

# **Le PUP, un outil pour démocratiser la participation des propriétaires au processus décisionnel d'urbanisme**

**Xavier PRIGENT, France**

## **Mots clés :**

*Projet urbain, participation, propriétaires, " positive planning", élaboration, mise en oeuvre, aménagement, rétention foncière, intérêt général*

## **SOMMAIRE**

1. La problématique de mobilisation du foncier en France
2. Une solution : l'interventionnisme communal
3. Un outil de lutte contre la pénurie foncière
4. Une méthodologie en deux temps
5. Une approche participative
6. Le PUP : une démarche opérationnelle au service de la décision d'urbanisme

Nom de l'auteur : Xavier PRIGENT

Titre de l'article : Le PUP, un outil pour démocratiser la participation des propriétaires au processus décisionnel d'urbanisme

GéoCongrès

Québec, Canada, 2 – 5 octobre 2007

# **Le PUP, un outil pour démocratiser la participation des propriétaires au processus décisionnel d'urbanisme**

**Xavier PRIGENT, France**

## **1. LA PROBLEMATIQUE DE MOBILISATION DU FONCIER EN FRANCE**

La France traverse actuellement une crise du logement sans précédent qui s'accompagne d'une pénurie du foncier mobilisable. Ainsi, l'accession à un logement est devenue aujourd'hui pour un nombre croissant de personnes, un parcours semé d'embûches, et un sujet de préoccupation majeur au coeur de la nouvelle politique gouvernementale qui milite en faveur d'un aménagement durable.

Pour accueillir et gérer les affluences de population désireuses d'accéder à un logement, les collectivités locales doivent développer leur parc immobilier, fournir les terrains constructibles correspondant, les équiper, adapter les espaces et équipement publics en conséquence, avec le souci permanent de développer harmonieusement leur commune afin de créer des quartiers offrant une qualité de vie la plus agréable possible, tout en préservant les espaces sensibles et agricoles au regard de cette nouvelle urbanisation. Ceci exige non seulement une implication constante des élus en matière d'aménagement, mais aussi une anticipation des besoins et une planification des évolutions à venir.

La définition des besoins et des enjeux du développement est assise sur des diagnostics environnementaux, économiques ou sociaux conduits à des échelles spatiales et temporelles différentes, qui prennent en compte la nécessité de maîtriser l'aménagement du territoire tout en préservant le potentiel pour les générations futures. C'est le concept de développement durable, omniprésent dans tous les discours qui semble en effet le plus efficace pour garantir un usage rationnel des outils de planification.

A cette pénurie de logements vient s'ajouter un phénomène de spéculation foncière sur les terrains à bâtir. La flambée des prix de l'immobilier explique en partie cette tendance à la rétention et est aggravée par la plus grande rentabilité de la construction de bureaux par comparaison aux logements, et à fortiori, aux logements sociaux.

Une solution consistant à fournir des terrains à construire en quantité excessive permettrait certes de dissuader la spéculation, mais cette pratique s'opposerait à la volonté de préservation des espaces naturels et à la possibilité de réaliser un développement communal cohérent.

La rétention foncière n'a pas obligatoirement comme seule origine une volonté de spéculation. Il existe quantité de terrains dont le découpage, hérité des labours d'antan, est inadapté à une urbanisation moderne. Ces parcellaires difficiles, appartenant à des propriétaires multiples, ne peuvent être sujets à un quelconque aménagement sans un préalable regroupement des propriétaires au sein d'une association ou via une action de la commune après en avoir obtenu la maîtrise foncière. Dans la plupart des cas, cette maîtrise

Nom de l'auteur : Xavier PRIGENT

Titre de l'article : Le PUP, un outil pour démocratiser la participation des propriétaires au processus décisionnel d'urbanisme

GéoCongrès

Québec, Canada, 2 – 5 octobre 2007

foncière par la commune est mal vécue par les propriétaires. L'association foncière urbaine (AFU) donne la possibilité aux propriétaires de réaliser eux-même les aménagements de leurs terrains. Elle peut être libre, autorisée ou forcée. Cependant la mise en place d'une AFU libre n'est pas possible sans l'accord de tous les propriétaires, et les AFU autorisées ou forcée de part la lourdeur de leur constitution et leur fonctionnement rebutent les intéressés à y recourir. Les terrains restent alors en deshérence jusqu'à ce qu'une solution soit trouvée.

