

DOSSIER D'EXPERTS

2e édition

URBANISME

Aménager la ville avec les habitants

La participation citoyenne au cœur du projet urbain

Joseph Salamon

territorial éditions



DOSSIER D'EXPERTS

2e édition

URBANISME

Aménager la ville avec les habitants

La participation citoyenne au cœur du projet urbain

Joseph Salamon

territorial éditions

CS 70215 - 38501 Voiron Cedex - Tél. : 04 76 65 71 36 - Référence TDE 874A

Retrouvez tous nos ouvrages sur boutique.territorial.fr

Vous souhaitez nous contacter à propos de votre ouvrage ?

C'est simple !

Il vous suffit d'**envoyer un mail à :**
service-client-editions@territorial.fr
en précisant l'objet de votre demande.

Pour connaître l'ensemble de nos publications,
rendez-vous sur notre boutique en ligne
boutique.territorial.fr

Avertissement de l'éditeur :
La lecture de cet ouvrage ne peut en aucun cas dispenser le lecteur de recourir à un professionnel du droit.
Nous sommes vigilants concernant les autorisations de reproduction et indiquons systématiquement les sources des schémas, images, tableaux, etc.
Pour toute demande de modification, mise à jour ou suppression d'un élément au sein de cet ouvrage, merci de contacter les éditions Territorial.

Ce livre ne peut être reproduit ni utilisé à des fins d'entraînement de systèmes d'intelligence artificielle. La fouille de textes et de données est interdite conformément à l'article 4(3) de la Directive (UE) 2019/790.



Il est interdit de reproduire intégralement ou partiellement la présente publication sans autorisation du Centre Français d'exploitation du droit de Copie.
CFC
20, rue des Grands-Augustins
75006 Paris.
Tél. : 01 44 07 47 70

© Groupe Moniteur (Territorial Éditions), Gentilly

ISBN : 978-2-8186-2464-7
ISBN version numérique : 978-2-8186-2465-4

Imprimé par Neoprint, à Bourgoin-Jallieu (38) - Novembre 2026
Dépôt légal à parution

Sommaire

Introduction ... p.7

Partie 1
Initialisation

Chapitre I
Construire un diagnostic partagé ... p.17

A - Élaborer un état des lieux collectif ... p.18
1. Le socle territorial ... p.18
2. Le sens de l'habitation ... p.20
3. Une participation technique ... p.21
4. Une large consultation citoyenne ... p.22
5. Une participation facultative ... p.23
6. Une participation active ... p.24
7. Des outils d'enquête, d'observation et de pédagogie ... p.25
8. Une participation au cœur de l'espace géographique ... p.27

B - Partager l'analyse des enjeux ... p.28
1. Les enjeux d'aménagement urbain ... p.28
2. Le sens de la dynamique urbaine ... p.30
3. Le début d'une participation politique ... p.30
4. Les prémices d'un débat citoyen ... p.31
5. Une participation optionnelle ... p.32
6. Une participation plus ciblée ... p.32
7. Des outils de consultation et de débat citoyen ... p.33
8. Une participation vers l'espace politique ... p.35

Chapitre II
Faire émerger un programme collectif ... p.37

A - Construire des objectifs cohérents ... p.38
1. Les premières orientations politiques ... p.38
2. Le sens d'un avenir partagé ... p.40
3. Une participation citoyenne ... p.41
4. Le lancement d'un premier débat citoyen ... p.41
5. Une participation qui reste facultative ... p.42
6. Une participation d'engagement ... p.43
7. Des outils de débat et d'argumentation ... p.43
8. Une participation dans l'espace politique ... p.45

B - Élaborer un programme adapté p.46
1. Les engagements de base p.46
2. Le sens des projections et des engagements politiques p.48
3. Une participation politique p.48
4. Le débat public citoyen p.49
5. Une participation optionnelle p.50
6. Une participation réduite p.51
7. Des outils de débat citoyen p.52
8. Une participation dans l'espace politique p.55

