

CONCERTE
À L'ÉCHELLE
INTERCOMMUNALE
GUIDE PRATIQUE



SOMMAIRE

6

INTRO

8

PARTIE 1

LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE EN QUESTIONS : DES ATTENTES ET DES PRATIQUES

- 10 De quoi parle-t-on ?
Éléments de définition, finalités et objectifs
- 12 Donner la parole, c'est donner sa parole :
les 5 engagements de la concertation
- 13 Le paradoxe de l'absence de concertation
- 16 Une tentative d'explication
- 22 Exercice pratique : testez vos propres
démarches de concertation

26

PARTIE 2

LES PARTICULARITÉS DE LA CONCERTATION À L'ÉCHELLE INTERCOMMUNALE

- 27 Faut-il concerter à l'échelle intercommunale ?
- 32 Concerter à l'échelle intercommunale vs communale :
des différences significatives

36

PARTIE 3

CONDUIRE UNE CONCERTATION PAS À PAS

- 37 Concerter ou ne pas concerter ?
Les questions à se poser en amont
- 39 Pourquoi concerter ?
- 40 Dans quel contexte cette concertation se déroule-t-elle ?
- 41 Sur quoi va-t-on concerter ?
- 44 Les attendus du débat
- 47 Quand concerter ? Choisir le bon moment
- 50 Les trois phases du processus de concertation
- 52 Qui concerter et comment mobiliser ?
- 62 La place des élus
- 64 Mettre le projet en débat : méthodes et outils
- 71 Tirer parti de la concertation
- 74 Restituer le bilan et les décisions
- 75 Évaluer la démarche de concertation
- 76 Communiquer et valoriser la démarche
- 77 Lorsque la concertation se passe mal...

104

CONCLUSION

106

ANNEXES & RESSOURCES

80

PARTIE 4

LES MOYENS DE LA CONCERTATION

- 81 Se donner les moyens de la concertation
- 82 Avoir recours à un prestataire
- 86 Réaliser la mission en interne
- 87 Choisir une option mixte

88

PARTIE 5

DÉVELOPPER UNE GOUVERNANCE PLUS PARTICIPATIVE

- 90 Déterminer les objectifs et les besoins
- 92 Programmer les concertations
- 98 S'appuyer sur des instances permanentes
- 100 Impliquer l'ensemble des élus communautaires et municipaux
- 101 L'ingénierie intercommunale au service des communes
- 101 Intégrer les pratiques participatives à la prise de décision
- 103 Élever le niveau d'exigence
- 103 Évaluer le déploiement de la gouvernance participative

ÉDITOS



PAR

Jean-Luc Rigaut,
*Président de l'AdCF,
président du Grand
Annecy*

La date de parution de ce guide s'inscrit dans un calendrier particulier – à la suite des manifestations et des revendications des Gilets jaunes de l'automne 2018 et du printemps 2019, et alors que se lancent les campagnes qui aboutiront aux élections municipales et intercommunales de mars 2020. Cette séquence démocratique très particulière met en exergue les attentes et les revendications des Français vis-à-vis de leurs élus. Elle illustre l'impasse d'une conception qui viserait à opposer démocratie représentative et démocratie participative, et enjoint bien au contraire à ce que l'une et l'autre se nourrissent mutuellement.

Mettre en place une démarche de concertation afin d'améliorer la construction d'un projet ou d'une politique publique est loin de l'image complexe et risquée qu'on lui attribue encore trop souvent. Il s'agit d'un processus qui nécessite de la méthode, mais qui, s'il est réalisé de façon organisée et honnête, permet d'améliorer la décision publique et de renforcer les liens entre les habitants d'un territoire et leurs élus.

L'AdCF s'est appuyée sur les compétences et l'expérience du cabinet Palabreo pour construire ce guide pratique et méthodologique, avec pour ambition d'accompagner les élus et leurs équipes dans la construction de démarches participatives, notamment à l'échelle de l'intercommunalité.

Prendre conscience de l'impérieuse nécessité de coconstruire les projets et les politiques avec les habitants, et s'appuyer pour cela sur une méthodologie simple, mais rigoureuse et éprouvée : tel est le défi que cette publication lance aux équipes qui seront élues en 2020 et lors des élections suivantes. À elles de transformer l'essai afin de faire vivre la démocratie locale dans toutes ses dimensions, au service des habitants et du territoire.



