

Les élus et la démarche de concertation : sensibilisation, appropriation et mobilisation

Groupe d'échanges de pratiques sur la concertation - 21 mars 2013 - Lyon

Participants : Céline Hervé, Catry Ploquin, Clémence Aubert, Camille Gagneux, Emmanuel Gleyze, Aymeric Champagnon, François Bataille, Roland Lacroix, Jennifer Fatni, Constance Le Coarer, Pascal Loviconi, Hélène Cauchoix, Jean-Luc Campagne

Pour aborder le sujet, trois ateliers de réflexion ont été proposés :

- 1) Comment se construit la démarche de concertation au vu du cadre décisionnel ? Ou quels sont les différents niveaux de prise de décision dans une démarche de concertation ? Quelles sont les marges de manœuvre de l'animateur ?
- 2) Entre concertation alibi ou usine à gaz, entre inertie et non décision : quel équilibre, quelles vigilances, quels moments clefs dans la relation élus/habitants pour ne pas tomber dans ces deux cas-là ?
- 3) Comment construire une évaluation permanente du projet qui rende compte de la plus-value effective de la démarche de concertation ?

1) Comment se construit la démarche de concertation au vu du cadre décisionnel ? Ou quelles sont les différents niveaux de prise de décision dans une démarche de concertation ? Quelles sont les marges de manœuvre de l'animateur ?

Deux situations de rapports aux élus sont à distinguer :

- la concertation issue d'obligations réglementaires (ou un cadre descendant de la concertation) ;
- l'activation d'un cadre de participation/concertation en fonction d'enjeux locaux repérés et sollicité (ou demande ascendante).

Les modalités à repérer ou à prendre en compte :

- Identifier les personnes en présence, leur « pouvoir » et quelles sont les convergences d'intérêts vis à vis des élus.
- Quel cadre de proximité ? La bonne définition de l'espace d'intervention.
- Ecouter et recueillir dans les services et auprès des élus, leurs besoins. Allez vers eux.

- Connaissance des stratégies des personnes.
- Maîtriser l'art du dialogue, la bonne formulation, apporter de l'information, « ne jamais apparaître plus éclairé que le prince ».
- Quels sont les pouvoirs liés aux financeurs et connaître leur zone d'incertitude ?
- Semer des idées.
- Quelles sont les bonnes informations pour les bonnes décisions ?
- Est-ce que l'animateur de la concertation est neutre ou garant d'une orientation de la concertation dans la perspective du projet attendu ?
- Quelles sont les limites de l'animateur ? Quel est son employeur et à quelles influences est-il soumis ?
- Comment concilier une vision de l'intérêt général et les intérêts locaux que peuvent porter des acteurs comme les élus ? Quels compromis ?
- Maîtriser le poids des attendus des élus vis à vis de l'animateur ?

Pour les praticiens présents, il apparaît deux conceptions de la concertation :

- La concertation stratégique (autour des rapports de pouvoirs et de forces).
- La concertation autour des idées et besoins de chacun où l'impact et l'effet restent à définir.

Quelles sont les méthodologies et les différences au-delà de la posture de l'animateur dans ces deux types de concertations ?

Axes de réflexion pour la suite :

- **Pour les professionnels qui ne sont pas des experts de la concertation :**
 - o **trouver des outils pour s'autoévaluer, se regarder faire.**
 - o **apprendre des méthodes de concertation pour qu'elle ne soit pas uniquement au service du projet.**

2) Entre concertation alibi ou usine à gaz, entre inertie et non décision : quel équilibre, quelles vigilances, quels moments clefs dans la relation élus/habitants pour ne pas tomber dans ces deux cas-là ?

Le groupe s'est d'abord attaché à préciser les contours de la question :

- Un premier constat tient au type de concertation (ascendante ou descendante) :
 - o Certaines procédures conduisent de fait à la mise en place de dispositif type « usine à gaz » (dans le sens où les discussions mettent du temps à aboutir, et où la traduction en termes opérationnels manque pour les acteurs : exemple de certains SAGE).
 - o Par ailleurs, d'autres concertations, hors procédure, sont utilisées comme tribunes politiques ; on a plus à faire dans ce cas-là à des concertations « alibi ».
 - o Ces constats ne signifient pas pour autant que concertation « alibi » et concertation « usine à gaz » ne s'observent respectivement que sur l'une ou l'autre des situations.

