



**HAL**  
open science

## Proposition de charte de programmation concertée et participative

Pierre Dimeglio

► **To cite this version:**

Pierre Dimeglio. Proposition de charte de programmation concertée et participative. Urbanisme, 2005, Les chemins de la démocratie, 345, pp.73-77. hal-01946313

**HAL Id: hal-01946313**

**<https://hal.science/hal-01946313>**

Submitted on 5 Dec 2018

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## Proposition de charte de programmation concertée et participative

Publié in Urbanisme n° 342, mai-juin 2005, pp. 73-77

*Pierre Dimeglio, professeur émérite à l'Institut d'Urbanisme de Paris,  
président de l'EPPPUR<sup>1</sup>*

### Introduction

Cette proposition de charte est le résultat d'un travail d'analyses critiques, de recherche-action et de missions de conseil menés depuis cinq ans sur des démarches participatives *en architecture* – construction d'un centre socioculturel à la demande du Maire de Buxerolles (86)<sup>2</sup> - *et en urbanisme* - élaboration d'un Plan d'Aménagement et de Développement Durable à la demande du Maire de l'Ile-Saint-Denis (93)<sup>3</sup>.

Le présent article se propose de reconstituer le cheminement qui a conduit l'EPPPUR à insérer la démarche de programmation concertée et participative (PCP) dans la *Charte publiée par le Ministère de l'Environnement en juillet 1996*<sup>4</sup>. Charte anticipatrice, quelquefois citée dans des rapports officiels sans indications de date, et qui n'a connu, selon la Ministre Corinne Lepage que nous avons interrogée, qu'une application : la Charte de concertation de Paris Rive-Gauche accordée aux associations en 1996 par Jacques Toubon, alors Maire du 13<sup>ème</sup> arrondissement, sur recommandation des commissaires enquêteurs, à l'occasion de l'enquête d'utilité publique de la ZAC de Seine Rive-Gauche.

### 1) **Le contexte 1999-2005**

#### 1-1) Concertation et participation

Dans l'excellent ouvrage sur la démocratie locale publié en 1999<sup>5</sup>, une équipe pluridisciplinaire de vingt chercheurs faisait un bilan plutôt pessimiste sur la démocratie locale : à la fin de l'introduction (p. 10), les auteurs, L. Blondiaux, G. Marcou, F. Rangeon l'ont qualifiée d'*introuvable*, quoique « à défaut d'avoir trouvé la démocratie locale, nous aurions commencé à en observer les prémices ». A la fin (p. 415), Y. Chevallier concluait que « la participation a donc bien connu, au cours des années 1990, un incontestable *renouveau*, à la fois symbolique et pratique au niveau local : valeur incontournable à laquelle les élus locaux sont tenus de se référer. »

Qu'en est-il de l'évolution depuis cinq ans ? Les espoirs mis dans la décentralisation pour instaurer la démocratie locale ont été déçus ; ils se révèlent en contradiction avec l'évolution de plus en plus nette de l'exécutif national vers « une monarchie républicaine ». Pourtant,

---

<sup>1</sup> Association *Evaluation, Projets, Pratiques, Paysages Urbains*.

<sup>2</sup> Cf. DANIEL-LACOMBE (Eric) et ZETLAOUI-LEGER (Jodelle), « *Du projet de vie au projet architectural : la réalisation du centre socioculturel de Buxerolles* », dans le même numéro.

<sup>3</sup> Cf. DIMEGLIO (Pierre), « *Pour la programmation générative et participative des projets urbains. Le cas de l'Ile-St-Denis* », in Urbanisme n°320, sept-oct. 2001, pp. 30-34

<sup>4</sup> Cf. le texte complet de la Charte du 5 juillet 1996 dans le document : « *Proposition de charte de programmation concertée et participative* », EPPPUR, 14 janvier 2005, textes et annexes, sur le site [www.univ-paris12.fr/iup](http://www.univ-paris12.fr/iup).