Partie 2
Conception

Chapitre I
Élaborer un scénario d'aménagement urbain p.63

A - Explorer des scénarios tendanciels, évolutifs et innovants p.64
1. Les esquisses de l'avenir p.64
2. Le sens des possibilités p.66
3. Un débat politique avec des outils techniques p.67
4. Un enrichissement mutuel p.68
5. Une participation qui reste facultative p.69
6. Une participation réduite d'habitants engagés p.70
7. Des ateliers de travail collectif p.71
8. Une participation dans les lieux techniques de l'espace politique p.73

B - Adopter un scénario d'aménagement p.74
1. Le concept urbain p.74
2. Le sens d'un meilleur cadre de vie p.76
3. Un débat politique sur un choix de vie p.76
4. Un débat d'avenir p.77
5. Vers un début de concertation obligatoire ? p.78
6. Une large participation p.79
7. Des outils de débat et de légitimation p.79
8. Une participation dans l'espace politique p.81

Chapitre II
Élaborer un projet d'aménagement innovant et adapté p.83

A - Partager des principes de conception et de composition urbaine p.84
1. La forme urbaine p.84
2. Le sens de l'esthétique urbaine p.87
3. Un débat sur l'organisation de l'espace p.88
4. Un débat de fond et de forme p.89
5. Une participation obligatoire p.90
6. Une participation ciblée p.91
7. Des outils de travail et de débat p.92
8. Une participation dans l'espace politique et dans l'espace géographique p.94

B - Participer à la conception des équipements publics p.96
1. Les lieux de citoyenneté et de vie collective p.96
2. Le sens de la citoyenneté et du vivre ensemble p.98
3. Un débat politique et participatif p.99
4. Une diversité de participations p.100
5. Une participation obligatoire p.101
6. Une participation ciblée et élargie p.102
7. Une grande palette d'outils participatifs p.103
8. Une participation officielle et locale p.106

Partie 3
Réalisation et évaluation

Chapitre I
Assurer un suivi opérationnel adapté à la vie quotidienne p.113

A - Suivre la réalisation du programme des constructions p.114
1. La construction des lieux de travail et d'habitation p.115
2. Le sens des nouvelles réalités urbaines p.117
3. Une participation technique p.118
4. Un suivi limité p.119
5. Une participation totalement facultative p.119
6. Une participation plutôt réduite p.120
7. Des outils de suivi et de consultation p.121
8. Une participation au sein de la vie locale p.123

B - Suivre la réalisation du programme des équipements publics p.124
1. Les nouveaux espaces de vie sociale p.124
2. Le sens des nouvelles identités urbaines collectives p.126
3. Une participation citoyenne p.127
4. Un suivi et un enrichissement mutuel p.128
5. Une participation facultative mais légitime p.128
6. Une participation ouverte et ciblée p.129
7. Des ateliers de suivi et d'enrichissement p.130
8. Une participation au sein des nouveaux équipements publics p.131

Chapitre II
Proposer une méthode globale d'évaluation p.133

A - Évaluer les projets p.134
1. L'évaluation des réalisations urbaines p.135
2. Le sens de l'évaluation urbaine p.136
3. Un débat politique enrichi par le terrain p.137
4. Un débat qui se construit avec le terrain p.138
5. Une participation pertinente mais non obligatoire p.139
6. Une participation avec un groupe réduit p.139
7. Des outils d'évaluation citoyenne p.140
8. Une participation alternée entre espace politique et espace géographique p.142

B - Évaluer les méthodes ... p.143
1. L'évaluation du processus urbain ... p.143
2. Le sens de la démocratie locale ... p.145
3. Un débat sur les approches démocratiques ... p.145
4. Un débat politique et méthodologique restreint ... p.146
5. Une participation exceptionnelle ... p.146
6. Une participation réduite et engagée ... p.147
7. Des ateliers citoyens d'évaluation ... p.148
8. Une participation essentiellement politique ... p.149

Conclusion ... p.151

Bibliographie ... p.153

Introduction

La participation citoyenne dans l'élaboration des projets urbains est devenue une pratique incontournable dans le processus global de conduite de projet. Cette participation reste encore facultative dans certains cas et assez différente d'une collectivité à une autre même en cas d'obligation juridique. En effet, chaque collectivité compétente en aménagement urbain reste libre de définir ses propres modalités de concertation et peut décider de les lancer à tout moment de la vie d'un projet. Les Codes de l'urbanisme et de l'environnement précisent à ce niveau que la concertation obligatoire doit se dérouler pendant toute la durée d'élaboration d'un projet urbain sans préciser son étape de lancement. Aussi, la concertation doit être réalisée pendant une durée suffisante au regard de l'importance et des caractéristiques du projet permettant au public d'accéder aux principales informations relatives au projet et aux avis des différents acteurs.