## **2. UNE SOLUTION : L'INTERVENTIONNISME COMMUNAL**

La rétention foncière qui génère une pénurie du foncier perturbe considérablement le projet communal et les habitants en sont les victimes. La mise en place d'une politique interventionniste par la commune permet de s'en affranchir.

En s'impliquant dans l'urbanisme opérationnel, la commune prolonge ainsi son action réglementaire. Cela lui permet de maîtriser l'aménagement de ses différents quartiers conformément aux orientations souhaitées, en cohérence avec l'intérêt collectif, et ceci en adéquation avec la chronologie et les délais qu'elle s'est fixée, avec la qualité et la finalité attendue.

Cette pratique est adaptée pour agir efficacement contre la spéculation et la rétention foncière et ainsi parvenir à une production de logements correspondante aux superficies libérées par les communes. Or aujourd'hui, nombre d'élus locaux se limitent à ouvrir les terrains à l'urbanisation, laissant l'initiative aux propriétaires de réaliser les constructions, parfois de façon désorganisée.

Développer une politique interventionniste implique en effet la maîtrise foncière des secteurs concernés par la commune, en ayant recours à ses prérogatives de puissance publique : bénéfice du droit de délaissement, droit de préemption, et expropriation. Ces prérogatives et plus particulièrement l'expropriation sont très mal-perçues par la population et source de nombreux contentieux.

Ces inconvénients sont tels que trop peu d'élus y recourent pour concrétiser le projet urbain qu'ils ont préalablement défini. En conséquence, de trop nombreuses communes se contentent de définir la stratégie communale sans se donner les moyens de s'assurer qu'elle se concrétisera. Ainsi, l'exigence de rigueur déployée lors de la définition du projet d'intérêt collectif n'est pas reconduite lors de sa mise en oeuvre.

En l'absence d'interventionnisme dans l'urbanisme opérationnel, plus rien n'entrave la rétention foncière qui peut pleinement s'exercer. Certes, les mesures fiscales déployées par le législateur vont pouvoir modérer cette pratique, mais dans un tel contexte immobilier, la spéculation est inévitable et la pratique de la rétention trop rentable pour s'arrêter d'elle-même, sans que ne soient mis en oeuvre d'autres moyens.

Nom de l'auteur : Xavier PRIGENT

Titre de l'article : Le PUP, un outil pour démocratiser la participation des propriétaires au processus décisionnel d'urbanisme

GéoCongrès

Québec, Canada, 2 – 5 octobre 2007

### 3. UN OUTIL DE LUTTE CONTRE LA PENURIE FONCIERE

C'est précisément en connaissance de ce contexte et des problématiques associées que les géomètres-experts ont développé le concept du Projet Urbain Participatif (PUP).

L'ambition du PUP est de réconcilier les élus avec l'implication de la commune dans la réalisation du projet communal, moyen le plus efficace pour lutter contre la rétention foncière.

Les inconvénients liés à la forme actuelle des procédures interventionnistes en matière d'aménagement, ayant pour cause principale le ressenti de spoliation des propriétaires, les géomètres-experts, à travers le PUP, proposent de faire participer ces derniers à la fois à la définition du projet, mais également à sa réalisation et ce, toujours sous le contrôle et l'autorité de la commune.

L'outil PUP permet d'exprimer la volonté affichée par les élus d'aménager prioritairement une zone du Plan Local d'Urbanisme dont l'urbanisation est jugée stratégique, en associant les propriétaires qui le souhaitent à la recherche et la mise en œuvre de solutions permettant le déblocage du secteur à urbaniser et le développement de cette zone selon une approche participative.

Le PUP s'articule autour de deux concepts :

- le « positive planning » : ce concept appliqué à l'aménagement communal vise à redonner la main aux élus en urbanisme opérationnel pour leur permettre de mettre en adéquation stratégie d'aménagement du territoire et réalisation d'opération d'aménagement. Pour cela, le PUP prévoit notamment d'instaurer un planning prévisionnel et de doter la commune d'outil de pression ou d'action permettant de garantir que le projet verra bien le jour dans les délais définis.