 **PAR**
**Marie-Catherine
Bernard,**
*Directrice
de l'agence Palabreo*

La démocratie participative ? Un concept abstrait, limite démagogique, une manière pour les élus de faire accepter leurs décisions à des citoyens récalcitrants ? Ou un réel défi qui fera de notre démocratie une démocratie plus vivante et plus accomplie ?

Cette dernière a besoin de représentation et de participation, c'est la conviction qui anime depuis plus de 15 ans les fondatrices de l'agence de concertation Palabreo. Une conviction partagée par de très nombreux élus, acteurs et citoyens. Face aux défis auxquels nous sommes confrontés, nos territoires et notre pays ne pourront se transformer sans associer les citoyens aux réflexions et aux décisions.

Faire le choix d'une gouvernance plus participative exige de l'ambition, de la rigueur, de la transparence et surtout de la méthode. Et c'est là tout le paradoxe qui a présidé à la rédaction de ce guide : si la culture participative se développe, on constate que les démarches de concertation sont encore très faibles méthodologiquement, qu'elles génèrent de nombreuses frustrations et qu'elles peinent à se diffuser dans le fonctionnement quotidien des collectivités locales.

C'est la raison pour laquelle nous avons fait le choix, aux côtés de l'AdCF, de partager largement les connaissances que nous avons développées auprès de nombreux territoires et particulièrement des intercommunalités. Parce que, à de très rares exceptions près, lorsqu'elles sont déployées de façon rigoureuse, les démarches de concertation sont couronnées de succès. Elles renforcent la légitimité des équipes en place, elles améliorent la qualité des décisions publiques, elles constituent de formidables opportunités d'échange et de partage entre citoyens et élus, elles sont plus généralement des temps démocratiques vivants et enthousiasmants.

Nous espérons que cette publication vous permettra de vous engager résolument dans la gouvernance participative pour des politiques publiques plus innovantes, plus efficaces et surtout plus partagées entre les élus, les agents, les experts et les citoyens.

A photograph of a diverse group of people, including a man with a beard in a blue sweater, a woman with blonde hair, a man with glasses, and a woman with dark hair, all smiling. In the foreground, a woman with short white hair and red-rimmed glasses, wearing a blue polka-dot shirt, is smiling. The background is a blurred library or bookstore with bookshelves. The word 'INTRO' is overlaid in white, sans-serif capital letters. Decorative white and yellow curved lines are on the left, and white and yellow concentric arcs are at the bottom.

INTRO

Aux yeux des auteurs de ce guide, le constat est sans appel : notre démocratie a besoin de plus de participation. Parce que les citoyens souhaitent s'exprimer davantage. Parce que la concertation enrichit la décision publique, la rend plus adaptée aux besoins et aux attentes, et plus acceptable pour la population dès lors qu'elle y a contribué. Parce qu'elle permet d'établir des ponts sur le fossé qui s'est creusé entre les élus et les habitants.

Si les pratiques participatives existent, et se sont multipliées ces dernières années, elles restent trop peu nombreuses au regard des enjeux. L'une des raisons réside peut-être dans la rigueur nécessaire et dans le manque de méthodologie dont sont dotées les équipes locales pour organiser des démarches de concertation efficaces et satisfaisantes pour tous.

Ce guide a vocation à offrir un accompagnement pratique et méthodologique aux élus et à leurs équipes.

- **Le chapitre 1** analyse et définit le concept de démocratie participative et le confronte aux pratiques. Il propose une tentative d'explication au paradoxe selon lequel nous n'avons jamais eu tant besoin de démocratie participative, avec pourtant des pratiques qui restent encore peu ou mal développées.
- **Le chapitre 2** s'attarde sur les particularités de la concertation à l'échelle intercommunale. Faut-il concerter à l'échelle intercommunale ? Quelles sont les différences avec l'échelle communale ? Des pistes de réponse y sont présentées.
- **Le chapitre 3** propose un accompagnement pas à pas pour la mise en place d'une démarche de concertation, quel que soit le sujet sur lequel la collectivité souhaite interroger les citoyens. La méthode proposée débute en amont, dès la conception du dispositif, et s'étend jusqu'à son évaluation et sa valorisation.
- **Le chapitre 4** expose une méthode pour structurer et programmer les concertations dans la durée. Il passe en revue les moyens nécessaires à l'organisation de la concertation, tant financiers qu'humains. Il apporte quelques conseils pour les collectivités qui souhaiteraient avoir recours à un prestataire ainsi que pour celles préférant réaliser la mission en interne.
- La démocratie participative ne constitue pas un simple outil ponctuel, mais bien une composante à part entière de la démocratie locale. À cette fin, **le chapitre 5** établit plusieurs principes pouvant permettre le développement d'une gouvernance plus participative sur toute la durée d'un mandat communautaire.



