

Du dialogue à la concrétisation : comment la concertation peut-elle être au service du projet ?

Groupe d'échanges de pratiques sur la concertation – 18 avril 2013 - Lyon

Participants : Agnès Desportes, Maud Vernay, Aymeric Champagnon, Olivier Pellissier, Julie Aniel, Elodie Marini, Maïté Cordelle, Elisabeth Brazier-Chassagne, Romain Lamberet, Marie Toche, Rosemary Bechu, Pascal Faverot, Hélène Cauchoix, Alexandra Villarroel, Pierre-Yves Guihéneuf.

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

- 1) Qu'est-ce que la mise en dialogue des acteurs apporte au projet ? A quelles étapes ?
- 2) Quels sont les préalables à clarifier avec les porteurs du projet, les financeurs et les participants pour que la concertation soit utile au projet ?
- 3) Quelles postures et outils de l'animateur pour que la concertation soit utile au projet ? Que doit-il faire et ne pas faire ?

1) Qu'est-ce que la mise en dialogue des acteurs apporte au projet ? A quelles étapes ?

Il est souvent difficile de concilier une démarche de concertation et une démarche de projet, par exemple dans une collectivité territoriale. Trop souvent, la démarche de projet s'impose et on y ajoute des moments de concertation à certaines étapes. La mobilisation n'est pas toujours au rendez-vous et les apports de la concertation au projet ne sont pas toujours significatifs. Cela pose plusieurs questions :

- La démarche projet elle-même est-elle adaptée à la mobilisation du public ?

La démarche projet est une démarche technique qui n'est pas familière à tout le monde. Par exemple, la démarche projet distingue classiquement constats et propositions, alors que pour la plupart des participants, les propositions sont spontanées. Elle propose également une phase de réflexion préalable à l'action alors que pour beaucoup de gens, commencer par une action concrète est une étape préalable à la réflexion. Dans certains cas, il est utile de proposer rapidement des

actions concrètes (exemple : des jardins partagés) pour stimuler ensuite une réflexion collective plus large et faire surgir de nouveaux projets. Plus largement, comment adapter la démarche projet aux capacités de mobilisation de la population ?

- Quel est le bon moment dans une démarche de projet pour mobiliser la population ?

Très en amont, c'est l'idéal, mais les enjeux ne sont pas toujours clairs, il n'y a pas de débouché précis. C'est stimulant pour certains habitants, mais cela en décourage d'autres qui ont besoin de réfléchir sur des bases concrètes ou avec des objectifs clairs. Très en aval, les marges de manœuvres sont étroites et cela génère beaucoup de frustration chez les habitants qui considèrent qu'on les mobilise lorsque les choix importants sont déjà faits. Dans un cas présenté par des participants (entretien de berges d'un cours d'eau), au moment de la mobilisation de la population, les objectifs sont définis mais pas les modalités : il reste donc des marges de manœuvre relativement importantes.

- Se mobilise-t-on sans conflit ou sans enjeu direct ?

Il y a de nombreux exemples de personnes qui ne se mobilisent pas dans une concertation, qui se réveillent quand elles se rendent compte que le projet va impacter leur quotidien et qui participent alors pour s'opposer. Est-ce le conflit qui provoque la mobilisation ? Est-ce que le conflit révèle des enjeux mobilisateurs ? La recherche de consensus est parfois contre-productive : ce sont les oppositions qui mettent en évidence les enjeux. De plus, il ne faut pas nécessairement se mettre d'accord sur tout ou trop tôt : on peut diverger sur les objectifs et se mettre d'accord plus tard sur une action concrète.

- De quels projets parle-t-on ?

Généralement, on considère que les collectivités territoriales ont des projets et que les habitants ou les usagers doivent être invités à participer. Mais ceux-ci sont aussi capables d'initiatives. Leurs envies de projets sont-elles entendues ? Après quelques années de participation, les citoyens montent en compétence (connaissance des procédures, des contraintes des collectivités, des personnes, etc.), prennent confiance en leurs propres capacités et sont parfois à l'origine de projets qui sont ensuite mis en œuvre par les collectivités (dans un cas présenté par des participants, le réaménagement d'une place publique). Dans ce cas, la mobilisation citoyenne est forte et constante, car il s'agit de leur projet.

