

Un dispositif de participation citoyenne local : Cas du SCOT de l'agglomération

CAMPAIN Maël
CARPENTIER Ernest
FERNANDES Lucas
LAVALADE Léo

Maître de stage : TALLOIS Frédéric

Tuteur académique : HAMDOUCH Abdelillah

Année 2020

INTRODUCTION

Mission

Le stage pour lequel nous étions missionnés faisait suite à l'atelier portant sur la démocratie participative de la spécialité Ingénierie Territoriale Internationale. Cet atelier a permis d'identifier les éléments clés d'une participation citoyenne. Ces éléments viennent de l'étude de différents SCoT ayant intégré à un niveau plus ou moins élevé les citoyens dans leurs réflexions. Notre stage, également commandé par le Syndicat Mixte de l'Agglomération Tourangelle (SMAT), le même organisation commanditaire de l'atelier mentionné, visait à réaliser une plateforme de participation citoyenne et un programme d'action préalable à son déploiement. Cependant et suite aux conclusions de l'atelier, la demande a été revue pour devenir une demande plus large et complète. Il s'agissait alors d'élaborer la démarche de participation citoyenne sur le territoire du SCoT pour l'inclure dans ses réflexions.

La mission s'articulait autour de quatre points : L'intégration des modifications liées au champs de compétences des collectivités territoriales et aux nouvelles intercommunalités, l'adaptation du document aux évolutions législatives, la prise en compte des dynamiques locales et l'affichage d'une vision innovante du développement économique du territoire et l'anticipation des évolutions sociétales. Ces points, bien que généraux, ont permis de cadrer l'avancée de notre travail. Une adaptation au contexte politique géographique et aux échéances d'élections municipales qui se déroulaient lors de notre période de stage, étaient indispensable. Le SCoT s'étendant sur 3 EPCI il a fallu concilier les attentes de chacune aux réflexions sur les orientations du document dans l'objectif du suivi de la loi Grenelle 2. Enfin, le cœur de notre travail se concentrait sur les moyens de réintéresser les citoyens à la gestion de leur territoire. Ceux-ci ne sont que très peu concernée par la question de l'aménagement urbain, alors qu'ils en soient les premiers usagers. De plus les politiques bien que changeantes souhaitent se projeter sur une vision à long terme du territoire du SCoT.

Tout au long de ce stage nous avons donc établi différents outils à mettre en place et réfléchis sur les différentes méthodes qui permettraient de développer la participation citoyenne sur le territoire du SCoT. Tout ce travail sera remis aux élus qui composent le conseil du SMAT pour qu'il soit étudié. Les élus peuvent ainsi décider de la marche à suivre en fonction de leurs ambitions et attendent qu'ils placent dans la participation citoyenne.

Structure de stage

Le SMAT (Syndicat Mixte de l'Agglomération Tourangelle) fut créé en décembre 2003 et est constitué conjointement par les trois EPCI que sont Touraine-Est Vallées, Touraine Vallée de l'Indre et la métropole de Tours (ces trois



EPCI résultent des fusions d'EPCI ayant été effectuées en 2016, le territoire étant initialement constitué de cinq EPCI). Ce syndicat est compétent en matière de Schéma de Cohérence Territorial qu'il a la charge d'élaborer, de réviser et d'approuver. En plus de ses compétences le syndicat mixte veille au suivi du document d'urbanisme, et enfin à la mise œuvre des moyens nécessaires pour la réalisation de ses missions. Le SMAT a donc pour unique mission la gestion du SCOT, bien qu'il puisse aussi prendre la compétence PCAET (Plan Climat Air Energie Territorial).

Il est composé d'un comité de soixante-quatre membres, répartis entre les trois communautés de communes. Parmi ces soixante-quatre membres sont élus un bureau de onze membres composés du président, des vice-présidents (dans la limite maximale de vingt pourcents de l'effectif du bureau) ainsi que des personnes jugées nécessaires à son bon fonctionnement. M. Christian GATARD, maire de Chambray-lès-Tours, en était le président lors de notre stage. En plus de ces membres sont présent notre maître de stage Mr. Frédéric TALLOIS, chef de projet du SMAT et son assistante Mme Evelyn DJALALYAN.

