



**HAL**  
open science

## Principes pour l'élaboration d'une démarche de programmation concertée et participative

Pierre Dimeglio, Jodelle Zetlaoui-Leger

### ► To cite this version:

Pierre Dimeglio, Jodelle Zetlaoui-Leger. Principes pour l'élaboration d'une démarche de programmation concertée et participative. 2005. hal-03058733

**HAL Id: hal-03058733**

**<https://hal.science/hal-03058733>**

Submitted on 26 Jan 2021

**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.

# Principes pour l'élaboration d'une démarche de programmation concertée et participative

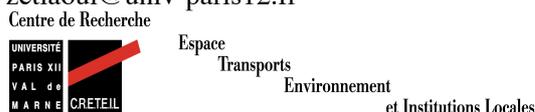
Par Pierre Dimeglio, professeur émérite de l'université Paris XII, président de l'EPPPUR avec la collaboration de François TRICHET, ingénieur d'études à l'EPPPUR.

Mail : dimeglio@univ-paris12.fr



Et par Jodelle Zetlaoui-Léger, urbaniste, sociologue, maître de conférence à l'Institut d'Urbanisme de Paris, Paris XII, laboratoire CRETEIL

Mail : zetlaoui@univ-paris12.fr



Université Paris XII, IUP  
Mail des Mèches, rue Poète et Sellier,  
94010 Créteil cedex

Ce document a été élaboré en janvier 2005 pour faciliter les discussions entre les associations et la Ville de Paris à propos de l'élaboration d'une Charte de concertation lors du projet de réaménagement du quartier des Halles à Paris. Nous avons inséré dans la Charte de la concertation du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (1996)<sup>1</sup> les principes d'une démarche de programmation concertée et participative précisant l'article 6.

Les annexes également ajoutées résultent des différentes expériences que nous avons menées depuis une dizaine d'années.

<sup>1</sup> Charte publiée in *L'utilité publique aujourd'hui*, rapport du Conseil d'Etat, 1999, pp. 141-144.

## **PRINCIPES ET MISE EN ŒUVRE D'UNE DEMARCHE DE PROGRAMMATION CITOYENNE DES PROJETS URBAINS ET ENVIRONNEMENTAUX**

«Charte de la concertation» du Ministère de l'Environnement -5 juillet 1996-  
et article 6 «Charte de programmation concertée et participative »

### **PREAMBULE**

Sur tous les projets qui touchent à l'urbanisme, à l'aménagement du territoire, à l'équipement des collectivités, à la préservation de l'environnement, la concertation est devenue nécessaire. Le besoin de concertation est un phénomène de société. La concertation constitue un enrichissement de la démocratie représentative par une démocratie plus participative et induit un changement des mentalités et des comportements. Ce changement de comportement découle également d'une prise de conscience des pouvoirs publics et des maîtres d'ouvrage.

La concertation, proposée par la présente charte, doit permettre d'améliorer significativement la participation du public à la conception des projets, y compris lorsque celle-ci est déjà prescrite par des dispositions législatives et réglementaires. Ainsi, avant même la mise en œuvre des obligations réglementaires, le champ demeure libre pour initier une concertation qui procède d'une volonté délibérée des divers partenaires. La présente charte vise à exposer des règles simples pour réussir la concertation.

Les principes et recommandations énoncés ci-après ne sauraient se substituer au respect des procédures existantes et, notamment, à l'enquête publique régie par la loi du 12 juillet 1983, mais visent à en faciliter la mise en œuvre.

La charte de la concertation a pour objectif :

- 1. de promouvoir la participation des citoyens aux projets qui les concernent, par l'information la plus complète, l'écoute de leurs attentes ou de leurs craintes, l'échange et le débat ;**
- 2. d'améliorer le contenu des projets et faciliter leur réalisation en y associant, dès l'origine, aux côtés du maître d'ouvrage, le plus grand nombre possible d'acteurs concernés ;**
- 3. de fournir aux différents partenaires les éléments d'un code de bonne conduite définissant l'esprit qui doit animer la concertation et les conditions nécessaires à son bon déroulement.**

### **LES SIGNATAIRES DE LA PRESENTE CHARTE S'ENGAGENT A EN RESPECTER LES PRINCIPES DANS UN ESPRIT D'OUVERTURE ET D'ECOUTE**

#### **Article 1 : LA CONCERTATION COMMENCE A L'AMONT DU PROJET**

La démarche de concertation doit commencer lorsqu'un projet est envisagé, sans qu'une décision formalisée soit nécessaire. Si un projet s'inscrit dans une logique d'ensemble, définie dans un schéma, un plan ou un programme, ce document doit également faire l'objet d'une concertation. Toutefois, cette dernière ne saurait limiter la concertation menée autour d'un projet ultérieur à un simple examen de ses modalités d'exécution.

#### **Article 2 : LA CONCERTATION EST AUSSI LARGE QUE POSSIBLE**

La concertation doit associer tous ceux qui veulent y participer, notamment élus, associations et particuliers... Elle ne se limite pas à la population riveraine du projet, mais s'étend à l'ensemble des populations concernées par ses impacts. Elle doit être menée de façon à susciter la participation la plus active possible.