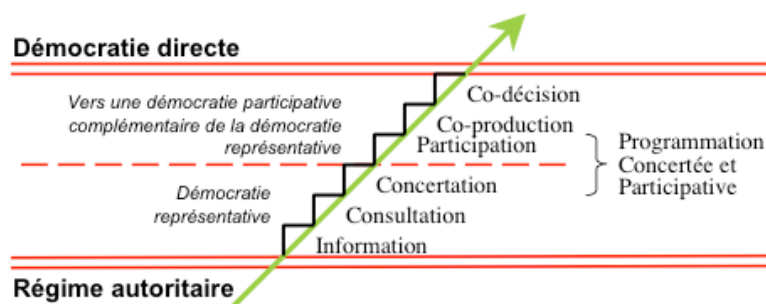
<sup>5</sup> CRAPS et CURAPP, « *La démocratie locale ; représentation, participation et espace public* », PUF, avril 1999, 424 p.

dans les lois<sup>6</sup> et dans la pratique administrative, face à la crise politique dont le symptôme du nombre croissant des abstentions continue de s'aggraver, et à la multiplication des recours juridiques dont s'alarme la section des Travaux Publics du Conseil d'Etat<sup>7</sup>, l'exigence de concertation avec le public s'affirme de plus en plus nettement.

Les deux termes *concertation* et *participation* sont fortement connotés par l'histoire. La concertation est une pratique traditionnelle de l'Etat depuis l'élaboration des premiers Plans de Modernisation et d'Equipement où les grands objectifs étaient soumis aux commissions qui rassemblaient les « forces vives » publiques et privées. Progressivement elle s'est généralisée en descendant de l'Etat vers les collectivités locales, et des collectivités locales vers les citoyens. Aujourd'hui il n'y a pas de légitimité possible d'une décision nationale ou locale si elle ne se fonde pas sur une concertation dont la forme et le contenu varient d'ailleurs notablement d'un cas à l'autre.

La participation au contraire vient d'en bas : pour beaucoup de politiques elle évoque, aussi bien à droite qu'à gauche, le spectre de l'autogestion des années 60, ou les succès électoraux de mouvements associatifs au début des années 70. Concertation et participation seraient donc séparées par une ligne rouge infranchissable.

### *Les différents niveaux d'implication du citoyen en démocratie*



Pourtant, le terme de participation fait irruption dans la loi d'orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT, 25 juin 1999) : « le Conseil de développement doit être l'expression de la démocratie participative d'un Pays ». En revanche la loi « Solidarité et Renouvellement Urbain » (SRU, 13 décembre 2000) met en avant la concertation publique en amont du projet, sans aucune allusion à la dimension participative de la définition du développement durable. La loi relative à la démocratie de proximité (27 février 2002) va innover en rendant obligatoire la création des Conseils de Quartier dans les villes de 80 000 habitants ou plus. Mais toutes ces dispositions législatives restent très prudentes et largement soumises au bon vouloir des élus locaux.

L'exigence de participation viendra-t-elle de l'extérieur ? La France a ratifié le 28 février 2002 la Convention d'Aarhus sur « l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement »<sup>8</sup> : *l'article 6 fait*

<sup>6</sup> OUTREQUIN (Philippe), « Les différentes lois françaises sur l'aménagement du territoire : de la loi Bouchardeau (12 juillet 1983) à la loi SRU (13 décembre 2000) », CSTB, La Calade avec la coll. d'UWE, 24 p. ([www.erdd-lacalade.org](http://www.erdd-lacalade.org))

<sup>7</sup> Conseil d'Etat, « L'utilité publique aujourd'hui », étude adoptée par l'Assemblée générale du CE le 25 novembre 1999, La Documentation française, décembre 1999, 166 p.

<sup>8</sup> Cette convention négociée sous les auspices de l'ONU (Commission Economique pour l'Europe) a été conclue à Aarhus (Danemark) le 25 juin 1998.

*obligation aux Parties de mettre en place une procédure de participation du public au processus de décision ... qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement.*

Enfin, les Français auront à se prononcer sur le projet de Constitution Européenne, qui dans les articles 1-45 et 1-46 du Titre VI (La vie démocratique de l'Union) met en parallèle le principe de la démocratie représentative et celui de la démocratie participative.

