

Reunion de rentrée des associations parisiennes
« LES ASSOCIATIONS POUR UN PARIS VIVABLE » dédensifier, aérer, renaturer la ville »
Samedi 2 octobre 2021 14H-18 heures

Quels freins à la participation citoyenne en urbanisme en 2021 ? Éléments de réflexion
autour de la concertation engagée par la ville de Paris pour la révision de son PLU

par Jodelle Zetlaoui-Léger, urbaniste, professeure à l'ENSA Paris La Villette

Mon propos s'appuiera sur une double expérience, de chercheuse qui travaille depuis 20 ans sur la place de la société civile dans les projets d'urbanisme, et de praticienne, menant des expériences dans ce domaine avec des bureaux d'études urbaines intervenant comme Assistants à Maître d'Ouvrage.

Il visera à souligner que les pouvoirs publics et les collectivités se sont certes davantage emparés de cette question depuis 10 ans, que des actions tout à fait intéressantes ont été menées en ce sens, mais que celles-ci restent encore sporadiques, voire exceptionnelles. Dans la très grande majorité des cas, les démarches menées sont partielles, ne dépassent pas la consultation et n'empêchent pas de vives oppositions aux projets.

Cette situation nourrit de la frustration chez tous les acteurs, politiques et techniciens, qui ont l'impression pourtant d'en faire déjà beaucoup, et citoyens qui donnent beaucoup de leur temps et de l'énergie, pour des résultats extrêmement modestes voire invisibles notamment dans les dispositifs réglementaires.

Sur quels problèmes achoppe régulièrement la participation en urbanisme et sur lesquels achoppe actuellement celle engagée dans le cadre de l'élaboration du PLU Bioclimatique de Paris ?

1°) Un cadre réglementaire qui paraît de plus en plus incitatif et ambitieux, notamment depuis 2008

En 2008, l'article 7 de la Charte de l'Environnement a été inscrit en préambule de la Constitution. Celui-ci reprend explicitement les termes de la Convention européenne d'Aarhus que la France a ratifiée en 2002 :

"Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement."

La convention précise aussi que la participation doit être engagée "avant les actes conduisant à la réalisation effective de l'opération".

Plusieurs textes réglementaires du code de l'environnement et de l'urbanisme ont été amendés depuis 12 ans, pour tenir compte de ces dispositions. Mais la plupart des élus et des techniciens semblent encore les ignorer.

Or comme la dénoncé dans plusieurs tribunes au Monde Corine Lepage depuis 3 ans, on assiste simultanément à "*la déconstruction systématique de la démocratie environnementale*" pour répondre notamment aux revendications des grands groupes du Bâtiment et des Travaux Publics.

Les injonctions réglementaires à la participation ont en effet contrebalancées ces dernières années par d'autres dispositions juridiques (dans les lois ELAN, ESSOC¹ par exemple) et par l'émergence de nouvelles procédures (comme celles ayant permis les Appels à Projets Urbains Innovants à Paris, les "Réinventer") qui restreignent largement la portée de la participation. Des textes renforcent en effet l'autorité du Préfet ou tendent à affaiblir le rôle de la maîtrise d'ouvrage publique au profit de celui des aménageurs ou d'opérateurs privés.

On constate par conséquent que la très grande majorité des projets urbains (y compris ceux qui seraient censés être les plus ambitieux à cet égard, comme les projets d'écoquartiers) limitent la participation du public à un stade informatif ou consultatif. Et lorsque ces niveaux sont dépassés, la participation concerne les aspects les plus marginaux des projets.

2°) Plusieurs freins s'opposent aujourd'hui à une participation effective

Beaucoup de citoyens prêts à s'investir pour leur ville, leur quartier, sont désabusés vis-à-vis des concertations réglementaires, que leur proposent les élus.

Ces derniers confondent régulièrement :

- concertation et consultation ;
- légalité procédurale et légitimité de l'action menée.

La seule façon d'être entendue pour les citoyens plus actifs semble passer par le recours contentieux.

Cette situation résulte :

- **d'une crainte manifeste chez les élus de perdre la maîtrise de la décision.** Or la plupart des projets urbains qui ont fait l'objet d'une participation significative, témoignent exactement du contraire : la participation tend à renforcer la légitimité des décisions prises par le politique et même soutient le rythme des décisions...