#### **Article 3 : LA CONCERTATION EST MISE EN ŒUVRE PAR LES POUVOIRS PUBLICS**

La mise en œuvre de la concertation procède d'une volonté politique. Il incombe donc aux pouvoirs publics (élus, administrations) de veiller à sa mise en œuvre. Lorsque le maître d'ouvrage n'est pas une autorité publique, il lui faut alors tenir l'autorité compétente informée de son projet et définir avec celle-ci les modalités de la concertation.

#### **Article 4 : LA CONCERTATION EXIGE LA TRANSPARENCE**

Toutes les informations doivent être données aux partenaires de la concertation. Elles portent sur l'opportunité du projet, les options envisagées, les choix techniques et les sites susceptibles d'être concernés. Il convient d'indiquer, dès le début de la concertation, les étapes du processus décisionnel afin que le public sache à quel

moment et par qui les décisions sont prises. L'information est complète, accessible aux non spécialistes, permanente et contradictoire. Des possibilités d'expression sont mises à disposition des intéressés et, notamment, des associations. Il faut également que les documents qui ne font pas l'objet d'une large diffusion soient mis à disposition pour permettre une consultation et une utilisation efficace par les intéressés.

### **Article 5 : LA CONCERTATION FAVORISE LA PARTICIPATION**

La concertation a, notamment, pour objet :

- de favoriser le débat ;
- d'échanger les arguments et de rapprocher les points de vue ;
- de favoriser la cohésion sociale ;
- d'améliorer les projets ou de faire émerger de nouvelles propositions.

Le maître d'ouvrage énonce, tout d'abord, les alternatives et les variantes qu'il a lui-même étudiées et les raisons pour lesquelles il a rejeté certaines d'entre elles. Le maître d'ouvrage réserve un accueil favorable aux demandes d'études complémentaires, dès lors qu'elles posent des questions pertinentes et s'engage, le cas échéant, à procéder à l'étude des solutions alternatives et des variantes.

### **Article 6 : LA CONCERTATION S'ORGANISE AUTOUR DE TEMPS FORTS**

*Nous proposons d'insérer dans la Charte de la concertation du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (1996)<sup>1</sup> acceptée par tous, les principes d'une démarche de programmation concertée et participative, précisant l'article 6<sup>2</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. 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>3</sup> sur le projet en cours d'élaboration, et pour prendre en compte l'expérience de projets comparables déjà réalisés.

**6.1.** La concertation et la participation concernent chacune des phases de la programmation depuis le début – le projet politique et le diagnostic –, et la fin – l'évaluation – ainsi que le passage d'une phase à l'autre.

**6.2.** La concertation et la participation sont organisées autour des temps forts de la démarche de projet. Trois instances interviennent :

**6.2.a.** L'instance décisionnelle est 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>1</sup> Charte publiée in « L'utilité publique aujourd'hui », rapport du Conseil d'Etat, 1999, pp. 141-144. cf. ci-joint p. 6

<sup>2</sup> L'article 6 originel était : « **Article 6 : la concertation s'organise autour de temps forts** La concertation est un processus qui se poursuit jusqu'à la réalisation effective du projet et même au-delà si nécessaire. Il est souhaitable que les partenaires de la concertation se mettent d'accord sur un cheminement, marqué par des étapes ou des temps forts, chacun donnant lieu à un rapport intermédiaire. 1<sup>ère</sup> phase : examen de l'opportunité du projet (contexte global, enjeux socio-économiques / options envisagées, choix technologiques, techniques, économiques / conséquences prévisibles de l'opération sur l'environnement, sur l'économie et sur le mode de vie / bilan coût-avantage). 2<sup>ème</sup> phase : définition du projet (examen des variantes / demandes d'études complémentaires / recherche d'éventuelles mesures compensatoires et de garanties de fonctionnement). 3<sup>ème</sup> phase : réalisation du projet (mise au point du projet / suivi de la réalisation / suivi des engagements du maître d'ouvrage.) »

<sup>3</sup> Evaluation concomitante au processus et faisant appel à l'évaluation d'autres cas similaires

**6. 2. b.** Au début l'instance opérationnelle 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

**6. 2. c.** L'instance d'usages et de citoyenneté 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<sup>4</sup> organisé à la fin de chaque étape selon des règles précises : publication des arbitrages et conclusions 10 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.