Cette concertation juridique implique en réalité une diversité de pratiques participatives qui posent un certain nombre de questions sur les conditions d'exercice et de mise en œuvre d'une participation pertinente et porteuse de sens à la fois pour le projet et pour ses acteurs. Des conditions qui se compliquent à cause de la nature même de l'opération d'aménagement se déployant en plusieurs étapes, techniques ou moins techniques. Certaines étapes peuvent durer plusieurs mois, voire plusieurs années pour celle dédiée à la réalisation. Aussi, ces conditions se compliquent selon la nature du projet, qui implique à la fois des acteurs publics (les collectivités compétentes en aménagement urbain ainsi que dans la réalisation des équipements publics) et des acteurs privés (des promoteurs et des constructeurs en charge de l'aménagement et de la construction du programme des constructions).

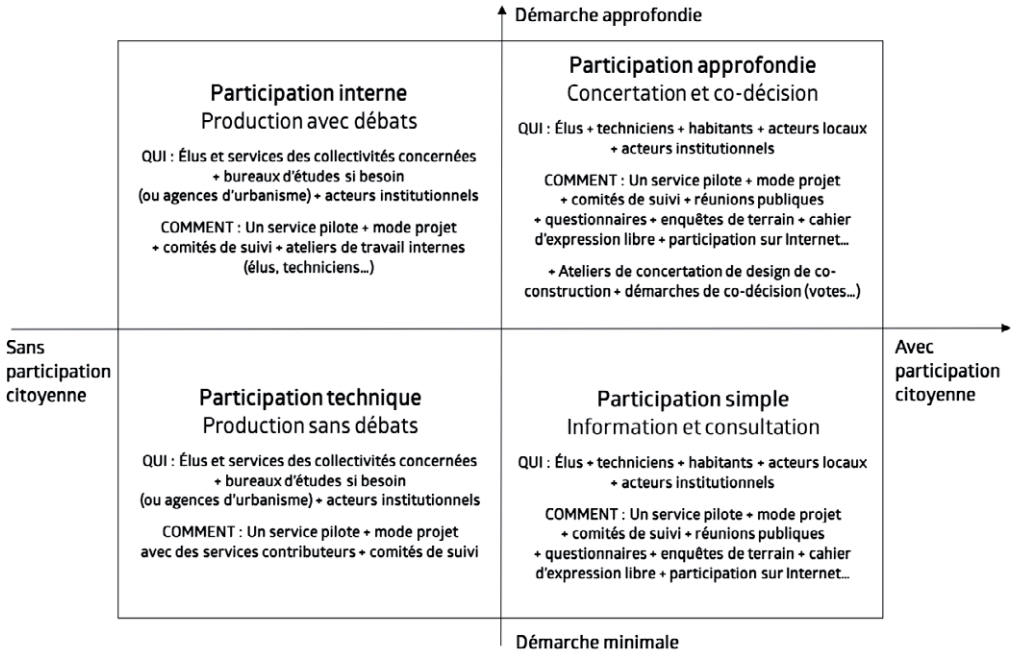
C'est sur l'articulation entre ces trois types d'enjeux (nature, durée, acteurs) que porte essentiellement notre travail : quels sont le sens et l'objectif de chaque étape du processus d'aménagement ? Comment la participation citoyenne peut-elle être déployée à chacune de ces étapes ? Quelle est la nature des débats lancés à chacune de ces étapes ? Quels sont les niveaux de participation attendus, souhaités ou autorisés ? Quelles obligations existe-t-il dans ces démarches participatives ? Quels sont les rôles, les postures et les positionnements des acteurs, en particulier les habitants, à chaque étape participative ? Quels sont les types d'outils mobilisés à chacune des étapes de conception et de réalisation, et leur pertinence ? Quels sont les lieux de déploiement des différentes démarches participatives ? Aussi, faut-il associer les habitants à la construction même de la méthode de participation,

dans la mesure où une partie d'entre eux va s'engager dans le débat pendant plusieurs mois, voire plusieurs années ? Faut-il dans ce cas lancer un débat avec les habitants sur le choix des méthodes de travail utilisées, sur le rôle de chacun, et surtout sur les modalités de la concertation (niveau, objectifs, temporalité…) ?