## 1-2) Principes d'une démarche de programmation concertée et participative (PCP)

Cette approche vise à l'élaboration démocratique des projets et à l'amélioration de la qualité d'usages. Elle n'a pas pour objectif de normaliser les démarches – chaque cas restant spécifique – *mais elle est une réaction contre l'idée reçue selon laquelle la concertation et la participation seraient le fruit d'un bricolage d'actions menées en parallèle ou en marge d'une programmation rigoureuse.*

Dans le cadre des lois et des règlements actuels, la définition d'une démarche de programmation concertée relève du seul pouvoir politique : elle suppose l'existence d'une volonté forte de s'engager dans un tel processus qui devrait se traduire par la présence du maire à la tête du comité de pilotage<sup>9</sup>.

La concertation et la participation concernent chacune des phases de programmation depuis le début (projet / diagnostic / programme / conception / réalisation) ainsi que le passage d'une phase à l'autre. Le débat public ponctue chaque phase<sup>10</sup>. La démarche se présente de manière linéaire pour les besoins de la validation démocratique de chaque phase, mais techniquement, elle est itérative : le projet de vie et le projet socio-politique ne peuvent s'élaborer sans anticipation de la phase suivante, à savoir l'analyse du problème et la mise à plat des enjeux contradictoires de chacun des membres du comité de pilotage. Cette phase est la plus longue et la plus importante, les objectifs stratégiques communs déterminant la qualité et la rigueur des phases suivantes. Et en sens inverse, même si le programme et les intentions programmatiques fournissent les objectifs et les orientations de la conception urbanistique ou architecturale, les problèmes de conception peuvent amener à réviser les intentions programmatiques. L'évaluation est utilisée au cours de la démarche comme « pratique réflexive »<sup>11</sup> sur le projet en cours d'élaboration, et pour prendre en compte l'expérience de projets comparables déjà réalisés.

Tout au long du processus, trois instances interviennent :

1) l'instance décisionnelle : un groupe de pilotage comprenant des représentants de la maîtrise d'ouvrage (élus municipaux de la majorité et de l'opposition, responsables des services administratifs concernés par l'opération) et différents partenaires publics ou privés, propriétaires ou gestionnaires. Dès la première réunion publique, le président du comité de pilotage expose le projet de départ, la démarche adoptée et les échéances ; au cours des débats successifs il oriente et arbitre les différentes propositions des deux autres instances ;

<sup>9</sup> L'encadré ci-dessous reprend l'essentiel de la « Proposition de Charte de concertation et de participation », EPPPUR (janvier 2005)

<sup>10</sup> Sur le débat public, cf. « la conception du débat public et sa mise en œuvre », fascicule 1 et 3, Commission Nationale du Débat Public, 2004

<sup>11</sup> Evaluation concomitante au processus et faisant appel à l'évaluation d'autres cas similaires

2) l'instance opérationnelle : au début elle comprend, au minimum, l'équipe de programmation et celle de conduite d'opération, qui seront associées par la suite à l'équipe de maîtrise d'œuvre ;

3) enfin l'instance de citoyenneté et d'usages qui intervient sous trois modalités différentes :

- les individus et les collectifs (conseils de quartier, associations de quartier, associations à vocation générale...) qui interviennent sur la base du travail effectué par leurs adhérents ;