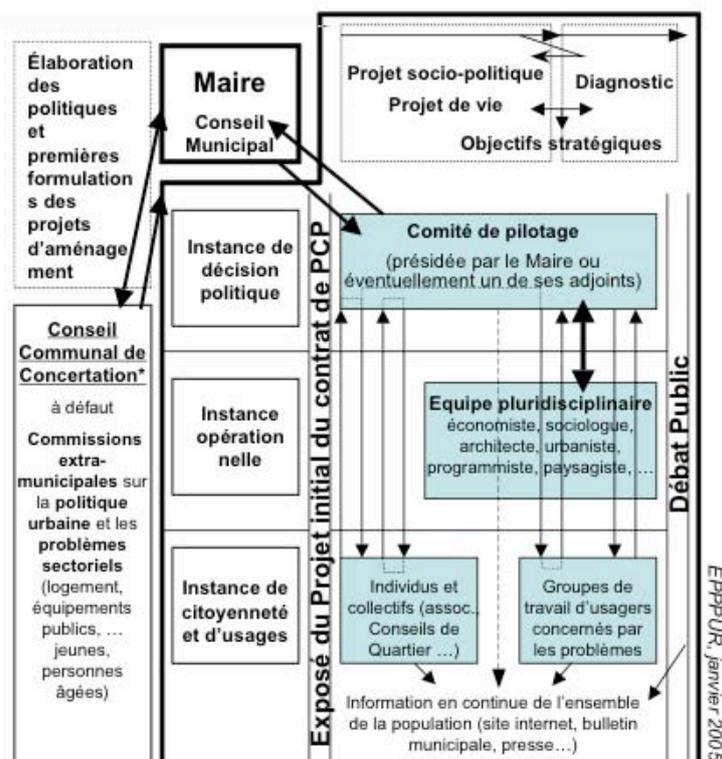
Les débats publics s'ouvrent par un exposé du groupe de pilotage, et après le temps consacré aux réponses aux questions soumises à l'avance, le débat est ouvert aux questions du public présent.

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.

**6. 2. d.** 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.

### Principe de la programmation concertée et participative

(Le schéma dans sa version intégrale est à la fin)



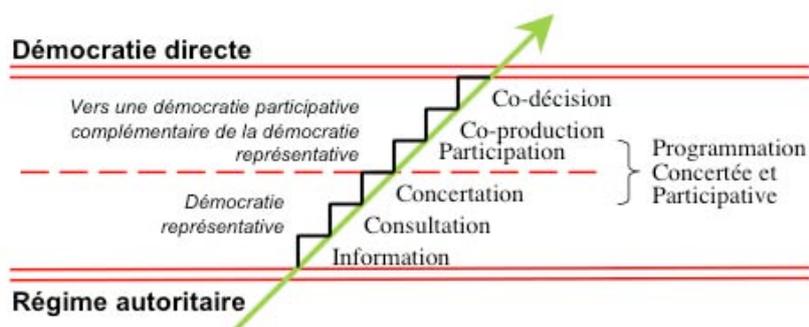
Légende:  $\rightleftarrows$  Itération entre les phases

\*Cf. FALISE Michel, « la démocratie participative, promesses et ambiguïtés », pp. 121-130, Ed. de l'Aube, 2003, 199 p.

<sup>4</sup> Pour plus de précisions, cf. les documents édités par la Commission Nationale du Débat Public, 6 rue Général Camou, 75007 Paris, contact@debatpublic.fr. Notamment « La conception du débat public et sa mise en œuvre », fascicule 1 et 3, CNDP, 2004.

**6.4.** Dans l'échelle d'implication croissante des habitants, information-consultation-concertation-participation-coproduction<sup>5</sup>-codécision<sup>6</sup>, chaque niveau inclut les précédents : la coproduction et la codécision dans les projets supposent une programmation concertée et participative dans les phases opérationnelles de l'élaboration des projets.

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



**6.5** L'information la plus complète est mise à la disposition des citoyens au début, et tout au long de la procédure, notamment les propositions des collectifs, celles des groupes de travail représentatifs et les arbitrages successifs du comité de pilotage.

**6.6** Ces principes s'appliquent à toutes les procédures prévues par le code des marchés publics : concours, marché d'études de définition simultanées, dialogue compétitif...

#### **Article 7 : LA CONCERTATION NECESSITE SOUVENT LA PRESENCE D'UN GARANT**

Lorsque la présence d'un garant de la concertation se révèle opportune, sa désignation procède d'un consensus aussi large que possible. Le garant de la concertation est impartial et ne prend pas parti sur le fond du dossier. Il est désigné parmi des personnalités possédant des qualités intrinsèques : sens de l'intérêt général, éthique de l'indépendance, aptitude à la communication et à l'écoute. Il suit toutes les phases de la concertation et veille à la rédaction des rapports intermédiaires. Il rédige sa propre évaluation sur la manière dont la concertation a été menée.

#### **Article 8 : LA CONCERTATION EST FINANCEE PAR LE MAITRE D'OUVRAGE**

Ce coût comprend l'éventuelle indemnisation du garant. Il inclut également les frais engendrés par la mise à disposition des études, l'organisation de réunions publiques, l'information, le financement d'éventuelles contre-expertises ou d'études de variantes.