- la participation des propriétaires : La sensibilisation aux intérêts communs et l'appropriation d'une part de la paternité du projet, sont les atouts de cette participation à l'élaboration du projet. La volonté première est de laisser aux propriétaires fonciers qui le souhaitent la possibilité de réaliser le projet élaboré avec la commune. Leur implication à la définition du projet vise à en faire des acteurs responsables de l'aménagement et ainsi à permettre de contourner la problématique de la rétention.

Toutefois s'ils ne jouent pas le jeu et qu'ils ne participent pas activement à l'aménagement de la zone, alors, en dernier recours, la commune se substituera à eux via la procédure d'expropriation.

Nom de l'auteur : Xavier PRIGENT

Titre de l'article : Le PUP, un outil pour démocratiser la participation des propriétaires au processus décisionnel d'urbanisme

GéoCongrès

Québec, Canada, 2 – 5 octobre 2007

#### 4. UNE METHODOLOGIE EN DEUX TEMPS

La procédure de mise en œuvre du PUP comporte deux phases : la phase réglementaire, durant laquelle les grandes orientations du projet urbain seront définies, et la phase opérationnelle durant laquelle le projet sera affiné et réalisé.

la phase réglementaire : elle est destinée à ouvrir à l'urbanisation une zone prioritaire en exigeant une modification du document d'urbanisme effectuée sur la base de différents diagnostics du site (foncier, technique, environnemental..) sur lesquels s'appuieront les orientations d'aménagements du projet, et auxquels seront ajoutés un planning prévisionnel des travaux et des préconisations opérationnelles.

Elle doit permettre de sensibiliser les propriétaires aux enjeux communaux et de prendre en compte leurs propositions pour en faire des acteurs responsables de l'aménagement tout en laissant le pouvoir décisionnel entre les mains de la commune, afin de garantir que le projet soit d'intérêt général.

La phase opérationnelle : elle est destinée à la mise en œuvre du projet préalablement orienté lors de la phase réglementaire. L'ambition est de permettre en priorité aux propriétaires de réaliser eux-même les aménagements et constructions.

En cas d'impossibilités ou de réticences de la part des propriétaires à réaliser ces opérations, et à l'expiration des délais établis dans le planning prévisionnel, la commune aura alors vocation à se substituer aux propriétaires en utilisant la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique. Des outils de financement des aménagements tels que la TLE, PVR, PAE seront alors employés pour soulager la commune des frais induits.

Tous les outils d'aménagement existants et les modifications éventuelles à apporter pour qu'ils conviennent à la mise en œuvre du PUP, ont été envisagées. Il s'avère que l'outil AFU est celui dont l'emploi et la finalité sont les plus proche des exigences d'un PUP à savoir :

- la possibilité des propriétaires de réaliser eux même les aménagements
- un cadre pour mener les études préliminaires
- une personne (morale) unique à qui attribuer la maîtrise d'ouvrage des travaux
- la possibilité de réaliser les aménagements malgré la réticence d'une part des propriétaires (AFU autorisée)
- mettre en adéquation le parcellaire existant avec la trame du projet

L'utilisation de cet outil est cependant rendue difficile à cause de la lourdeur de constitution et de fonctionnement dont il est tributaire et ce, parce qu'il permet la réalisation de projet d'initiative et d'intérêt personnel qui peuvent être imposés à certains propriétaires contre leur bon vouloir.

Or, mis au service du PUP, l'AFU ne serait qu'un moyen de mettre en œuvre un projet d'intérêt général préalablement validé. Cette distinction essentielle justifie les simplifications envisagées : créer une AFU « communale » en transmettant l'autorité administrative de l'association du préfet au maire, et baisser le seuil d'adhésion nécessaire à sa constitution afin de limiter les configurations possibles de blocage, qui remettraient en question le PUP.

Nom de l'auteur : Xavier PRIGENT

Titre de l'article : Le PUP, un outil pour démocratiser la participation des propriétaires au processus décisionnel d'urbanisme

GéoCongrès

Québec, Canada, 2 – 5 octobre 2007

Si toutefois les aménagements escomptés ne sont pas réalisés par l'AFU, la commune pourra intervenir au sein de l'organe décisionnel de l'association et accélérer la prise de décision.