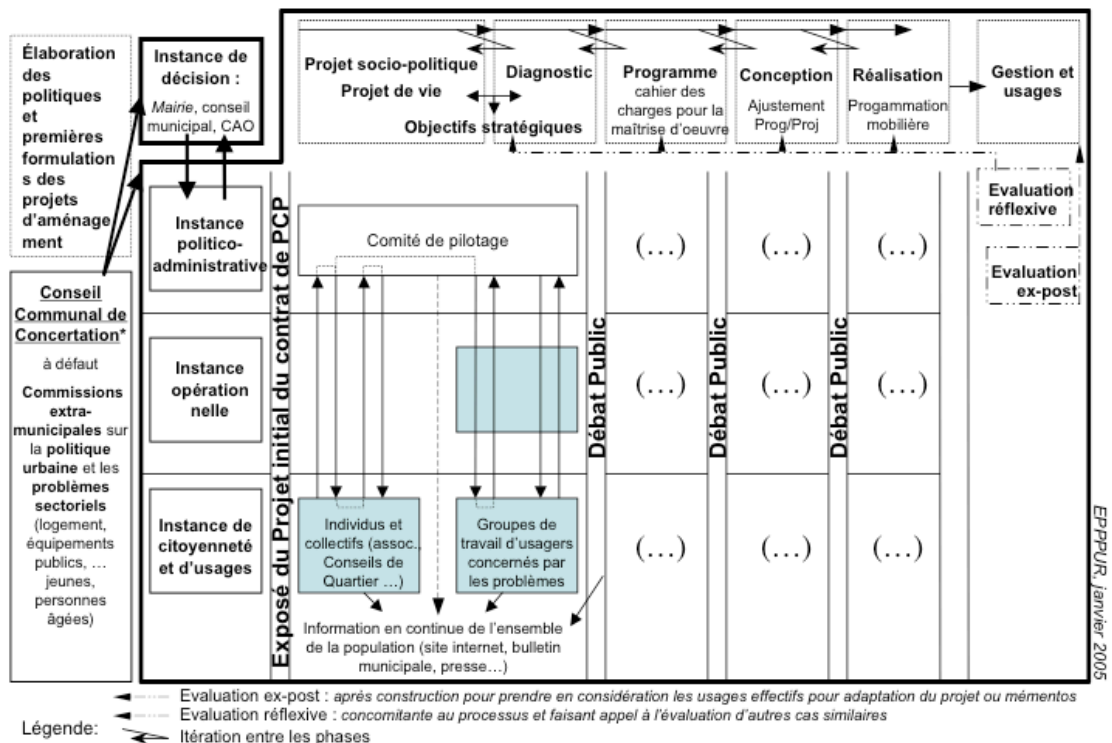
- les groupes de travail animés par un binôme d'assistants extérieurs à la maîtrise d'ouvrage et comprenant un sociologue (ou économiste) et un architecte (ou ingénieur). Ces groupes sont composés de 10 à 15 usagers volontaires, représentatifs des groupes concernés par les problèmes qui leur sont soumis par le groupe de pilotage à chaque étape.

Ils se tiennent en l'absence des élus et de leurs mandataires ;

Les groupes de travail soumettent leurs propositions par écrit aux groupes de pilotage qui les intègrent dans le document conclusif de la phase, les refusent ou les renvoient aux groupes de travail pour étude plus approfondie.

- un débat public organisé à la fin de chaque étape selon des règles précises : publication des arbitrages et conclusions dix jours avant le débat ; publication des questions posées par des individus et des collectifs organisés ou non avant le débat, ou dépôt le jour des débats.

La démarche de programmation concertée et participative (PCP)



Les débats publics s'ouvrent par un exposé du groupe de pilotage, et après le temps consacré aux réponses aux questions soumises à l'avance, le débat est ouvert aux questions du public présent.

Le comité de pilotage publie dans les 15 jours le compte rendu intégral des débats, un texte de synthèse, et son arbitrage final qui sert de point de départ à la phase suivante.

Ce triple dispositif d'écoute et de dialogue est la garantie d'une participation ouverte à l'ensemble de la population, à condition que l'information soit mise à la disposition du citoyen, au début, et tout au long de la procédure, notamment les propositions des individus et des collectifs, celles des groupes de travail représentatifs et les arbitrages successifs du comité de pilotage.

## **2) L'événement : redécouverte de la Charte de concertation du 5 juillet 1996 et demande d'une démarche de PCP de la part d'associations du centre de Paris.**

C'est au cours de la pré-recherche que l'EPPPUR a entreprise sur le processus de décision relatif à l'opération des Halles (décembre 2002/décembre 2004) et notamment d'entretiens menés auprès des responsables d'associations (*Accomplir* et *Paris des Halles* d'une part) et des participants à *l'Atelier des Halles du forum social local de Paris-Centre* que s'est manifestée la demande d'un cadre et de règles pour la concertation et la programmation futures. Le 15 décembre, le Maire de Paris avait annoncé, lors de sa conférence de presse, la décision de la Commission d'Appel d'Offres concernant le marché de définition : D. Mangin en était le lauréat et se voyait confier le schéma d'organisation urbaine et le programme préalable au lancement d'une nouvelle ZAC. Le Maire avait alors précisé que la concertation continuerait : « la concertation n'est pas terminée : nous faisons aujourd'hui des choix d'orientation et la concertation va se poursuivre à travers le processus de la ZAC. Nous allons pouvoir prendre notre temps et prendre des décisions mûrement réfléchies comme nous le faisons aujourd'hui, et chacun sera invité à donner son point de vue ».