Méthodologie de travail

Bien que notre stage s'inscrive dans un cadre de travail de groupe, il est possible de déterminer les différentes phases qui ont constituées nos recherches et rendus. Il fallut dans un premier temps se renseigner et se mettre à jour sur tous les documents d'urbanisme relatifs au territoire. Toute la première phase a donc été une importante période de lecture et de recherche : se mettre au courant des grandes orientations du SRADDET, avoir connaissance du SCOT mis en révision et des PLU des différentes EPCI... Il nous était également indispensable d'être capable de discuter des travaux précédents effectués par les étudiants de POLYTECH Tours, à savoir le rapport de 2017 et celui de 2020. L'objectif était de pouvoir élever nos compétences et nos connaissances afin d'avoir toutes les cartes en main pour réaliser le stage. S'en est suivi un temps réservé à la vulgarisation du SCOT, avec l'idée de proposer un livret vidéo pour faciliter la transmission des idées. Le fait de vulgariser, de proposer des moyens pour que les thématiques et les enjeux du SCOT soient compréhensibles par tous a amené un nouveau questionnement : quels allaient être nos principaux publics ? Qui et comment allions-nous pouvoir mettre en relation tous les différents acteurs du territoire ? Tout cela a donc fait partie d'une phase de recherches de méthode d'approche selon le public. Suite à quoi un premier sondage fut réalisé : son objectif étant de servir de base à un futur sondage, qui permettrait de recueillir les premiers avis sur les grandes thématiques du SCOT.

Afin de se rapprocher de la volonté des élus, nous avons remis en question la commande et défini les nouveaux objectifs du stage, ce processus réalisé étant détaillé dans la partie suivante.

La phase bibliographique de début du stage fut fortement utile pour présenter les travaux de l'atelier ITI de 2020 aux élus du SMAT : sur les quatre étudiants du stage, deux ont effectué cet atelier tandis que les deux autres ont travaillé sur l'atelier de coworking. Après plusieurs entraînements et de nombreuses remises en question sur la présentation avec notre maître de stage, le travail a pu être présenté. Nous arrivions alors à la moitié du temps imparti pour notre stage, ce qui impliqua le début de la construction des différents scénarios qui seraient présentés : chaque scénario présentant une méthode différente afin de joindre la participation citoyenne aux réflexions sur la révision du SCOT. Cette phase, que nous avons réalisé à l'aide des connaissances acquises, allait durer jusqu'à la fin de notre stage. Entretemps, nous avons entrepris un important processus de contact téléphonique avec un maximum d'associations de tout type, afin de propager le premier sondage dont il était question au commencement du stage. Ces appels nous ont permis d'alimenter notre démarche afin de co-construire avec eux le dispositif de participation citoyenne. Il nous restait alors à écrire et préparer le rapport et nos documents de travail afin de restituer notre travail à la métropole.

Toute notre démarche s'est accompagnée d'échanges avec de nombreux acteurs de différents acteurs, qui nous ont permis de compléter nos connaissances sur la participation citoyenne.

Attendus du stage

Livrables et rendus

Initialement le stage portait sur le déploiement d'une plateforme de participation citoyenne, avec les prérequis et le programme d'action préalable. Toutefois, le travail mené par l'atelier ITI 2020 à nettement montré qu'une plateforme de participation seule n'était pas une solution viable dans une démarche de participation à l'échelle d'un SCOT. La plateforme doit s'inscrire dans une démarche plus globale, qui vise à toucher tous les citoyens. Ces conclusions ayant été démontrées avant le début du stage, nous avons pu modifier légèrement les objectifs du stage pour passer de la proposition d'une méthode de création d'une plateforme à la proposition d'une méthode pour la mise en place de la participation citoyenne sur le territoire. Notre sujet devenait donc bien plus global. En accord avec notre maître de stage, les attentes de rendu sont devenues la remise de trois scénarios différents, chacun avec une méthode pour la participation. Nous avons accompagné ces scénarios avec leur méthodologie de lecture et de compréhension. En plus de ces scénarios, furent préparées des fiches actions-contact permettant de synthétiser les différents acteurs capables d'aider à la préparation de la participation citoyenne : chacun de ces acteurs pouvant être mentionné dans les différents scénarios. Enfin, des fiches outils permettant de présenter chaque outil de participation furent élaborées : les différents scénarios ont été construits à l'aide de tous les outils que nous avons recensés et que nous avons jugés pertinents à l'utilisation, ces fiches permettent donc de prendre connaissance de toutes les informations nécessaires pour leur mise en œuvre.

En plus de ces supports, il a été décidé de fournir aussi tous nos documents de travail sous la forme d'un google drive avec à la fois nos comptes-rendus de réunion, nos documents de réflexion, l'annuaire de contact des personnes contactées, la bibliographie de recherche et l'ensemble des documents jugés utiles pour la poursuite de notre travail. En plus de ce google drive, l'adresse mail utilisée pour l'envoi du sondage et pour la préparation des réunions avec les différents acteurs sera communiquée.

Pour résumer, les livrables en tant que tels sont le rapport de stage, les fiches contact-actions et les fiches outils. En plus de ces 3 documents, seront joints le drive de travail et l'adresse mail utilisée.