Nous proposons de résumer le système de transition d'un projet imposé (par les élus et les experts) vers un projet concerté (avec les citoyens) par le schéma ci-après, croisant le niveau d'implication et d'intervention (démarche minimale, démarche approfondie) au niveau d'implication des citoyens (sans participation citoyenne, avec participation citoyenne). Des connexions qui se font à travers des approches participatives intégrant des enjeux stratégiques et fonctionnels (choix des acteurs, méthodes de travail, outils déployés, durées des échanges…) adaptés à la nature de chaque étape constituant le développement d'un projet d'aménagement (initialisation, conception, réalisation et évaluation) :

- la première approche, reliée à l'absence de participation citoyenne, implique un rejet et une absence de reconnaissance de la place du citoyen dans l'élaboration d'un projet d'aménagement et se contente d'un travail limité aux experts et aux élus. Elle se réalise de façon technique avec des productions sans débats (élus et experts) ou au mieux avec une participation interne des agents (toujours entre élus et experts et techniciens) ;
- la deuxième approche, reliée à l'existence d'une participation citoyenne, implique une reconnaissance de la place du citoyen dans l'élaboration d'un projet d'aménagement et implique une ouverture à la société civile. Elle se réalise de façons techniques et politiques avec des participations simples (information et consultation) et approfondies (concertation et codécision).

Figure 1 : Système de transition d'un projet imposé vers un projet concerté

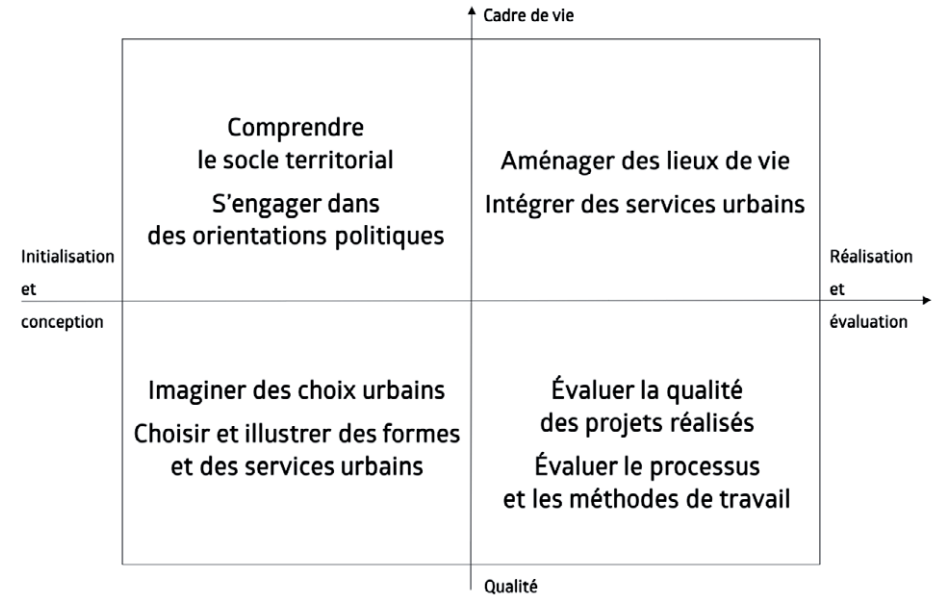


Source : Joseph Salamon, 2026

Ce système de transition nous permet de proposer un système de participation citoyenne permettant à un projet d'aménagement de sortir d'un état imposé pour atteindre l'état concerté attendu. Nous proposons de résumer ce système par le schéma ci-après, croisant le niveau fonctionnel (étapes d'élaboration du projet) au niveau stratégique (qualité et cadre de vie) :

- le premier niveau, relié à la nature d'un projet d'aménagement, implique une connexion avec les étapes d'initialisation, de conception, de réalisation et d'évaluation ;
- le deuxième niveau, relié à la stratégie territoriale, implique une connexion avec les logiques de qualité (choix urbains, processus de travail) et cadre de vie (socle et choix territoriaux, lieux de vie et services urbains).