C'est donc à l'occasion de la réunion du 22 janvier organisée par *Accomplir* pour faire le bilan de la concertation, que fut insufflée à la charte du 4 février 1996, une deuxième vie. Au début de la réunion, après s'être réjouie que le Maire « *veuille poursuivre cet effort de concertation, qui a déjà commencé à porter ses fruits puisque le projet choisi, celui de David Mangin, fait l'objet d'un large consensus* »<sup>12</sup>, Elisabeth Bourguinat, secrétaire de l'association *Accomplir* et porte-parole du collectif *Renouveau des Halles*, proposa une contribution au bilan de la concertation en se référant aux 9 articles de la Charte de concertation de 1996. Le commentaire des neuf articles fut une critique systématique et dans l'ensemble juste, d'une démarche de concertation que le Maire a souvent présentée comme exemplaire compte tenu des importants moyens mis en œuvre. Mais en même temps, pour qui avait suivi l'opération des Halles depuis le début, ces critiques ne pouvaient pas ne pas apparaître comme un plaidoyer « pro domo » pour expliquer, après l'exposition des maquettes des quatre équipes concurrentes, le ton polémique « plein de bruit et de fureur » qui fut imprimé en partie par *Accomplir* dans la campagne pro-Mangin<sup>13</sup>. D'où la conclusion d'E. Bourguinat : «

<sup>12</sup> Collectif *Rénovation des Halles*, « *Concertation sur le projet des Halles : bilan et perspectives, compte-rendu de la réunion du 22 janvier 2005* », compte rendu provisoire, à paraître prochainement.

<sup>13</sup> Dans une autre perspective, cf. l'article de PAQUOT (Thierry), « *les Halles, tous derrière Koolhaas* », *Esprit*, février 2005, pp. 176-180.

*l'évaluation qu'on peut faire de la première phase de concertation des Halles est paradoxale : elle est très satisfaisante du point de vue des résultats ... mais il s'agit d'un résultat miraculeux ... Bref, dans cette première étape, la concertation a été conquise par la force et elle a abouti à un beau résultat ; mais pour plus de sûreté et aussi pour plus de démocratie, nous souhaiterions que dans l'étape suivante elle soit acquise par le droit, c'est-à-dire que l'on construise un dispositif formalisé, officiel, dans lequel chacun pourrait jouer son rôle à sa place ».*

Serait-ce un plaidoyer pour la démarche de programmation concertée et participative ?

Après le bilan du passé, *l'Atelier des Halles du forum social local de Paris-Centre* organisa une réunion, le 11 février, sous la présidence de F. Longerinas, adjoint au Maire du 3<sup>ème</sup> arrondissement, en présence notamment des adhérents des deux collectifs *Rénovation des Halles* et *Parole des Halles*. Elle fut consacrée à la deuxième phase ouverte par les déclarations du Maire le 15 décembre 2004. Comment continuer en termes de propositions de programme et de concertation ? De nombreuses critiques visèrent les orientations, jugées trop favorables au commerce, du projet Mangin, et la faiblesse du projet concernant les problèmes de circulation et de sécurité des 600 000 voyageurs quotidiens du pôle transport. De nombreuses propositions d'équipements collectifs furent avancées et discutées, notamment celui d'un forum citoyen. La proposition de Charte de PCP insérée dans la charte de concertation du 5 juillet 1996, fut distribuée, brièvement présentée et (semble-t-il) acceptée pour constituer une base de discussions en vue de la négociation avec la Mairie de Paris.

## **Conclusion**

L'histoire récente nous a appris que ce ne sont pas les déclarations d'intentions ni les lois, constitutionnelles ou non, qui peuvent susciter de nouveaux rapports entre les citoyens, mais une construction lente, jalonnée de polémiques et de conflits.

La forme que va prendre la démarche de concertation et de participation constituera au début de l'année 2005, un test de la volonté du Maire de Paris dont témoignent ses interventions publiques et son autobiographie, *La vie passionnément* : « De notre capacité collective à affronter les questions difficiles dépendent aussi la qualité et l'intérêt de notre débat public. Il faut bien l'avoir à l'esprit, à l'heure où restaurer la confiance des citoyens constitue un objectif majeur »<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Cf. p 130, DELANOË (Bertrand), « *La vie passionnément* », Robert Laffont, nov. 2004, 264 p.