Si consécutivement à la réalisation des aménagements, les propriétaires ne réalisent pas les constructions prévues, alors la commune se substituera à eux via l'expropriation pour cause d'utilité publique.

On aura recours à ces deux immixtions de la commune dans la réalisation des aménagements lorsque les délais attribués aux propriétaires pour qu'ils les réalisent eux-mêmes, auront été dépassés. Ces délais sont ceux définis dans le planning prévisionnel.

## **5. UNE APPROCHE PARTICIPATIVE**

Comme on peut le constater au travers de la procédure décrite ci-avant, le PUP est assis sur un régime participatif des propriétaires à l'élaboration du projet urbain et au financement et/ou à la réalisation des aménagements.

Il existe en effet différents degrés de communication entre les élus et les citoyens d'une commune

- L'information : cette pratique consiste à donner des éléments à la population sur les projets à venir ou sur leur état d'avancement. De cette manière, le récepteur de cette information possède l'élément qui lui permet d'agir, mais cette simple information ne lui procure pas le cadre et la procédure pour exprimer sa réaction.

- La consultation : c'est un procédé par lequel les décideurs demandent l'avis et le point de vue de la population sur le projet et ce, à différents stades de son développement. A travers ce procédé, on exprime une recherche d'approbation, de confortation du projet avec les attentes citoyennes, sans avoir toutefois la moindre assurance que ce dernier soit réalisé (en matière d'aménagement, la procédure de consultation est spécifiquement utilisée pour recueillir l'avis des personnes publiques associées). Selon leur importance, leur avis a tout de même des chances d'influer sur le projet.

Actuellement, lors de l'élaboration du projet urbain les propriétaires ne sont pas différenciés des citoyens et bénéficient des outils suivant pour s'exprimer.

- La concertation : ce procédé complète celui de la consultation, dans le sens où, en plus de recueillir l'avis de la population, l'autorité décisionnelle engage un dialogue avec elle. Cela signifie, non pas la systématique prise en compte de leurs remarques, mais tout du moins l'explication de l'éventuel rejet de celles-ci. Le décideur reste cependant libre des orientations qu'il donne à son projet. Ainsi, les dispositions du droit de l'urbanisme français semblent mal comprises ou de portée insuffisante et écartent pratiquement la réelle participation des propriétaires fonciers aux procédures d'urbanisme opérationnel dans le cadre de la concertation.

Nom de l'auteur : Xavier PRIGENT

Titre de l'article : Le PUP, un outil pour démocratiser la participation des propriétaires au processus décisionnel d'urbanisme

GéoCongrès

Québec, Canada, 2 – 5 octobre 2007

- L'enquête publique : elle repose sur l'impartialité d'un commissaire-enquêteur vis-à-vis des différentes parties que sont les décideurs et la population. L'enquête publique a pour objet d'informer le public sur le projet arrêté et de recueillir ses appréciations, suggestions et contre-propositions. L'enquête, suivant les observations du commissaire-enquêteur, peut aboutir à des modifications du projet arrêté. Au regard de leurs doléances, les citoyens ont donc indirectement le pouvoir de modifier le projet établi. Le poids dont ils disposent ne dépend que de la nature des remarques qu'ils font. Si le projet arrêté ne correspond pas à leurs attentes, mais s'avère cohérent et absent d'aberration, leurs remarques ont peu de chance de remettre en question le projet.

Dans le cadre du PUP nous souhaiterions développer un degré supérieur d'implication des propriétaires lorsque la commune à l'intention d'aménager leurs terrains en réponse à sa stratégie de développement.

La participation : ce procédé intègre la notion de concertation et par la même, de consultation et d'information. La différence tient à ce que les intéressés deviennent acteurs de l'élaboration et réalisent, au même titre que le décideur, les orientations du projet. La variable de ce procédé est alors le partage du pouvoir décisionnel entre la population et celui qui réalise le projet.