#### **Article 9 : LA CONCERTATION FAIT L'OBJET DE BILANS**

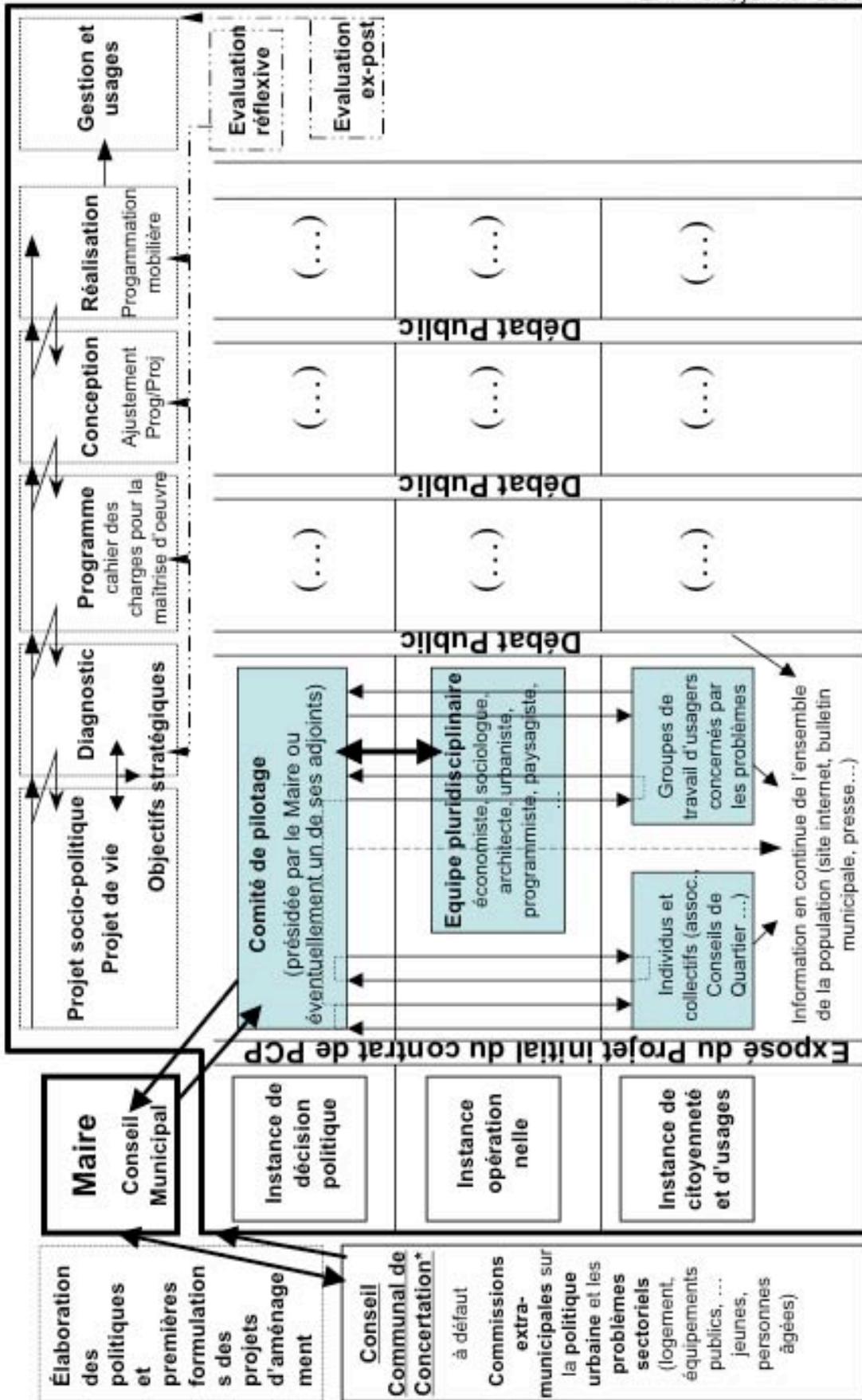
Le rapport intermédiaire établi par le maître d'ouvrage à l'issue de la phase de définition du projet et, le cas échéant, l'évaluation de la concertation établie par le garant constituent le bilan de la concertation. Ce bilan est joint au dossier d'enquête publique, lorsqu'une telle enquête est prescrite. A l'issue de la phase de réalisation du projet, le maître d'ouvrage établit un bilan définitif, qui fait l'objet d'une large diffusion.

<sup>5</sup> Les habitants coproduisent les projets suivant les modalités très diverses des ateliers publics d'urbanisme.

<sup>6</sup> Les élus partagent leur pouvoir de décision avec les habitants ou les représentants d'associations à condition que ces derniers aient un poids significatif dans l'instance.

EPPPUR, janvier 2005

La démarche de programmation concertée et participative (PCP)



- - - - - Evaluation ex-post : après construction pour prendre en considération les usages effectifs pour adaptation du projet ou mémentos  
 - - - - - Evaluation réflexive : concomitante au processus et faisant appel à l'évaluation d'autres cas similaires  
 <-> Itération entre les phases  
**Légende:**

\*Cf. FALISE Michel, « la démocratie participative, promesses et ambiguïtés », pp. 121-130, Ed. de l'Aube, 2003, 199 p.

## Annexe

# L'organisation de groupes de concertation sur les usages et la conception des espaces et des équipements publics<sup>1</sup>

## Objectifs

L'incompétence technique des habitants en matière d'architecture ou d'urbanisme ainsi que la difficulté à organiser des groupes représentatifs d'usagers sont des motifs encore régulièrement avancés par les élus ou les aménageurs pour renoncer à impliquer les citoyens dans les processus de projet, notamment dans les plus phases amont des opérations, lors du diagnostic et de la programmation.

Au mieux, on se contente de les faire réagir sur des propositions déjà bien avancées, lors de réunions dites de concertation mais lors desquelles ils ne sont en fait que consultés sans savoir ce que deviendront leurs avis.

