évaluer les projets p.95
 - 1. L'évaluation des réalisations urbaines p.95
 - 2. Le sens de l'évaluation urbaine p.97
 - 3. Un débat politique enrichi par le terrain p.97
 - 4. Un débat qui se construit avec le terrain p.98
 - 5. Une participation pertinente mais non obligatoire p.98
 - 6. Une participation avec un groupe réduit p.99
 - 7. Des outils d'évaluation citoyenne p.99
 - 8. Une participation alternée entre espace politique et espace géographique p.101
- B - Évaluer les méthodes p.101
 - 1. L'évaluation du processus urbain p.101
 - 2. Le sens de la démocratie locale p.103
 - 3. Un débat sur les approches démocratiques p.103
 - 4. Un débat politique et méthodologique restreint p.103
 - 5. Une participation exceptionnelle p.104
 - 6. Une participation réduite et engagée p.104
 - 7. Des ateliers citoyens d'évaluation p.105
 - 8. Une participation essentiellement politique p.106

Conclusion p.107

Bibliographie p.109

- rassembler des cartes, des chiffres, des données utiles et récentes et les ordonner selon une méthode claire avec des modes de représentation simples et reproductibles.

L'état des lieux urbain doit être assez large et assez complet pour prendre en compte les différentes dimensions du site et du projet concernés, notamment les dimensions suivantes : urbaine, paysagère, architecturale, environnementale, historique, économique, sociale, réglementaire, technique et opérationnelle (dont la question foncière).

On peut donc organiser l'état des lieux en deux grandes parties :

- l'aspect spatial (urbain, paysager et environnemental) ;
- l'analyse des fonctions urbaines (usages, fonctions, pratiques sociales).

L'état des lieux de l'aspect spatial porte sur :

- les évolutions spatiales du site et du territoire qui l'englobe, dans un premier temps, notamment sa forme urbaine et les logiques de conception et de fabrication des secteurs qui le composent ;
- l'évolution des fonctions, de la démographie et des usages du site afin de comprendre les logiques de mutations fonctionnelles de telle ou telle activité ;
- les traces historiques ainsi que les identités urbaines et patrimoniales que le site peut porter ;
- la structure urbaine, architecturale, paysagère et environnementale du site : les logiques d'organisation et de structuration des formes urbaines existantes, ainsi que les typologies architecturales qu'il regroupe (densité, façades...);
- la structuration des espaces ouverts comme les espaces naturels, les espaces forestiers et les espaces agricoles ainsi que les séquences paysagères qui composent le site ;
- les espaces verts urbains qui assurent les liaisons douces et les lieux de respirations dans les espaces urbanisés ;
- la dimension environnementale et technique du site comme les continuités écologiques et la biodiversité mais aussi la diversité botanique et les différents réseaux techniques (énergie, gaz, eau...).

L'analyse des fonctions urbaines concerne :

- la densité démographique du site concerné, dans premier temps, ainsi que le nombre et la typologie de logements existants : il est important de comprendre la structure démographique et résidentielle ainsi que les principales tendances de croissance ou de décroissance démographiques et leur cohérence avec le reste du quartier ou de la ville (structure d'âge, taille des ménages, catégories et types de logements, modes d'occupation...);
- le pourcentage de logement social et ses logiques de répartition ainsi que les principales tendances du marché immobilier ;
- le tissu économique et commercial local ainsi que l'état de l'emploi, qu'il soit généré sur le site concerné ou à l'échelle du quartier et de la ville, mais aussi du territoire fonctionnel (types d'entreprises, catégories socioprofessionnelles, artisans, commerçants, chefs d'entreprise, salariés, professions libérales) ;
- les centralités économiques et commerciales du quartier, de la ville et du territoire ainsi que les pôles structurants comme les grandes surfaces ou les zones d'activités ;
- les types d'équipements et de services publics présents sur le site ou dans ses environs (crèches, écoles, gymnase, conservatoire, piscine...);
- les modes d'accès au site, notamment les transports publics (typologies, fréquences, connexions) et les réseaux viaires existants (voies structurantes, voies de liaisons locales, voies de dessertes locales) ;
- la place des modes doux de déplacements dans les types de mobilité locale (piéton, vélo, rollers...);
- l'offre de stationnement existante sur le site et dans son entourage, qu'elle soit publique ou privée, en sous-sol ou en surface, notamment celles qui ne sont pas utilisées pour des questions de sécurité.