Nos attentes

Ce stage était pour nous l'occasion d'acquérir connaissances et compétences sur un sujet qui préoccupe, intéresse de plus en plus : la participation citoyenne. Les récents événements, les manifestations récurrentes montrent que les citoyens souhaitent s'intégrer dans les discussions sur l'aménagement du territoire. Réaliser un stage dans ce domaine de participation citoyenne était l'occasion d'en apprendre sur le sujet tout en mettant ces nouvelles connaissances en application. La maîtrise du concept de participation citoyenne est un avantage pour notre poursuite de parcours professionnel, nous quatre étudiants étant en spécialité Ingénierie Territoriale Internationale nous nous orientons dans un volet urbanisme et aménagement du territoire.

Dans la suite de ce qui a été dit précédemment, la commande du SMAT a un réel but : les élus ont engagé les travaux sur la participation dans le but d'inscrire la démarche pour la révision du SCOT, le stage est donc le prolongement de la volonté des élus du territoire. Savoir que notre mission permettra d'éclairer les décisions est gratifiant, et nous espérons que nos travaux seront étudiés de manière à atteindre les objectifs initiaux.

Le fait de réaliser un stage de groupe était aussi pour nous le moyen de découvrir réellement le travail en équipe autre que les travaux effectués en cours. S'inscrire dans un projet à long terme, mener les discussions, travailler en équipe, sont des compétences aujourd'hui essentielles pour un ingénieur. Tout comme l'apprentissage de la gestion globale d'une équipe et son bon fonctionnement : savoir débattre, argumenter, prendre des décisions communes et savoir faire des consensus afin de trouver les meilleures solutions possibles sont des facteurs tout aussi importants pour la gestion d'un projet. Toutes ces compétences s'acquièrent sur le terrain, non en études, et effectuer cet apprentissage dans un cadre comme celui du stage de groupe est le meilleur moyen pour apprendre le plus tôt possible dans notre parcours professionnel.

Conclusion

Atouts du stage réalisé

La continuité des ateliers et des stages entre le SMAT et Polytech est un des plus gros atouts de ce stage. Nous avons vraiment l'impression de faire partie d'un processus commencé en 2017 et qui continuera encore après notre départ. En effet, durant toute notre période de travail, nous nous sommes appuyés sur les réflexions de nos collègues comme par exemple, l'échelle de démocratie participative de 2017 ou le benchmarking de 2020, ... La démocratie participative était le sujet que souhaitait aborder le groupe, comme dit précédemment, il nous a permis de traiter un point que nous jugeons d'actualité. Etant tous les quatre issus de la spécialité Ingénierie Territoriale Internationale, les nombreuses compétences développées nous seront utiles pour nos carrières professionnelles futures.

Le fait de réaliser ce stage en groupe et non individuellement a permis de créer une ambiance de travail semblable au cadre de travail dans un petit bureau d'étude. Le groupe s'est constitué suivant les envies de sujets et les affinités, ainsi, nous étions tous attirés par les sujets comme la gouvernance dans les projets d'aménagement. Durant le stage, chaque réflexion était débattue et argumentée pour savoir le bien fondé des idées avancées. Ainsi, nous nous sommes poussés tous les quatre à faire des recherches durant les phases de réflexions afin que notre travail dispose de preuves solides. Des entretiens, deux fois par semaine, avec notre tuteur, nous ont permis de présenter étape par étape nos avancées. Ainsi, Mr. TALLOIS pouvait rectifier suivant ses attentes et nous faire parvenir les futures réflexions que nous devons porter pour la suite du stage. De plus, notre tuteur était toujours disponible pour répondre à nos questions même si dans de nombreux cas, il nous fallait trouver les réponses seuls. Ces réunions et ces échanges ont permis d'avoir des liens privilégiés avec notre tuteur et son assistante pour être certains de répondre aux attentes et besoins du SMAT.

Enfin, la connaissance des différents documents d'urbanisme et des jeux d'acteurs ont été des éléments clés du stage. Grâce à Mr. TALLOIS, nous avons pu comprendre les enjeux et l'importance du SCoT sur le territoire. De plus, le regard innovant que le SMAT porte sur le document nous a appuyé le fait que le SCoT peut être un document fédérateur et structurant d'un territoire.

Limites du stage réalisé

Le contexte politique dans lequel nous avons effectué notre stage ne nous a pas été favorable. Nous avons travaillé pendant la période des élections municipales. Les contacts avec les mairies que nous aurions aimé avoir n'ont pas été possibles, notre travail s'en trouvant ralenti. De plus, ces municipales étaient signe de changement des élus au SMAT. Le nouveau conseil des élus du SMAT ne se réunissait pas avant septembre, et notre stage s'est achevé fin juillet. Aucune décision ou lecture n'aura donc pu être faite avant septembre, excepté les lectures de notre rendu par notre maître de stage et notre tuteur de stage. Nous espérons pouvoir présenter notre avancée devant le nouveau conseil en septembre, afin qu'ils prennent conscience des travaux en cours au SMAT.