Pour nous aider dans la définition souhaitée de cette participation, on peut s'appuyer sur les précédentes initiatives allant dans ce sens. A ce titre, on peut citer :

La convention d'Aarhus, qui signée par la communauté européenne et ses états membres, adoptée en 1998 par l'ONU, et en application depuis le 30 octobre 2001, milite en faveur d'une plus grande implication et sensibilisation des citoyens aux problèmes environnementaux, et vise à garantir une meilleure protection de l'environnement.

Pour atteindre ces objectifs, la convention propose une intervention dans trois domaines :

- assurer l'accès du public à l'information sur l'environnement détenue par les autorités publiques
- favoriser la participation du public à la prise de décisions ayant des incidences sur l'environnement
- étendre les conditions d'accès à la justice en matière d'environnement.

Le deuxième volet de cette convention concerne la participation du public au processus décisionnel. Il y est stipulé que le résultat de la participation du public doit être dûment pris en considération dans la décision finale d'autorisation de l'activité.

Néanmoins, les procédures de concertation très développées en fait et en droit dans les pays anglo-saxons et réformées en France par la convention d'Aarhus ne garantissent pas la participation du public à l'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement ayant une incidence sur l'environnement ou l'aménagement du territoire. Ainsi, les réunions publiques de concertation sont souvent décevantes, les personnes présentes étant assez peu conscientes des enjeux de cette procédure d'intérêt général, qui se résume souvent à l'exposé d'intérêts particuliers, alors que des affichages et registres d'observations permettent d'élever la réflexion sur des projets d'importance.

Nom de l'auteur : Xavier PRIGENT

Titre de l'article : Le PUP, un outil pour démocratiser la participation des propriétaires au processus décisionnel d'urbanisme

GéoCongrès

Québec, Canada, 2 – 5 octobre 2007

Ainsi, on s'aperçoit que la participation des propriétaires à l'acte d'aménager est plus précise et plus incitative car facteur d'enrichissement et d'appropriation du projet par les habitants.

*« Faire participer le citoyen préalablement, tenir compte de son avis, non pour faire le projet, mais pour le valider ou prendre en compte les modifications permettant de l'améliorer, constitue le meilleur moyen pour qu'il puisse se reconnaître dans la réalisation du projet, qu'il se l'approprie par connaissance. »* Cette affirmation de Jean Pierre Tétard, dans son ouvrage "la nécessaire reconquête du projet urbain" illustre l'intérêt de la participation des citoyens en matière d'aménagement.

La participation des propriétaires doit permettre :

- Le recul des réticences : le fait que la collectivité définisse à leurs places les orientations d'aménagement qui s'exerceront sur leurs terrains pose un véritable problème de réticence des propriétaires. Dans notre société où l'on accepte difficilement les prérogatives de la puissance publique, auxquelles on oppose le droit de propriété, donner aux principaux intéressés un véritable sentiment de considération de leurs avis est un moyen de diminuer ces réticences. Par ailleurs, l'appropriation d'une part de la paternité du projet assure une implication plus spontanée et importante dans la réalisation des travaux prévus.

- L'acceptation de concessions au vu de l'intérêt général : les aménagements que l'on demande à un propriétaire, succèdent généralement au classement en zone constructible de leurs terrains ce qui engendre une plus-value. L'intégration dans un groupe élaborant le projet permet de mieux sensibiliser les propriétaires sur le fait que le classement en zone constructible de leur terrain correspond à un enjeu collectif et que cette démarche peut donc induire quelques contraintes personnelles. On peut notamment penser aux délais dans lesquels le projet doit voir le jour, aux espaces publics dont la commune a besoin. Cette sensibilisation permet aux propriétaires de relativiser les efforts à accomplir par rapport au gain procuré par ce classement et donc, d'accepter certaines concessions.

Pour parvenir à ces objectifs, on s'attachera à développer les points suivants:

- La sensibilisation aux enjeux communaux : en les incluant dans un groupe élaborant le projet, les propriétaires sont confrontés aux différents besoins et contraintes qui caractérisent l'élaboration d'un dessein communal. Cette démarche les expose directement aux enjeux qu'ils sont obligés d'intégrer et de prendre en compte pour pouvoir proposer des solutions. Ces solutions, même d'initiatives personnelles, doivent être motivées pour justifier leurs concordances avec l'intérêt commun.