- Le deuxième constat tient à la diversité des situations quant à la culture de la concertation des élus :
 - o Certains ont tendance à faire valoir surtout, à travers le statut que leur confère leur mandat, le pouvoir de prendre la décision ; la concertation dans ce cas peut être vécue comme une perte de pouvoir et une complexification inutile de la procédure.
 - o D'autres néanmoins font valoir la fonction liée à leur statut, en privilégiant une posture d'écoute et de dialogue.
- Cet aspect amène à considérer le rapport de l'élu à l'intérêt général : quelle posture en découle selon les projets et les thématiques ? (exemple de la gestion des risques naturels qui peut se traduire par des positionnements fermes des élus compte-tenu de leur responsabilité).
- Enfin, entre habitants, élus, représentants de la société civile, il y a une réelle méconnaissance de la posture des uns et des autres. Il en résulte des a priori et une certaine méfiance (« les élus ont peur des habitants »).

De cette première réflexion, découlent divers points de vigilance dont la prise en compte peut aider à structurer un dispositif équilibré :

- Etre au clair sur ce que l'on ouvre au dialogue / sur l'objet du dialogue.
- Préparer en amont la stratégie de concertation, dans le cadre d'une instance plurielle associant des élus, des techniciens et des représentants de la société civile. L'idée est ici que la stratégie de dialogue résulte d'une démarche de co-construction, et qu'elle soit définie avec l'appui des élus.
- Pour cela, s'attacher en particulier à baliser le terrain, et en particulier sur les aspects suivants :
 - o Les niveaux de participation : information, consultation, co-construction.
 - o Le rôle des parties prenantes, les attendus quant à leur participation, et en particulier :
 - il est important que les habitants et représentants de la société civile situent les enjeux de leur contribution et l'articulation avec le processus de décision ;
 - de même, les élus et représentants des collectivités doivent clarifier leur posture qui peut prendre diverses facettes : ils peuvent être parties prenantes dans la perspective d'agir (par exemple vis-à-vis d'une solution d'aménagement d'intérêt général), ou bien écouter (par exemple pour préciser certaines orientations), ou bien encore faciliter le dialogue. Ce qui manque, lorsque les collectivités ont un positionnement à défendre, c'est que celui-ci n'est pas toujours clair et clairement affiché. Cependant, sur certains sujets, les élus peuvent être en attente d'idées et non pas forcément de positionnement à faire valoir.
 - o L'adaptation des outils du dialogue au contexte local
- Tenir compte de la multiplicité des acteurs en raison de l'emboîtement des échelons de collectivité, au croisement des dispositifs de financement, à la diversité de structures qui peut exister derrière le terme habitants (tiers secteur).

- Tenir compte de la diversité des approches quant à la temporalité entre une logique d'action qui peut être liée au mandat et la qualité de l'action qui dépend de la manière de faire (et qui peut nécessiter de prendre du temps).

Remarque : Pour certains, la notion de temps n'est pas forcément légitime car c'est avant tout la notion d'intérêt général qui doit primer.

- S'intéresser au mode de gestion quotidien des services concernés au sein des collectivités peut donner une idée sur le niveau de pratique de la concertation (dans quelle mesure sont prises en compte ou pas les contributions des habitants).

Un point clef pour éviter concertation « alibi » et concertation « usine à gaz », est le développement de la culture de la concertation des élus bien sûr, mais aussi de l'ensemble des acteurs et des citoyens, ces derniers ayant besoin de se sentir légitimes pour s'impliquer et s'engager. Pour aller dans ce sens il est proposé d'expérimenter des formations-actions favorisant l'interconnaissance des publics (« pour faire valoir l'effet mosaïque »).

N.B. : Des formations pour les élus existent mais ne sont pas, en général, ouvertes à d'autres publics (problème de la rigidité des modes de formation).

A l'issue de sa réflexion, le groupe de travail a identifié deux axes de travail à approfondir par la suite :

- **Stratégie de concertation à mettre en place en amont dans le cadre d'une concertation plurielle.**
- **Formation-action pour tous : favoriser l'inter connaissance pour renforcer la légitimité des habitants.**

3) Comment construire une évaluation permanente du projet qui rende compte de la plus-value effective de la démarche de concertation ?

La conception d'une grille d'évaluation en amont de la conduite des dispositifs de concertation peut être un outil pour permettre aux décideurs de mieux cerner ce qu'ils peuvent attendre de ce type de démarche. En effet, il semble que sur certains projets, à l'instar des Agendas 21, les élus et les techniciens subissent les dispositifs mis en place.

Le CPIE Savoie Vivante a construit une grille lui permettant de suivre les résultats obtenus sur les « attendus » (est-ce qu'on a atteint nos objectifs ?) et les « non attendus » (qu'est-ce que ça a produit d'autre ?). Cette grille invite aussi les animateurs à identifier pourquoi les initiateurs veulent concerter, puis à observer si les motifs de la concertation évoluent.

Si la définition des objectifs de la concertation par les décideurs semble essentielle, celle-ci se confronte à certains blocages. Ainsi, le temps nécessaire à ce travail est parfois mal accepté par les personnes chargées du projet.