Le contenu de cet état des lieux est ainsi à la fois généraliste et technique, nécessitant des expertises dédiées mais aussi des connaissances fines des usages et des pratiques sociales qui peuvent être largement réalisées avec les habitants qui les vivent au quotidien.

2. Le sens de l'habitation

Comme nous venons de le présenter, l'état des lieux urbain d'un site représente les fondations sur lesquelles la collectivité territoriale va bâtir son projet urbain. Ainsi, déployer une démarche de participation citoyenne dès cette première étape prend plusieurs significations, à la fois individuelles et collectives, sociales et symboliques.

L'habitant est tout d'abord reconnu dans son identité singulière, riche de ses pratiques individuelles de l'espace urbain qu'il habite et qu'il fréquente : à ce titre, il est le mieux à même pour parler, à ce stade du projet, de ses propres

usages et de la façon dont il s'approprie l'espace urbain et ses fonctions. Sa contribution individuelle apporte une personnalisation à l'espace urbain en lien avec sa propre histoire et sa propre expérience, familiales, idéologiques, religieuses, géographiques ou philosophiques.

L'habitant est aussi reconnu dans ses pratiques collectives et sa façon de partager son quartier, sa ville ou son territoire : à ce titre, il est légitime pour évoquer et pour expliquer ses modes d'appropriation collective de l'espace en tant qu'acteur de la vie sociale. Il pourra ainsi expliquer, de son point de vue, quelques faits observés d'inclusion, d'exclusion ou de mixité sociale. Il est là aussi pour présenter et pour confirmer les représentations et les images urbaines de la ville ou du territoire qu'il partage avec les autres habitants.

Sa participation à ce stade est surtout légitimée par son identité première, celle d'appartenir pleinement à l'espace géographique, celui de la vie quotidienne. Contrairement aux experts qui sont là pour observer, comprendre et analyser les pratiques urbaines de l'extérieur et tenter de leur donner un sens, l'habitant est dedans. Il est acteur de sa propre vie et de son propre espace, il n'a pas besoin de faire un effort pour expliquer ses propres usages et ses propres choix de vie. Il lui suffit de les présenter.

Le lancement de la démarche participative dès cette première étape contribue ainsi à fonder le sens de « l'habitation » dans ses dimensions aussi singulière que collective. Riche de l'identité territoriale, ce sens représente l'âme du site concerné par le projet et qui contribue à renforcer ses spécificités locales.

Ce sens se déploie ainsi à travers deux dimensions principales :

- la dimension réelle, qui apporte des faits en lien avec les réalités territoriales des habitants et des usagers ;
- la dimension symbolique, qui renseigne les identités, les images et les représentations collectives partagées par un plus grand nombre d'habitants et d'usagers.

Faire participer les habitants à l'état des lieux invite ainsi à construire un sens partagé du projet en le bâtissant sur des fondations solides ancrées sur les valeurs du territoire, qu'elles soient matérielles ou immatérielles. Cela évite ainsi de partir de visions uniquement politiques ou technocrates, qui risquent d'être refusées plus tard par la population en raison d'un décalage ou d'une idéologie parachutée.

L'objectif de la participation à cette première étape est avant tout social, il s'agit de créer un lien entre les habitants en se basant sur leurs propres usages et attentes.

3. Une participation technique

Comme nous l'avons déjà précisé, l'état des lieux relève avant tout de l'observation minutieuse des différentes caractéristiques spatiales et fonctionnelles du site concerné par un projet. C'est un travail qui se veut le plus objectif possible, loin de toute vision idéologique.

La participation citoyenne, quel que soit son niveau, est donc ici « technique », partant d'une connaissance fine des usages et des représentations locales pour élaborer et partager un état des lieux basé uniquement sur des faits, qu'ils soient historiques ou dans le présent.

L'habitant mobilise avant tout son statut « d'habitant » de l'espace géographique concerné, loin de toute posture ou de toute revendication politique. Son identité territoriale relève de sa vie individuelle et collective, ainsi que de ses choix et de ses modes d'appropriation de l'espace et du territoire qu'il fréquente et dans lequel il habite, travaille, se déplace et se cultive.