- **d'une faible culture du projet au sein des collectivités**

On confond procédure et processus, méthode et outils.

Ainsi, la prolifération d'outils est-elle souvent présentée comme le signe d'une concertation intense et fructueuse.

Alors que pour qu'il en soit ainsi, il faut que les apports des contributions citoyennes soit lisible et significatif à chacune des étapes du projet.

Le recours de plus en plus fréquent à des outils numériques donne l'impression d'une modernisation de la participation citoyenne mais ces derniers excluent une partie de la

¹ Loi Évolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique. Loi pour un État au Service d'une Société de Confiance

population (les personnes d'origine modeste, les personnes âgées, les sans abris etc.) et surtout, ne permettent pas un véritable débat contradictoire.

Le syndrome de la "boite à idées", associé une vision sondagière de la participation citoyenne ne permet pas de véritablement instruire les questions à traiter.

À l'occasion du lancement de la préparation du PLU parisien, il a par exemple été demandé aux participants de faire des propositions sur le mode de la solution, alors qu'il faudrait dans un premier temps, partager un diagnostic de la situation actuelle, en lien avec les enjeux d'un PLU Bioclimatique.

Cela supposerait de disposer d'un prédiagnostic établi à partir de données factuelles, explicitant la situation et la trajectoire de la ville de Paris en matière de :

- d'émission de GES
- de dépendance aux énergies fossiles
- de lutte contre le réchauffement climatique
- de préservation de la biodiversité
- de l'autonomie alimentaire

Ces 5 points sont au cœur des stratégies urbaines qui ont été mises en place par les villes européennes qui ont été les premières à se placer dans une trajectoire post-carbone d'ici 2050 (voir Theys, Vidalenc, 2013)

Pour Paris, il faudrait savoir dans quelle mesure les actions qui ont été engagées depuis 2006 et 2016 (dates d'approbation du 1^{er} PLU puis de sa révision), , - qu'elles relèvent des projets urbains réalisés ou en cours, ou la gestion de certains services -, ont placé positivement ou négativement, la ville sur une bonne trajectoire ("celle des accords de Paris...").

Et préciser ce qui, dans les éléments qui contribuent à ce bilan, est du ressort des compétences de la ville, ou de celles de la métropole... de la Région, de l'État.

Ces actions pourraient aussi être soumises à évaluation de panels d'habitants qui résident ou travaillent à Paris, au regard de leur situation (géographique, sociale, économique...), de leurs modes de vie et aspirations...

Des indicateurs de bien-être - accès à la santé, à l'emploi, à la culture, ... - pourraient aider à construire les questionnements.

3°) Une crainte d'affronter dans une phase de diagnostic, l'expression à la fois de points de satisfaction mais aussi de problèmes.

Politiques et techniciens locaux ont du mal à envisager qu'un projet puisse s'engager par l'identification de problèmes et l'organisation de débats contradictoires entre des personnes qui n'ont pas les mêmes intérêts et expériences.

Or l'expression de la contradiction est non seulement indispensable à la vitalité de la démocratie (E. Morin, *Le Monde*, 28/09/2021), mais aussi stimule l'innovation !

Il est important de reconnaître et de respecter la diversité de points de vue, y compris de ceux qui semblent minoritaires, plutôt que de chercher des plébiscites par des votes, portant de surcroît sur des propositions dont les fondements n'ont été ni clarifiés, ni partagés.

4°) Le projet participatif et collaboratif entre les acteurs concernés, suppose de respecter au moins 6 principes :

- d'inclusion des publics dans leur diversité et pas seulement représentativité ;
- d'égalité dans l'intérêt par les décideurs porté aux avis de chacun ;
- de transparence dans la circulation des informations sur les contenus des projets et les prises de décision ;
- de qualité de l'argumentation : suppose de dire comment on prend en considération les réflexions émises à chaque stade de la décision ;
- de continuité de la démarche participative, même si elle passe par différentes modalités et points forts ;
- et surtout, celui qui fait totalement défaut aujourd'hui, un principe d'intégration de l'ingénierie participative à celle du projet.