Cela s'accorde avec le contexte sanitaire dans lequel ce stage a été effectué : l'épidémie liée à la Covid-19 a impacté notre manière de travailler, et nous a forcé à trouver des solutions alternatives afin de réaliser la mission du stage dans les meilleures conditions. Les élus en place pendant le stage étaient souvent indisponibles étant donné le temps qu'ils devaient prendre pour gérer cette crise, ce qui a là encore limité nos échanges avec eux. Dans le même temps, nous espérions pouvoir débiter les premières approches auprès des citoyens afin de commencer la sensibilisation autour des sujets que nous abordions dans le stage, mais la situation sanitaire a fait que nous nous sommes adaptés de façon à préparer les démarches pour une personne qui poursuivra notre travail si telle est la volonté des élus du SMAT.

La durée du stage a fait que l'ensemble de la démarche que nous envisagions n'a pas pu être menée. Bien qu'il fût suite à un atelier qui s'est déroulé pendant le semestre qui l'a précédé, le stage était d'une durée de 3 mois. Cela représente un temps à la fois suffisamment long pour mener à bien une mission, mais trop court pour mener une démarche de participation citoyenne dans sa totalité. Nous avons pu proposer 3 démarches différentes, sans pour autant pouvoir participer à la mise en place de l'une de ces démarches (suivant la volonté des élus de se lancer dans la participation citoyenne ou non). A moins de suivre assidûment l'avancée des réflexions sur la participation citoyenne qui seront menées à Tours, nous avons peu de moyens de pouvoir suivre les débats sur notre travail et sur sa possible mise en place. Nous étions toutefois conscients que nous ne pourrions pas terminer notre travail, les différents scénarios de participation citoyenne proposés s'étalant au minimum sur 18 mois. Mais pouvoir débiter, lancer la démarche aurait été gratifiant pour l'ensemble des étudiants ayant participé aux réflexions sur la participation citoyenne.

Enfin, un dispositif du genre de la participation doit pouvoir s'adapter aux problèmes ou aux opportunités rencontrées. Nos méthodes construites sur 18 mois ou plus peuvent donc se révéler être

totalement inexactes lors de leur lancement, ou au contraire totalement pertinentes. La variété des outils présentés dans le rapport de stage doit permettre d'adapter la méthode au contexte, afin de mener une démarche la plus efficace possible.

Compétences acquises

Ce stage a été l'occasion de développer de nombreuses compétences utiles pour un ingénieur. Le début du stage a permis de faire de nombreuses recherches, croiser les sources et les informations pour comprendre ce qu'est la démocratie participative et le SCoT. De plus, tout le long du stage, nous avons cherché à nous renseigner sur différents médias (journaux, radios, reportage télévisé, ...) mais aussi à nous tenir au courant de l'actualité des sujets étudiés. Le caractère transversal du document nous a forcé de sortir du cadre universitaire, un SCoT étant pluridisciplinaire dans sa conception car abordant des notions de droit, d'écologie, de communication, ... De plus, la réalisation d'un sondage en ligne nous a montré la complexité de cet exercice : il a fallu porter une réflexion sociologique : faut-il prendre en compte toute la population ? Mais aussi des réflexions juridiques : Qu'avons-nous le droit de faire en termes de récolte des données personnelles ? Ainsi, nous avons dû être agile tout du long et nous adapter suivant les remarques des personnes contactées.

Lors de nos rendez-vous avec des acteurs du territoire, une vulgarisation du SCoT et de la mission était nécessaire. Nous devions donc adapter notre discours suivant si nous parlions à une inspectrice académique, à une technicienne des parcs régionaux, à l'agence d'urbanisme de Tours, ... Les réflexions sur les différents scénarios dépendaient de deux critères : la temporalité et le coût. Ainsi, nous avons dû comprendre les enjeux économiques du SMAT pour créer des scénarios en accord avec les moyens.

Ce stage nous a aussi permis de renforcer nos compétences en droit de l'urbanisme et sur les différents documents d'urbanisme qui régissent l'aménagement des territoires. Notamment sur le SCOT, qui était notre sujet principal, mais aussi les liaisons que ce document a avec les PLU et le SRADDET. Le SCOT est un document complexe, avec une méthodologie d'écriture et de révision précise, et les connaissances acquises ont pu compléter les cours de droit de l'urbanisme que nous avons reçus à Polytech.