- Le sentiment de reconnaissance et de considération : attribuer aux propriétaires un rôle privilégié dans la définition des aménagements qui concernent leurs terrains est la plus sûre façon d'obtenir leur adhésion. La possibilité qui leur est offerte d'exprimer leurs avis, mais aussi de proposer leurs idées, est une position gratifiante qui conforte le sentiment de considération.

Nom de l'auteur : Xavier PRIGENT

Titre de l'article : Le PUP, un outil pour démocratiser la participation des propriétaires au processus décisionnel d'urbanisme

GéoCongrès

Québec, Canada, 2 – 5 octobre 2007

- L'appropriation du projet commun : la participation à l'élaboration du projet doit pouvoir entraîner une part, quelle qu'elle soit, de l'appropriation de la paternité de ce projet. Cela exige que les propriétaires se sentent utiles et réellement écoutés. C'est pourquoi les propositions qu'ils formulent doivent être prises en compte. Cela ne signifie pas qu'elles soient systématiquement acceptées, mais elles doivent être débattues et leurs refus justifiés.

## **6. LE PUP : UNE DEMARCHE OPERATIONNELLE AU SERVICE DE LA DECISION D'URBANISME**

Le recours à l'expropriation étant une procédure extrême, la mise en œuvre du PUP incite donc les propriétaires fonciers à agir par eux-mêmes, en les associant à l'aménagement d'une zone à urbaniser jugée stratégique, en les incitant et en leur laissant la possibilité de réaliser eux-même les aménagements préalablement définis. Il s'agit d'une démarche participative assortie d'un planning prévisionnel déterminant les dates auxquelles les opérations d'aménagement et de constructions de logements devront être terminées. Ces délais devront être obligatoirement respectés par les propriétaires fonciers désirant participer eux-même à l'opération d'aménagement.

Le PUP permet donc d'impliquer concrètement les propriétaires, en leur donnant la possibilité de participer activement à la définition des orientations qui concernent leurs parcelles. La faculté qui leur est laissée, au même titre que les élus, de proposer les orientations du projet concernant leurs terrains, permet de les responsabiliser face aux exigences collectives pour les impliquer plus activement lors de la phase opérationnelle des aménagements.

Entre concertation et réelle participation des citoyens aux procédures d'urbanisme, il y avait manifestement un fossé à combler. Le PUP a pour ambition de contribuer à lutter contre ce déficit de concertation en modernisant et démocratisant le régime participatif dans une logique d'implication du public dans le processus décisionnel d'urbanisme.

Les qualités d'écoute et de dialogue du géomètre-expert, sa capacité à être à la fois médiateur, modérateur et conciliateurs entre des intérêts publics et privés parfois contradictoires et divergents, lui permettent de trouver tout naturellement sa place dans cette procédure qui met le citoyen au cœur de la construction de son cadre de vie.

Nom de l'auteur : Xavier PRIGENT

Titre de l'article : Le PUP, un outil pour démocratiser la participation des propriétaires au processus décisionnel d'urbanisme

GéoCongrès

Québec, Canada, 2 – 5 octobre 2007

## **RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES**

Revue "Géomètre" - juillet/août 2006 - X. PRIGENT

TFE sur le PUP - septembre 2007 - F. DESERT

## **NOTES BIOGRAPHIQUES**

Géomètre-expert à Rennes (Ille et Vilaine) depuis 1996

Président de la Commission urbanisme de l'Ordre des géomètres-experts français

## **COORDONNÉES**

Xavier PRIGENT

Ingénieur ESGT

Diplômé d'un master en urbanisme de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées

25 bis bd de la Liberté

RENNES

ILLE ET VILAINE

France

35000

Téléphone 02 99 79 28 19

Télécopieur 02 99 78 37 17

Courriel [prigent.associes@wanadoo.fr](mailto:prigent.associes@wanadoo.fr)

Nom de l'auteur : Xavier PRIGENT

Titre de l'article : Le PUP, un outil pour démocratiser la participation des propriétaires au processus décisionnel d'urbanisme

GéoCongrès

Québec, Canada, 2 – 5 octobre 2007