Questions issues de la réflexion de ce groupe :

- Comment adapter ou traduire la démarche projet elle-même pour mobiliser la population de façon à ce que ses apports nourrissent le projet ?
- Comment favoriser l'émergence de projets par les habitants et ne pas seulement les inviter à participer aux projets des collectivités ?
- Comment mobiliser la population en profitant du pouvoir d'interpellation des conflits, sans pour autant générer problèmes et divisions ?

2) Quels sont les préalables à clarifier avec les porteurs du projet, les financeurs et les participants pour que la concertation soit utile au projet ?

Cette question renvoie au rapport que la personne chargée de la concertation entretient avec le donneur d'ordre. Plusieurs situations ont été observées : celle de l'employé de la structure commanditaire de la concertation, celle du consultant extérieur mobilisé via une convention ou un marché public ou encore celle d'une fédération missionnée pour un adhérent. A partir de toutes ses situations, le groupe propose de lister les déterminants. Comme le contenu des négociations et les marges de manœuvre ne sont pas toujours les mêmes, il s'agit de questions à se poser ou de règles du jeu à établir. A chacun de choisir le bon équilibre en fonction de sa situation particulière.

- Ne pas séparer la concertation et la décision (éviter que la concertation soit le seul fait des citoyens et que la décision reste le domaine réservé des élus).
- L'intégration de règles démocratiques est un préalable mais aussi un processus qui s'évalue. Donc, se poser la question : qui décide et à quel niveau ? C'est-à-dire, quelle démocratie ?
 - Démocratie représentative, décision prise « en haut »
 - Démocratie participative, intégration de représentants d'acteurs dans le comité de pilotage : 1 voix = 1 vote.
 - Articulation entre une horizontalité et une verticalité
- Différencier une concertation autour d'un projet technique et celle pour un projet de territoire ; différencier une démarche informative, une consultation ou une négociation.
- Comment se construit dans la démarche le transfert de pouvoir ?
 - Ne pas se lancer dans une démarche de concertation s'il n'y a pas d'enjeux ou de marge de manœuvre pour les participants. Il est nécessaire de disposer d'une marge de manœuvre sur le « Qui – Quand – Où » se prend la décision.
 - Favoriser une co-construction avec les parties prenantes, construire avec elles leur zone de pouvoir.
- Identifier ce que le commanditaire entend par intérêt privé et intérêt général et ses attendus en terme de « bon citoyens » ; faire l'exercice inverse avec les citoyens.
- Identifier et partager les logiques d'intérêts : quelle prise en compte dans le projet ? Quelles visions, usages et perceptions du projet ?
- Dans un préalable, négocier avec les financeurs une formation et une sensibilisation au public destinataire de la concertation : élus, propriétaires, riverains, usagers...
- Laissez une place dans la concertation aux groupes d'intérêts non-organisés.
- Négocier les formes, les démarches et les moyens alloués à la concertation pour qu'elle soit cohérente avec les intentions de départ.
- Re-donner un souffle à une concertation, ce peut être la délocaliser dans des lieux moins formels et plus proche des personnes ciblées.
- Donner une continuité à la concertation jusqu'au projet et la faire vivre.

Constats et questions issues de la réflexion de ce groupe :

- Préalables nécessaires : un processus clair, pas d'équivoque sur ce que le terme de « concertation » veut dire, des règles du jeu claires, une bonne connaissance du territoire par les initiateurs du projet.
- Comment présenter le processus de concertation ?
- Quel partage du pouvoir, quelle démocratie ?
- Comment identifier et prendre en compte les intérêts particuliers et l'intérêt général dans le « contrat de départ » de la concertation ?

3) Quelles postures et outils de l'animateur pour que la concertation soit utile au projet ? Que doit-il faire et ne pas faire ?