La concertation est une démarche qui n'est pas sans limite : craintes de récupération politique, faible représentativité des jeunes dans des dispositifs de concertation censés traiter de ce public, difficulté pour les publics non-initiés de s'exprimer dans les instances de débat, difficulté à faire remonter les informations (produits de la concertation) au sein de grosses administrations...

L'évaluation peut alors être considérée comme un outil permettant de limiter les frustrations des différentes parties prenantes. Pour cela, il est proposé que celles-ci expriment et partagent leurs

attentes en amont de l'animation du dispositif de concertation. Ces attentes peuvent être traduites en critères d'évaluation.

L'un des effets de la concertation est aussi de comprendre l'autre. Certains objectifs formalisés par les élus sont proches : recréer du lien, ouvrir le dialogue, ...

Les dispositifs de concertation ont parfois pour objectif de favoriser des comportements proactifs chez les participants. C'est le cas d'ateliers « développement durable » visant une citoyenneté active ou de projets visant à établir le dialogue entre acteurs autour de conflits d'usages liés à la gestion d'espaces naturels. Dans les deux cas c'est un changement de comportement qui est recherché.

D'autres expériences visent à rendre aux individus leur capacité à agir vis-à-vis de ce qui les entoure, et misent pour cela sur le conflit. Celui-ci intervient comme un moyen de se faire entendre auprès des institutions. C'est l'exemple des étudiants étrangers qui ont limité l'entrée dans les bureaux d'une administration aux personnes en mesure de leur fournir les papiers administratifs qu'ils devaient eux-mêmes donner pour s'inscrire à l'université, cela dans le but d'obtenir un entretien avec le président de l'université). Conjointement, on observe que sur des sujets « lointains » où le degré de polémique est faible, il est difficile de mobiliser les citoyens (ex : Agenda 21, Plan Climat).

Ainsi, le conflit semble parfois nécessaire pour déclencher la concertation. Se pose alors la question de l'objectif cité précédemment : est-il pertinent que la concertation permette d'apaiser les conflits, puisque ceux-ci s'avèrent parfois utiles pour mobiliser les citoyens et satisfaire des revendications sociales ?

Il est important de bien être au clair sur ce qui relève des objectifs de la concertation et des objectifs du projet. Il y a deux types d'évaluation : celle de l'animateur qui porte sur sa pratique et sa méthode de projet ; et celle de la démarche qui porte sur les résultats et les effets.

Les critères d'évaluation sont à débattre. Ainsi, le nombre de participants n'est peut-être pas un bon critère. Une autre idée pourrait être de donner des points aux différents critères afin de les pondérer.

Les questions retenues pour la suite sont :

- **Plus-value : favoriser les démarches d'ouverture au dialogue.**
- **Critères d'évaluation au service des attendus de tous :**
 - o **Définition individuelle puis partagée en amont de la concertation (définir en amont une grille de lecture, c'est-à-dire des indicateurs et modalités d'évaluation)**
 - o **Dans une grille de lecture tout au long de la concertation**

Le cadre de la rencontre

Ces groupes d'échange de pratiques sur la concertation sont une initiative conjointe de la Fondation de France, du programme Comédie et de l'Institut de la Concertation. L'objectif est de réunir les praticiens du dialogue territorial afin de leur permettre d'échanger sur leurs expériences.

Le programme Comédie

Le programme Comédie, animé par l'AFIP et Geysier et financé par la Fondation de France, a pour objectif d'aider les porteurs d'initiatives locales de concertation ou de médiation dans le champ de l'environnement, du développement local et de la gestion du territoire, en organisant des rencontres et en mettant des ressources à leur disposition sur son site internet. www.comedie.org

L'appel à projet de la Fondation de France « Gérons Ensemble Notre Environnement »

Depuis plus de 10 ans, la Fondation de France accompagne les acteurs locaux qui agissent ensemble pour la préservation de leur environnement et pour prévenir ou réguler les conflits environnementaux. L'appel à projet Gérons Ensemble Notre Environnement, s'adresse aux organismes sans but lucratif (associations, groupements d'habitants, groupements professionnels, petites collectivités locales). Au-delà du financement, des aides sont proposées afin d'accompagner les lauréats dans leurs projets : appui externe, formation, échanges de pratiques. www.fondationdefrance.org

L'Institut de la concertation

L'Institut de la Concertation est un réseau national de praticiens de la concertation. Lieu de débat et de réflexion ouvert, il a pour objectifs de créer des espaces de discussion, d'interroger les fondements théoriques et méthodologiques des pratiques de chacun et de questionner l'action publique sur les modalités d'appui à la concertation. Il organise ses activités (séminaires, rencontres, ateliers de travail...) en fonction des initiatives de ses membres. www.concerter.org