Figure 2 : Système de fonctionnement d'un projet concerté



Source : Joseph Salamon, 2026

L'objectif principal de cet ouvrage est de proposer aux différents acteurs locaux une méthode d'analyse avec des clés de lecture simples et pragmatiques. Cette méthode vise à comprendre les enjeux, les conditions et les significations qui se construisent et qui s'affrontent dans l'expérience de la participation citoyenne dans les projets urbains.

En termes de méthode, nous proposons d'analyser la place, le positionnement et le rôle du citoyen durant les différentes étapes d'élaboration d'un projet urbain, et ceci à travers huit critères importants que nous avons formalisés sur la base de nos expériences, nos recherches et nos observations :
- objectif de l'étape ;
- sens de la participation ;
- nature de la participation (technique sur la forme ou politique sur le fond) ;
- niveau de la participation ;
- état juridique de la participation ;
- acteurs de la participation ;
- outils de la participation ;
- lieux de la participation (espace géographique, espace politique)[1].

Cet ouvrage s'adresse à tout acteur ayant à élaborer ou à piloter une stratégie de participation citoyenne sur des projets urbains ou des opérations d'aménagement : il s'adresse en priorité aux maires et aux présidents d'exécutifs locaux ainsi qu'à leurs adjoints et à leurs vice-présidents ; il s'adresse également aux directeurs généraux des services d'une collectivité territoriale et à leurs adjoints ainsi qu'à tout cadre territorial ou expert en urbanisme et en développement urbain (dans le public ou dans le privé) en charge de piloter des projets urbains locaux ou à animer une démarche de participation sur des opérations d'aménagement urbain ; il s'adresse également à la société civile : simples habitants, associations locales, comités locaux, conseils de quartier ou conseils de développement ; il s'adresse également aux chercheurs et aux universitaires travaillant sur les questions de participation citoyenne dans les opérations d'aménagement urbain.

Cet ouvrage a été rédigé à partir de plusieurs travaux universitaires et observations territoriales que nous menons depuis des années. Il est basé aussi sur notre expérience professionnelle dans le domaine de la participation citoyenne dans des collectivités d'échelles et de natures différentes.

Cet ouvrage est divisé en trois parties qui analysent chacune, et pour chaque étape du projet, le contexte du débat citoyen local, ses principaux enjeux, outils et significations.

La première partie concerne la phase d'initialisation du projet et regroupe les phases de diagnostic et de programmation.

La deuxième partie concerne la phase de conception du projet et regroupe les étapes de scénarios et de projets.

La troisième partie concerne la phase de réalisation et d'évaluation et regroupe les étapes de mise en œuvre et d'évaluation.

1. Salamon Joseph, *Comprendre les acteurs du débat citoyen local*, Territorial Éditions, Coll. « Les essentiels », 2020.

Figure 3 : Système d'analyse de la participation citoyenne en aménagement urbain

Phase	Initialisation		Conception		Réalisation et évaluation	
Étape	Diagnostic	Programme	Scénario	Projet	Travaux	Évaluation
Objectif	Comprendre : socle territorial	S'engager : orientations politiques	Imaginer : choix urbains	Dessiner : forme urbaine	Réaliser : lieux de vie	Évaluer : qualité et processus
Sens	Habitation	Besoins	Imaginaire urbain	Esthétique urbaine	Cadre de vie meilleur	Démocratie et engagements
Nature	Participation technique	Participation politique	Participation politique	Participation technique et politique	Participation technique	Participation politique
Niveau	Consultation	Débat d'orientations	Débat d'avenir	Débat d'organisation urbaine	Suivi et organisation	Débat argumenté
État juridique	Choix local facultatif	Choix local facultatif	Début d'obligation	Participation obligatoire	Choix local facultatif	Choix local facultatif
Acteurs	Large participation	Participation ciblée	Large participation	Participation ouverte et ciblée	Participation réduite	Participation réduite
Outils	Enquêtes	Ateliers de débat	Ateliers de débat	Ateliers de débat	Ateliers de suivi	Ateliers de débat
Lieux	Espaces géographiques	Espaces politiques	Espaces politiques	Espaces politiques et géographiques	Espaces géographiques	Espaces politiques