Ce guide
a vocation
à offrir un
accompagnement
pratique et
méthodologique
aux élus et à
leurs équipes.



PARTIE 1

LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE
EN QUESTIONS : DES ATTENTES
ET DES PRATIQUES

Avez-vous récemment entendu un élu local, quels que soient son mandat ainsi que son appartenance politique, exprimer (publiquement) son opposition à la démocratie participative ? Connaissez-vous des responsables politiques qui (pour le moins devant témoins) oseraient affirmer qu'il suffit que les urnes parlent pour que, pendant 6 ans, ils puissent gouverner seuls sans associer celles et ceux qui les ont élus ? La réponse est naturellement non. En une quinzaine d'années, l'idée de la participation citoyenne s'est imposée comme incontournable, à mesure (et ce n'est pas sans lien) qu'augmentait l'abstention aux élections. Sur la base de ce constat, il y a donc fort à parier qu'aucun projet de mandat pour les élections à venir ne se risquera à ignorer la dimension participative.

Mais il y a loin entre l'affirmation de la volonté participative et sa concrétisation. Ce paradoxe peut être résumé de la façon suivante :

Tout converge pour attester que l'on n'a jamais tant eu besoin d'un renforcement de la démocratie participative.

Dans une situation de crise de la représentation et des corps intermédiaires, de développement d'une société de la protestation et de l'éloignement qui régule de plus en plus la décision par le contentieux, alors que les exigences collectives en matière de politiques publiques s'accroissent, que la décision publique se complexifie, et surtout que la demande sociale d'une plus grande participation citoyenne se renforce, il apparaît plus que jamais nécessaire que ceux qui sont l'objet du pouvoir en soient aussi les sujets et les acteurs.

Pourtant, on constate que les pratiques participatives rigoureuses restent insuffisamment répandues. Elles sont mises en œuvre de façon très limitée, sans réelle programmation et sans finalité politique d'ensemble. La mobilisation apparaît trop souvent restreinte à quelques habitués du premier cercle, alors que les organisateurs se plaignent du manque d'intérêt des citoyens.

On nomme « concertation » des réunions publiques qui n'en sont pas. On se limite aux obligations réglementaires qui tiennent plus de l'alibi que de la participation. On soumet à de prétendues discussions des décisions déjà arbitrées. On préfère le sondage au débat. On s'enthousiasme pour les *civic tech*¹ sans réellement évaluer leur capacité à fabriquer de l'intelligence collective.

On organise des démarches de concertation avec beaucoup de bonne volonté mais souvent sans outils méthodologiques solides, et celles-ci déçoivent.



On organise des démarches de concertation avec bonne volonté, mais souvent sans outils méthodologiques solides, et celles-ci déçoivent.

¹ Les *civic tech*, ou technologies civiques, désignent communément des outils ou procédés visant à renforcer le lien entre citoyens et dirigeants par l'usage des nouvelles technologies. Elles englobent par exemple les outils d'ouverture des données et de transparence, les plateformes en ligne et réseaux citoyens, les démarches de financement participatif, etc.

Au final, on génère une immense frustration chez les uns comme chez les autres en regardant se défaire le tissu social...

Il apparaît cependant tout à fait possible de mettre en œuvre des démarches de concertation de qualité sur une très grande variété de projets et de politiques publiques.

On peut ainsi parfaitement identifier des sujets que l'on souhaite mettre en débat, à des échelles territoriales variées et avec un large public, pour des échanges d'une très grande richesse.

Ces processus de débat, à de rares exceptions près, suscitent l'adhésion des participants, renforcent la pertinence des décisions, prouvent leur efficacité et leur efficience et surtout changent positivement le rapport entre les citoyens et les élus.

La résolution de ce paradoxe est au cœur de ce guide. Celui-ci entend proposer aux élus et aux responsables locaux des clefs de compréhension et des principes

méthodologiques avérés qui leur permettront d'insuffler une dimension plus participative à la gouvernance de leur territoire.