Pourtant, de nombreuses expériences ont montré que les habitants étaient tout à fait capables de s'exprimer sur des problèmes d'espaces et de faire valoir une véritable expertise concernant la gestion et les usages des lieux.

Dans les projets d'aménagement d'espaces et d'équipements publics, principalement caractérisés par leurs représentations et leurs usages, cette forme d'expertise est particulièrement précieuse à tous les stades d'une opération : des études préalables à la conception et même à l'évaluation ex-post des espaces conçus, pratique hélas totalement méconnue des techniciens en France.

Elle permet non seulement aux élus de faire des arbitrages en meilleure connaissance de cause mais elle peut aussi faire découvrir des solutions insoupçonnées aux techniciens et aux maîtres d'oeuvre tout en favorisant une meilleure appropriation collective d'un projet dans son ensemble.

La mise en oeuvre d'une véritable concertation avec les citoyens suppose l'organisation de groupes de travail construits selon les problématiques à traiter et animés par des professionnels indépendants.

Quelles que soient les ambitions défendues pour un site, il est à présent admis que l'on ne peut plus envisager son réaménagement de façon totalement idéalisée, comme s'il s'agissait d'un terrain vierge sur lequel il n'y avait qu'à rêver. Aujourd'hui, les lieux d'intervention sont des espaces fréquentés ou chargés de mémoire autrement dit, "vécus", et il n'est plus possible de "refaire la ville sur la ville" sans en tenir compte. Laisser croire à des techniciens et à des maîtres d'oeuvre qu'ils peuvent donner seuls un sens à des lieux en faisant notamment table rase du passé et du présent est un leurre qui a animé la pensée et l'intervention urbanistique en France pendant plusieurs années, avec les effets désastreux que l'on connaît.

De même que se contenter de demander aux usagers quels sont leurs besoins et leurs attentes sans un travail préalable sur leurs pratiques et représentations ne peut que conduire à des affrontements et à des solutions partielles.

Dans un guide méthodologique récemment consacré aux espaces publics urbains, la MIQCP<sup>2</sup> faisait part de cette préoccupation :

*"Ce n'est pas un site qui dicte un usage, c'est l'usage qui l'identifie. Intervenir sur un espace public, c'est comprendre comment il fonctionne, et se poser des questions apparemment simples :*

- à quoi sert-il ?
- comment et quand est-il utilisé ?
- par qui ?"

Ce type de questionnement doit être au coeur du travail mené avec les usagers.

Contrairement à ce que pensent certains, il n'aboutit pas forcément à la conservation de l'existant mais à une prise de conscience partagée des atouts, des potentiels et des problèmes associés à

<sup>1</sup> Ce texte constituera une des annexes de la charte «Principes et mise en oeuvre d'une démarche de programmation citoyenne des projets urbains et environnementaux» élaborée par l'EPPPUR.

<sup>2</sup> Mission Interministérielle pour la Qualité des Constructions Publiques – *Les espaces publics urbains*. 2002, p. 72.

des lieux, qui peuvent être ensuite moteurs de l'action. Tant que cette phase n'est pas satisfaite, toute initiative visant à "projeter" pourra être vecteur de blocages.

A une condition cependant : d'être en mesure de recueillir les témoignages des diverses populations qui fréquentent ces lieux, afin non seulement de bien explorer les différentes pratiques et représentations en jeu, puis de pouvoir rentrer dans un processus de "transaction", c'est-à-dire d'échange, de conciliation entre des usagers aux attentes souvent contradictoires.

La mise en oeuvre de dispositifs d'enquêtes différents et de groupes de concertation doit servir ces objectifs.

### **Rôle des groupes de concertation**

Les groupes de concertation sont à considérer comme des instances de travail qui produisent des analyses et font des propositions. Ce ne sont pas seulement des lieux d'information ou de consultation où sont donnés des simples avis.

Ces groupes doivent être animés par des professionnels indépendants, de préférence par un binôme ayant des compétences à la fois sur l'espace et dans les sciences sociales.

Ces derniers réalisent des compte-rendus les plus exhaustifs possibles et fidèles aux propos des participants, sans que leur nom soient cités, par contre, le type d'acteur qu'ils représentent peut l'être.

Ces compte-rendus doivent être diffusés aux participants et à tous les acteurs de l'opération, via par exemple le site Internet.

A partir de ces compte-rendus, une équipe de programmation peut élaborer des propositions.

Compte-rendus et propositions sont à discuter avec le groupe de suivi technique de l'opération avant d'être présentées au groupe de pilotage pour arbitrage.

Le groupe de pilotage transmet ensuite ses instructions à son instance technique ou au maître d'oeuvre selon le niveau d'avancement du projet. Ce dernier retravaille alors le projet et le représente aux groupes de travail qui peuvent alors apprécier comment ces propositions ont été suivies ou comprendre pourquoi elles ne l'ont pas été : un climat de confiance peut alors s'instaurer pour la poursuite de la réflexion.

Le projet avance par ce jeu d'itérations qui permet d'éviter les remises en questions totales et les grands retours en arrière que l'on constate fréquemment lorsqu'on cherche à "sauter" des étapes de concertation.