La "concertation" est bien souvent conduite de façon parallèle et indépendante des démarches engagées par l'aménageur avec des promoteurs ou des acteurs économiques, pour définir les principaux éléments du projet.

Le principe d'intégration suppose :

- d'organiser conjointement et de manière transparente dans leur restitution, des débats avec les habitants, mais aussi avec d'autres citoyens (ceux qui travaillent et ne résident pas forcément à Paris) etc. et avec les acteurs économiques (investisseurs, promoteurs...).
- de créer une dynamique d'itérations entre les groupes de citoyens et d'acteurs économiques impliqués d'une part et les instances décisionnaires politiques d'autre part. Les propositions émises à la fin de chaque cycle doivent faire l'objet d'arbitrages intermédiaires par ces derniers, avant d'adopter définitivement un diagnostic, un PADD,...
- de montrer en continu aux participants, comment leurs contributions sont prises en considération lors des arbitrages.

Les acteurs politiques se contentent trop actuellement - comment le montre l'épisode de la Convention Citoyenne sur le Climat ou d'autres démarches pourtant intéressantes - , de faire émerger des dizaines de propositions, - non hiérarchisées eu égard aux principaux problèmes et enjeux identifiés - dans lesquels ils piochent ensuite à leur convenance.

Que signifie reprendre 80% de propositions si les plus impactantes pour la lutte contre le dérèglement climatique sont ignorées ?

Dans les projets urbains, les contributions des citoyens sur les sujets les plus importants ne sont généralement ni sollicitées ou ni entendues, à savoir celles qui concernent :

- l'opportunité du projet
- la programmation (démarche qui permet de définir les attendus d'un projet en termes d'activités, d'espaces à aménager et à construire, de vérifier l'adéquation objectifs et moyens... elle est aujourd'hui la boîte noire des aménageurs et des promoteurs, d'autant plus avec les procédures du type "Réinventer")
- la conception de la forme urbaine, qui aujourd'hui pose celle de la densité.

L'incapacité à articuler clairement instances de démocratie participative et représentative sur ces questions, contribue au désengagement politique des citoyens, à une mise en péril de la démocratie, et plus précisément aujourd'hui dans les politiques urbaines, à des prises de décisions en fort décalage avec les enjeux liés au dérèglement climatique.

Éléments de bibliographie

Sur la participation dans les projets architecturaux et urbains

Ville ouverte « Changer les règles de la participation : pour quoi ? », *Métropolitiques*, 27 septembre 2018. URL : <https://www.metropolitiques.eu/Changer-les-regles-de-la-participation-pour-quoi.html>

ZETLAOUI-LÉGER (Jodelle) - "Aménagement de l'espace et démocratie. Les codes de l'urbanisme et de l'environnement servent-ils encore à quelque chose ?", Dossier "Le Droit à la Ville et le Droit à la Ville", in *Revue Contre-Temps*, n°44, Janvier 2020, pp. 64-77.

ZETLAOUI-LÉGER (Jodelle) avec la collaboration de François MEUNIER, *La participation dans la planification et l'aménagement urbains durables*. Cahiers méthodologiques de l'AEU2, Réussir la planification et l'aménagement durables. ADEME, 2016. <http://www.ademe.fr/participation-citoyenne>

ZETLAOUI-LEGER (Jodelle) – "Urbanisme participatif", in *Dictionnaire de la participation*, Groupement d'Intérêt Scientifique *Participation du public, décision, démocratie participative*, <http://www.participation-et-democratie.fr/fr/node/1367>.

Sur la programmation architecturale et urbaine

BONNEVIDE (Nathalie) MARIE (Jean-Baptiste), *Programmation urbaine*, Le Moniteur 2021.

Collectif (sous la dir. de E. REDOUTEY et G. PINOT) - *Démarches de programmation architecturale. De l'usage à l'ouvrage*, Le Moniteur, 2021.

Sur les Villes Post-Carbone

THEYS Jacques, VIDALENC Éric, *Repenser les villes dans la société post-carbone*, ADEME, 2013. [www.cnfpt.fr/.../default/files/sntte-repenser les villes dans la societe post-carbone.pdf](http://www.cnfpt.fr/.../default/files/sntte-repenser_les_villes_dans_la_societe_post-carbone.pdf)