Cette participation « technique » n'est pas « dangereuse » pour l' élu car elle ne revendique aucune identité politique ni aucun pouvoir local. Elle s'inscrit pleinement dans la démocratie participative avec un double objectif : éclairer et enrichir la décision politique avant qu'elle soit validée et confirmée par les élus ; enrichir le travail des experts en charge d'élaborer l'état des lieux dans ses différentes dimensions urbaines et fonctionnelles.

4. Une large consultation citoyenne

Vu la nature de cette première étape dédiée à l'élaboration d'un état des lieux, la participation citoyenne peut s'inscrire selon deux niveaux d'implication : l'information et la consultation. Dans certains cas, elle peut s'inscrire dans une concertation.

Le premier niveau participatif, celui d'information, qui consiste à partager les connaissances techniques et fonctionnelles des différents acteurs, se base essentiellement sur un état des lieux. Il doit être le plus complet et le plus global possible, et éviter de passer à côté d'informations importantes, qu'elles soient d'ordre social, fonctionnel, urbanistique, technique ou autre. À ce niveau, les habitants ont de nombreuses informations à apporter sur leurs modes de vie ainsi que sur les principales contraintes qu'ils rencontrent au quotidien.

Quant aux experts, ils sont là pour apporter des méthodes de travail avec des grilles de lecture qui leur permettent de ne rien oublier. Leur capacité technique à prendre du recul donne une approche globale aux différents faits observés ou relevés par différentes sources bibliographiques, juridiques ou autres.

Enfin, les élus apportent aussi leur lecture et leur perception de leur territoire en général, et celui du site concerné en particulier. Ils ont une logique d'intérêt général et sont capables de prendre du recul par rapport aux intérêts particuliers. De par leur proximité avec le terrain, ils ont aussi leur interprétation des faits urbains concernant tel ou tel secteur.

Ce premier niveau d'information mutuelle nécessite un travail transversal et d'ouverture entre les différents acteurs concernés, qui ont tous des données pertinentes à apporter.

L'état des lieux nécessite une participation supplémentaire consultative pour préciser les avis des uns et des autres, et ne pas se limiter à un simple travail de communication. Cette démarche prend du sens quand elle est expliquée et commentée, surtout s'il s'agit de comprendre les retours de terrain et les avis de la population.



Nous pensons à titre d'exemple aux enquêtes de terrain réalisées à ce stade, pour consulter les habitants sur leurs pratiques sociales, leurs perceptions ou leurs attentes. Ce type de consultation citoyenne est important pour valider des hypothèses d'observation et légitimer des tendances à travers un travail aussi quantitatif que qualitatif.

Nous pensons aussi aux diagnostics d'usages qui peuvent être réalisés par la collectivité ou par les habitants, et qui peuvent toucher les usagers ainsi que les acteurs économiques concernés par le projet urbain.

La consultation citoyenne devient ainsi un vecteur, voire un outil fondamental, qui contribue à légitimer à la fois la pertinence de l'état des lieux, souvent élaboré par des experts, et les objectifs d'aménagement tels qu'ils sont formulés ou souhaités par les élus.

Enfin, l'état des lieux peut s'inscrire dans une démarche de concertation ouverte très en amont, mais cela reste assez rare. Cela peut correspondre à une concertation juridique obligatoire au titre du Code de l'urbanisme ou du Code de l'environnement, qui incite les collectivités à se lancer très en amont sans pour autant imposer le moment de démarrage du projet, qui reste le choix de la collectivité en charge du projet.

L'objectif de cette concertation est de discuter et de débattre des résultats de l'état des lieux avant de passer à l'étape d'analyse et d'émergence des enjeux. Elle est assez rare : les collectivités qui décident de s'engager dans la concertation dès la phase amont préfèrent souvent la lancer à l'issue du diagnostic, une fois que les enjeux ont été précisés.

Partager les résultats d'un état des lieux territorial sur un site concerné par un projet urbain permet de consolider le socle du projet par des informations qui auraient été oubliées ou seraient restées incomplètes. Elle viendra ici clarifier et préciser ce qui relève des faits (et qui n'est pas discutable) et ce qui relève de l'interprétation (et qui doit donc être décalé à l'étape d'après) pour rester concentré sur l'état des lieux proprement dit.