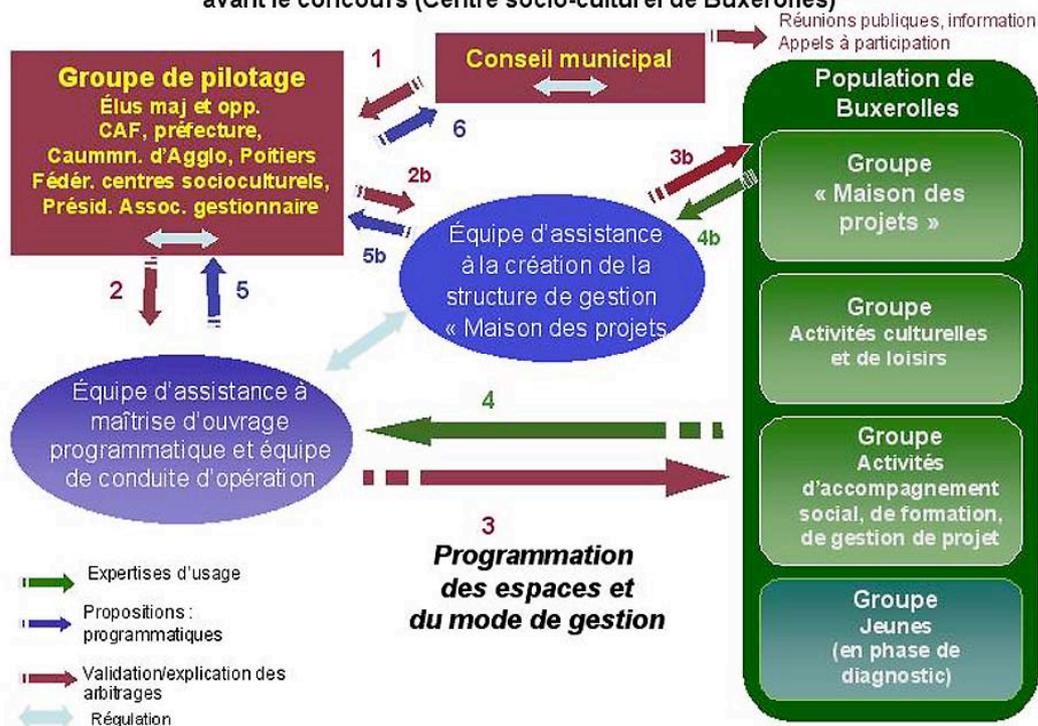
Autrement dit, le travail de ces groupes n'a de sens que s'il fait l'objet d'une restitution et d'un arbitrage par un groupe de décideurs ("groupe de pilotage"), dans un schéma itératif tel qu'exposé dans la Charte<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Ce schéma a déjà été appliqué à plusieurs reprises ces dernières années

- dans le cadre de la réalisation d'équipements publics  
ZETALOUI-LEGER (Jodelle), "Buxerolles du projet de vie au projet architectural", in *Urbanisme* n°342, mai-juin 2005, pp. 70-73  
ZETALOUI-LEGER (Jodelle), "Modalités d'application de démarches programmatiques concertées et participatives pour des projets de proximité", rapport à la DIV, oct. 2002, 168 p.
- expérimenté pour un PADDE  
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. 26-31  
DIMEGLIO, ZETLAOUI-LEGER, ZETLAOUI J. en coll. avec LAVAQUERIE C. et MEZANI H., "Diagnostic urbain et propositions d'objectifs stratégiques, dans le cadre d'une concertation élargie aux habitants : préparation du Projet de Développement d'Aménagement et de Développement Durable de L'île-St-Denis", EPPPUR, Rapport + atlas cartographique de 16 planches A3 (Cédérom), 2001 / 2002.

### Les modalités de travail des trois types instances (en rouge, bleu et vert) avant le concours (Centre socio-culturel de Buxerolles)\*



\* Buxerolles est une commune de près de 10 000 habitants, située dans la Vienne.

Ce type de dispositif de concertation qui a inspiré l'écriture de la Charte, a aussi été appliqué ces dernières années pour la réalisation d'un ensemble d'équipements de quartier dans le cadre d'une ZAC à Moissy-Cramayel,(77) et celle d'une Maison pour Tous au Blanc-Mesnil (93).

## Comment constituer les groupes de concertation ?

### *Principe général*

Le principe général qui doit animer la constitution des groupes est l'obtention de points de vue divers à propos d'un type de problème ou d'espace. Il est donc important d'identifier l'ensemble des acteurs ayant des profils spécifiques par rapport aux enjeux d'usages et d'appropriation d'un espace ou d'un équipement.

Il s'agit d'élargir le champ des témoignages des usagers, en ne se contentant pas seulement de recueillir les avis des personnes qui connaissent déjà bien le problème à traiter (des habitants constitués par exemple en groupes d'experts) ou qui ont des compétences en architecture et en urbanisme.

Lorsque l'espace est vaste et complexe, il convient de le découper en un ensemble de sous-entités afin de mieux cerner les lieux ayant leur propre logique de fonctionnement ou associés à des représentations particulières.

Ce type de découpage de l'espace de réflexion ne coïncide pas toujours et forcément avec des limites administratives et juridiques.