Source : Joseph Salamon, 2026

Partie 1

Initialisation

Dans cette première partie, nous proposons d'analyser la place du citoyen dans la phase d'initialisation d'un projet d'aménagement. Cette participation en amont de la phase de conception conditionne l'adhésion aux principes et aux orientations urbaines. En effet, c'est lors de cette étape que la collectivité formalise son diagnostic et définit les objectifs et les principes qui vont orienter l'élaboration de son projet.

Cette participation en amont sert à construire une vision partagée fondée sur un socle commun qui fait converger les attentes des différents acteurs, qu'ils appartiennent à la collectivité ou à la société civile. Cette participation va fonder solidement le sens même du projet urbain.

Cette première partie est structurée autour de deux étapes chronologiques qui préparent la conception du projet :
- l'étape de diagnostic territorial, qui correspond à une analyse fine de l'état actuel du territoire ;
- l'étape de programmation, qui donne une définition claire des attentes.

> L'étape de diagnostic territorial

Il s'agit la compréhension de l'état initial : l'état de santé d'un territoire, ses forces et ses faiblesses ainsi que de ses potentialités. Cette première étape est souvent peu développée, et surtout assez peu concertée. La collectivité a tendance à l'écourter pour aller vite vers la solution. Aussi, la participation citoyenne est presque inexistante à cette étape de lancement, qui est plutôt réalisée en interne ou par des bureaux d'études, entre experts et élus. Or c'est ici que la collectivité va dresser un état des lieux global de la situation territoriale du projet urbain concerné, et formaliser ses enjeux à travers une analyse technique qui s'inscrit dans des orientations politiques locales.

Nous proposons d'analyser les principaux éléments qui conditionnent la participation citoyenne dans la phase d'élaboration du diagnostic territorial et que nous regroupons en deux étapes : l'état des lieux et l'analyse des enjeux.

> L'étape de programmation

Elle permet la formalisation de la commande : ce sont les orientations stratégiques et opérationnelles ainsi que les objectifs à atteindre. Là encore, cette étape est souvent pilotée par les collectivités sans aucune démarche participative, considérant qu'il s'agit d'une décision régalienne qui ne doit pas être partagée. Les élus ont tendance à considérer cette étape comme pleinement politique e, et devant donc être engagée uniquement dans l'espace politique, en phase avec leurs choix

stratégiques. Ils considèrent qu'ils sont légitimes à choisir et à formaliser leurs programmes de constructions et d'équipements publics selon leurs engagements préélectoraux, et ne voient aucun intérêt à y associer la population.

Or, c'est au cours de cette étape que la collectivité confirme ses objectifs d'aménagement et les traduit en vrai programme, avec des choix d'équilibrage et de cohérence des niveaux de mixité sociale et fonctionnelle (logements, activités, équipements...).

Nous proposons donc d'analyser les principaux éléments qui conditionnent la participation citoyenne dans la phase de formalisation du programme urbain et que nous regroupons en deux étapes : la définition des objectifs et l'élaboration du programme d'aménagement.

L'étape de diagnostic territorial et celle de programmation fonctionnent selon deux modes communicationnels : la territorialisation et l'innovation.

> La territorialisation

Ce sont les forces et les faiblesses propres à un territoire donné et qui caractérisent ses spécificités locales :

- les forces du territoire : elles sont constituées des atouts, des valeurs et des richesses géographiques, sociaux, économiques ou politiques d'un territoire. Il peut s'agir de l'existence d'une identité urbaine ou architecturale forte, d'un système de gouvernance ouvert et participatif ou de l'existence d'une mixité urbaine ou sociale équilibrée ;
- les faiblesses du territoire : elles reflètent les difficultés, les blocages, les tensions et les déséquilibres géographiques, sociaux, économiques ou politiques d'un territoire. Il peut s'agir de l'absence d'une dynamique économique et commerciale, d'une fracture urbaine et sociale forte, de l'absence caractérisée de participation citoyenne à la vie publique locale...