Cette question part du principe qu'un animateur a des compétences et lorsqu'il met en œuvre une concertation, il doit en ajouter d'autres. La posture faisant référence à des éléments à trouver en interne alors que les outils viennent de l'extérieur et sont appropriés par l'animateur. La posture est fondamentale dans la conduite d'une concertation, la posture est un comportement, un positionnement, une attitude par rapport aux autres. Il est cependant plus difficile de modifier sa posture que ses outils.

Les éléments de posture à mettre en œuvre lors de la conduite de concertation :

– Neutralité

La question de la neutralité se pose notamment quand l'animateur a une « double casquette » (une fonction technique et une fonction d'animation de la concertation). Cette double posture n'est pas facile à gérer

– Empathie

L'animateur de concertation doit être facilitateur de liens, d'échange. Il doit veiller à avoir un langage compréhensible par tous. Il recherche le consensus.

– Souplesse / Lâcher prise

Alors qu'un animateur de projet travaille à partir d'objectif précis, d'étapes, de calendrier à dérouler, un animateur de concertation doit disposer d'une certaine souplesse. Il doit accepter de se laisser bousculer (dans son fonctionnement, dans son organisation, dans son animation) pour s'adapter aux évolutions du groupe. Son animation est donc moins « rigide » que dans la conduite de projet. Il doit lâcher prise sur les résultats attendus qui ne vont pas forcément aussi loin que ce qu'il attendrait.

– Ethique

Avoir la capacité de renégocier avec le commanditaire le cadre et les objectifs pour vérifier que l'on se situe bien dans une « vraie » concertation et que l'on n'utilise pas la concertation pour légitimer un projet déjà défini. Plus on est en amont du projet plus on se situe dans une « vraie » concertation, plus on est en aval plus le risque d'une concertation de façade est grand.

Les outils à mobiliser

– Le cadre

L'animateur de concertation doit faire un effort particulier d'énonciation du cadre, des règles de la concertation. Ces règles devant être, à minima, validées par le groupe, et dans l'idéal, co-construites avec lui. L'animateur est garant du cadre. Cela suppose également d'être au clair en amont sur les points du projet qui sont négociables et ceux qui ne le sont pas.

– Discussion hors les murs

Importance de mobiliser les acteurs sur des rencontres de terrain, d'aller chercher les participants dans les lieux qu'ils côtoient habituellement plutôt que d'attendre qu'ils viennent à nous. Des approches alternatives à la réunion en salle. La limite de ces méthodes alternatives, c'est le public et notamment les élus qui peuvent faire un blocage sur certains outils (gommettes!). Prévenir en amont sur la méthode permet que le public ne soit pas trop déstabilisé. Les outils innovants devant être utilisés lorsque le groupe est déjà en confiance donc pas dès le début.

– Stratégie

Nécessité d'élaborer une stratégie de concertation en amont du projet. Prendre du temps pour poser à plat les différentes étapes, les acteurs à mobiliser, les objectifs précis de la concertation...

Une question émerge : Quels outils d'animation entre deux réunions pour poursuivre la concertation? On constate en effet, lorsque l'animateur est impliqué localement dans d'autres projets, qu'il peut être amené à rencontrer des participants de la concertation entre deux réunions, et discuter du sujet de celle-ci. Il faut alors veiller à bien faire la distinction entre ce qui s'est dit lors des réunions de concertation et ce qui se dit en dehors pour que tout le monde soit au même niveau d'information. Ou alors envisager un espace de débat « intermédiaire » qui pourrait remplir cette fonction d'interstice. Mais alors, quel support? Quel outil? Ces temps inter réunion servent également de « respiration » dans le rythme de la concertation. Faut-il les remplir?

Questions issues de la réflexion de ce groupe :

- Comment vérifier que l'on est dans une « vraie » concertation (il existe des marges de manœuvre dans les décisions à prendre, on est allé chercher les gens...) ?
- Comment élaborer une stratégie de concertation, c'est-à-dire identifier les parties prenantes, les objectifs, les modalités, le planning, le rôle de chacun ?
- Comment assumer notre double casquette d'animateur et d'expert, avec à la fois une implication dans le projet et un objectif de neutralité dans l'animation des échanges ?
- Comment gérer les temps entre les réunions ?

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