Des enquêtes préalables peuvent aider à l'identification de ces espaces et des profils d'acteurs qui sont impliqués dans leur usage quotidien ou dans leur gestion et entretien.

Il peut s'agir :

- d'enquêtes par observation tels que des "diagnostics en marchant" pour des espaces publics ou des "visites critiques" pour des équipements publics ;
- d'enquêtes par questionnaires ;

### *Le "diagnostic en marchant" avec les techniciens de la maîtrise d'ouvrage*

Les techniciens, représentants des principaux services concernés au sein de la maîtrise d'ouvrage, chef de projet, peuvent réaliser un premier découpage de l'espace à partir de leurs propres connaissances du site et des études préalables qu'ils ont réalisées.

Ils ont tout intérêt à partager ces connaissances en se livrant eux-mêmes de façon collective à un "diagnostic en marchant", animé par un professionnel extérieur.

Il s'agit d'aboutir à une représentation partagée d'un site en le caractérisant par ses lieux, ses pratiques et ses acteurs.

Plus précisément, cette méthode consiste dans un premier temps en une visite du site réalisée par groupes de cinq à quinze personnes, de compétences diverses. La visite se déroule selon un parcours prédéfini. Chaque participant est muni d'un carnet pour prendre des notes sur les situations observées.

Le deuxième temps est consacré à la mise en commun des remarques. Celles-ci sont prises en compte par le binôme d'animateurs, de manière indifférenciée du moment qu'elles s'appuient sur des observations concrètes issues de la visite. Celles-ci sont classées pour chaque lieu, en termes d'atouts ou de problèmes d'usages identifiés. Les acteurs concernés par la pratique de ces lieux sont également mis en évidence.

La troisième étape donne lieu à une discussion qui permet souvent une réduction des points de désaccord ; enfin le binôme de consultants animateurs fait un compte-rendu qui met en évidence les éléments du diagnostic et les questions restées en suspens.

Ce type de diagnostic pourra aussi être mené avec des groupes de concertation d'usagers par la suite.

### ***Les enquêtes par questionnaire auprès des usagers***

Des enquêtes par questionnaire menées auprès des usagers peuvent conduire à affiner ou reconsidérer les premiers découpages réalisés par les techniciens.

Ce type d'enquêtes étant menées avant tout dans la perspective de constituer des groupes de travail et d'identifier des thématiques de réflexion, leur but n'est pas d'obtenir une grande précision dans les résultats statistiques.

Il s'agit plutôt d'adopter une approche inductive et compréhensive. Plus précisément, l'objectif est d'identifier des diversités de pratiques et de représentations sociospatiales et de repérer les profils des personnes qui en sont les auteurs.

Dans des enquêtes menées récemment sur des questions environnementales ou de requalification urbaine<sup>4</sup> nous avons pu démontrer la pertinence de ce type d'approche et tester des modalités de passation de questionnaires.

La plus pertinente est l'enquête in situ, en face-à-face qui permet un meilleur contrôle de la qualité de l'échantillon, même si elle n'est pas exempte de tout biais.

Le questionnaire ne doit pas excéder un temps de passation 10 minutes.

La taille de l'échantillon dépend du nombre de critères que l'on souhaite retenir pour déterminer les profils individuels. Ces critères sont souvent l'âge, le sexe, l'activité, le lieu de résidence...

Ce questionnaire sera l'occasion d'explorer les dimensions suivantes

- les représentations et les impressions associées à des lieux;
- les pratiques ;
- les attentes.

Pour qu'elles soient utiles aux professionnels de l'aménagement qui se plaignent souvent de ne pouvoir rien faire des enquêtes sociologiques et anthropologiques classiques, il est indispensable que ces dimensions soient localisées dans le temps et dans l'espace.

Il est aussi important d'éviter dans les modalités de réponses attendues, le piège des enquêtes de satisfaction, imprécises et qui peuvent être sujettes à tout type de manipulation.

L'enquête par questionnaire peut avoir plusieurs vocations :

- identifier des territoires tels que pratiqués et "vécus" ;
- repérer les groupes d'individus partageant ou s'opposant dans leurs pratiques et représentations ;
- identifier les personnes susceptibles de participer à des groupes de travail, en demandant à celles qui le souhaitent de laisser leurs coordonnées ;
- être des supports d'animation des groupes de concertation ultérieurs.

---

<sup>4</sup> Auxquelles nous avons participé dans le cadre de recherches et d'études menées à l'Institut d'Urbanisme de Paris, sur la perception des bruits urbains ou d'espaces en friches par exemple.