> L'innovation

Ce sont les dernières tendances et évolutions sociétales et technologiques qui ont un impact les territoires :

- les évolutions sociétales : ce sont les évolutions des fonctions et des pratiques sociales, et leur mode de propagation à la fois dans le temps et dans l'espace, notamment avec le développement numérique ;
- les évolutions technologiques : elles sont constituées des dernières tendances et solutions techniques concernant le développement urbain, à la fois en termes de construction et en termes d'aménagement d'espaces publics.

Chapitre I

Construire un diagnostic partagé

L'initialisation d'un projet d'aménagement urbain commence par une première étape cruciale qui va assurer les fondations du projet : l'élaboration d'un diagnostic territorial.

Ce diagnostic nécessite d'avoir une vision claire, globale et à jour de l'ensemble de la situation territoriale qui concerne le projet à la fois aux niveaux géographique, urbain, social, économique, environnemental, paysager ou architectural.

Cette réalité territoriale prendra du sens si son diagnostic est construit et partagé par les principaux acteurs du territoire, en particulier les habitants qui vivent et qui fréquentent le territoire. Or dans la majorité des cas, cette première étape est souvent réalisée entre la collectivité en charge du projet et les experts qu'elle mobilise, ceci loin de toute participation citoyenne.

Nous proposons dans ce chapitre d'analyser le sens, les enjeux et les conditions de réussite d'une participation citoyenne pour élaborer un diagnostic partagé en vue de construire des fondations solides et collectives. Cela concerne à la fois l'élaboration d'un état des lieux collectif ainsi que le partage de l'analyse des enjeux qui en émergeront.

Une analyse que nous structurons par le schéma ci-après, croisant le niveau fonctionnel (étapes d'élaboration du projet) au niveau stratégique (qualité et cadre de vie) :

- le premier niveau, relié à la nature d'un projet d'aménagement, implique une connexion avec les étapes d'élaboration d'un diagnostic territorial, notamment l'état des lieux et l'analyse des enjeux ;
- le deuxième niveau, relié à la stratégie territoriale, implique une connexion avec les logiques de qualité (participation active, large ou ciblée) et de cadre de vie (socle territorial et hiérarchisation des enjeux).

Aménager la ville avec les habitants

La participation citoyenne au cœur du projet urbain

Quelle place donner aux habitants dans les projets d'aménagement urbain ? À quel moment les associer, sur quels sujets et avec quels objectifs ?

La participation citoyenne occupe une place croissante dans les projets urbains. Mais au-delà des obligations réglementaires, comment lui donner du sens et l'intégrer aux différentes étapes d'un projet d'aménagement ?

Cet ouvrage propose une grille d'analyse pour mieux comprendre les enjeux et les conditions de la participation des habitants, du diagnostic territorial à l'évaluation du projet, en passant par sa programmation, sa conception et sa réalisation.

À travers une approche structurée, Joseph Salamon examine les objectifs de la concertation, les acteurs concernés, les différents niveaux de participation et les outils mobilisables. Il met en lumière les dimensions techniques, politiques et sociales de ces démarches et les questions essentielles à se poser pour associer les habitants aux décisions d'aménagement.

Enrichie de nouveaux schémas stratégiques et synthétiques, cette deuxième édition offre aux élus et aux professionnels de l'aménagement des repères pour mieux appréhender les démarches participatives, éclairer leurs choix et réfléchir à la place des citoyens dans la transformation de leur cadre de vie.



Joseph Salamon est expert en stratégies, innovations et transitions territoriales. Spécialisé en management général et stratégie de l'ESCP Europe, il est aussi architecte, docteur en urbanisme et aménagement, et diplômé en qualité environnementale et en développement économique de l'IGPDE. Ingénieur en chef hors classe territorial, il exerce depuis vingt-cinq ans dans les collectivités territoriales à des postes stratégiques et de direction générale. Il est également professeur des universités associé à l'Institut français de géopolitique de l'université Paris 8, où il enseigne l'urbanisme, le débat public et la géopolitique locale.

boutique.territorial.fr
ISSN : 1623-8869
territorial éditions
9 782818 624647

Illustration de couverture © Adobe Stock – babaroga