### **Exemples de groupes :**

Deux types de logique peuvent sous-tendre la constitution des groupes : l'une privilégiant les espaces d'activités, l'autre le type d'usagers, mais quelles que soient l'entrée choisie, ces deux dimensions devront être présentes dans la façon de mener les travaux au sein des groupes. A titre d'exemple, lors de la réalisation d'un groupe scolaire, nous avons déterminé les types de groupes suivants :

- un groupe "activités scolaires" pour la réflexion concernant les espaces des classes maternelles et élémentaires et les lieux qui les prolongent. Il réunissait des enseignants (dont les directeurs d'école); des parents d'élèves; des personnels de service, un médecin scolaire;

- un groupe "espaces partagés école / quartier" réunissant une directrice d'école maternelle, la responsable des centres de loisirs de la commune, des animatrices, des parents d'élèves;

- un groupe "espaces repas, gestion et entretien" réunissant le responsable municipal du service entretien et un de ses agents, le responsable municipal des services "bâtiment", le responsable municipal restauration scolaire et un contremaître, une ATSEM;

- un groupe "espace de jeux surveillés et d'activités physiques et sportives" réunissant des responsables techniques municipaux des services des sports et de la maintenance des responsables des centres de loisirs de la commune, des éducateurs sportifs, des jeunes fréquentant régulièrement un des centres de loisir de la commune, des parents d'élèves.

Pour la réalisation d'une Maison pour Tous dont les espaces d'activités étaient à déterminer, nous avons plutôt adopté la configuration suivante :

- un groupe de futur usagers (habitants) du futur équipement ;

- un groupe de responsables des services municipaux chargés de l'entretien et de la maintenance

- un groupe dits "utilisateurs" composés de professionnels et de représentants associatifs, futurs formateurs, animateurs, personnels dispensant des services, conseils... qui allaient être amenés à faire fonctionner la Maison pour Tous ;

- un groupe de directeurs d'équipements publics dans le quartier (écoles, bibliothèque, services de santé, ...)

Dans certains cas, on peut être conduit à constituer des groupes d'âge spécifiques par exemple, pour les adolescents afin de faciliter leur expression.

Une troisième logique transversale et cette fois thématique peut aussi guider la constitution de groupes, mais une fois que les "situations problématiques" en termes de lieux-pratiques-acteurs ont été repérées.

Enfin, le nombre de groupes à constituer dépend de différents facteurs : de la diversité des espaces; des acteurs et des situations problématiques repérées, du nombre de personnes candidates, du temps disponible et des moyens financiers que la maîtrise d'ouvrage est prête à consacrer à la concertation.

S'il existe un nombre très important de personnes souhaitant faire partie des groupes, le tirage au sort peut être une solution, tout en veillant à la "représentativité" des groupes constitués par rapport aux différents profils d'usagers repérés.

Par expérience, ces groupes ne peuvent excéder une quinzaine de personnes.

Les règles de constitution et de fonctionnement de ces groupes doivent être annoncées à l'avance, lors d'une première réunion publique notamment, et sur le site Internet lié à l'opération.

Il n'est par exemple pas souhaitable qu'une même personne siège dans plusieurs groupes.

De même que les techniciens de l'opération et élus doivent rester extérieurs à ces groupes afin que les usagers se sentent libres dans leurs propos et ne se placent pas dans un discours uniquement revendicatif.

## Les modalités de travail des groupes

Nombre de praticiens et d'élus envisagent encore aujourd'hui la concertation comme un moment où l'on recueille des "besoins" sans se rendre compte qu'ils s'apprêtent ainsi à demander directement des solutions à des situations problématiques qui ont souvent été mal identifiées.

De surcroît, cela conduit les maîtres d'ouvrage ou les techniciens à avoir une attitude extrêmement méfiante vis-à-vis des démarches participatives et concertées. Craignant que les habitants "ne leur demandent la lune", ils préfèrent alors éviter de s'engager dans une telle aventure risquant de ne conduire qu'à des déceptions. Les exigences émises ne pouvant être satisfaites pour des raisons économiques et techniques, il faudra forcément faire des coupes sombres au moment de la consultation des concepteurs, qui les placeront dans des situations peu confortables vis-à-vis des habitants ou des gestionnaires qui se sont impliqués.

En fait, demander à des habitants ou à des gestionnaires quels sont leurs "besoins" revient à faire abstraction d'une partie essentielle du travail programmatique qui vise à l'explicitation des pratiques, des problèmes et des objectifs avant d'identifier des solutions.

Or, mieux vaut conduire ce travail avec les usagers afin que l'importance des problèmes soit mieux évaluée mais aussi partagée. Les solutions qui en découleront auront aussi plus de chances d'être pertinentes et comprises.

Dans une phase de diagnostic, l'objectif du travail à mener au sein des groupes est de dépasser les informations générales et les "affirmations souvent globalisantes" des traditionnels "diagnostics" du type, "Les équipements ne sont pas adaptés aux besoins" - qui conduisent souvent à des polémiques car laissent entrevoir des décisions radicales uniformisant souvent des situations à nuancer.

Il s'agit de faire parler les participants de leurs pratiques et des impressions qu'ils associent à des lieux afin de faire émerger des problèmes et des potentialités d'usages.

Dans des phases de programmation et de conception, les témoignages recueillis peuvent permettre de déboucher sur des propositions de création d'activités ou d'aménagements.

Les participants peuvent aussi se livrer à des analyses critiques motivées des solutions qu'on leur propose. Ces analyses seront d'autant plus pertinentes si elles font suite à des problèmes qu'ils avaient posés précédemment et dont ils sont en mesure d'apprécier la façon dont ils ont été traités.

*Jodelle ZETLAOUI-LEGER  
Maître de conférences à l'Institut d'Urbanisme de Paris,  
Membre de l'EPPPUR  
le 07/10/05*