Cette publication s'attachera en premier lieu à comprendre pourquoi les démarches participatives de qualité ne sont pas davantage développées, alors même qu'elles ont largement prouvé leur efficacité, qu'elles correspondent à une forte attente des Français, qu'elles ne sont ni trop compliquées ni trop coûteuses à mettre en œuvre et que leur utilité dans la prise de décision est réelle. Pour tenter d'y répondre, elle explorera les impasses théoriques, réglementaires, méthodologiques... mais aussi les représentations, les effets de mode et les idées reçues qui freinent les initiatives ou les découragent. Et surtout, des principes et méthodes simples et de bon sens seront proposés pour renforcer la qualité de la concertation sur les projets et les politiques publiques et pour insuffler une forte dimension participative dans la gouvernance des intercommunalités.

DE QUOI PARLE-T-ON ? ÉLÉMENTS DE DÉFINITION, FINALITÉS ET OBJECTIFS

DEUX DÉFINITIONS SYNTHÉTIQUES

La concertation est une pratique qui consiste à mettre en débat un sujet, un projet, une politique publique... avec les parties prenantes concernées, pour coconcevoir et nourrir les décisions (prises par les élus).

La démocratie participative désigne le fait d'adopter de façon globale ce mode de fabrication de la décision publique.

Démocratie participative, citoyenne, contributive, délibérative, de proximité, mais aussi débat public, consultation, concertation, coconstruction voire même de codécision... les termes et concepts ne manquent pas pour tenter de désigner la thématique étudiée dans ce guide. La recherche de la définition parfaite de la démocratie participative fait d'ailleurs l'objet de nombreuses publications, qui se concentrent parfois bien plus sur l'épistémologie que sur la mise en pratique. L'objectif de cet ouvrage résidant d'abord dans la mise en œuvre de pratiques au niveau local, il est proposé d'employer les termes de *concertation*

pour évoquer une *démarche* relative à un sujet précis, ou de *démocratie participative* pour désigner le *mode de gouvernance*, en retenant comme définition-cadre qu'il s'agit de discuter des décisions publiques avec tous ceux qu'elles concernent et, bien sûr, en amont de la prise de décision.

On pourra également s'appuyer sur la définition plus détaillée proposée par Loïc Blondiaux, dont les différents éléments seront explorés dans le guide : « *La démocratie participative propose une nouvelle approche de la décision publique et de l'exercice du pouvoir en démocratie. Elle commande que chaque décision importante*

fasse l'objet d'une discussion préalable avec ceux qu'elle affecte. Le pouvoir reste in fine entre les mains des représentants élus, mais ceux-ci ont l'obligation de rendre des comptes sur les choix qu'ils accomplissent. Il leur est parfaitement loisible de ne pas suivre l'avis des citoyens consultés, encore faut-il qu'ils justifient leur choix. Ils doivent motiver leur décision »². Il apparaît fondamental d'affirmer dès à présent que la démocratie participative n'est pas la démocratie directe, comme peut l'être par exemple la pratique référendaire. Elle n'enlève rien du pouvoir de décision des élus, elle a plutôt tendance, quand elle est bien pratiquée, à légitimer leur capacité à arbitrer en dernier ressort.

LES OBJECTIFS DE LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE : AMÉLIORER LA QUALITÉ DES DÉCISIONS AU SERVICE DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL

La démocratie participative poursuit donc une finalité majeure : améliorer la qualité des décisions publiques au service de l'intérêt général.

L'expérience montre en effet que si l'on met en place une démarche de concertation de qualité, les décisions prises à son issue seront :

- *Plus créatives et plus intelligentes* parce qu'elles auront été pensées de façon multidisciplinaire, en associant l'ensemble des parties prenantes qu'elles concernent et non en « tuyaux d'orgue » par des experts spécialisés.
- *Mieux adaptées aux besoins* parce que le temps aura été pris d'entendre et de comprendre les besoins et les attentes des parties prenantes.
- *Plus transparentes*, du fait de l'obligation faite aux responsables d'exposer les termes de ces décisions.
- *Mieux comprises et mieux acceptées* parce qu'elles auront été le fruit d'une élaboration collective.

La démocratie participative vise donc principalement à améliorer la qualité des décisions publiques, mais nous le verrons, notamment dans le chapitre consacré à la gouvernance, qu'elle recouvre également de nombreux objectifs connexes particulièrement utiles au développement de la démocratie locale :

- Entendre les besoins, les attentes des habitants et, le cas échéant, être alerté sur les dysfonctionnements dans la vie quotidienne.
- Renforcer l'adaptation aux évolutions technologiques, environnementales et sociétales et favoriser l'innovation par l'intelligence collective.
- Développer la citoyenneté, lutter contre l'abstention et permettre la rencontre entre les élus et habitants d'un territoire.
- Renforcer le sentiment de coresponsabilité et développer le pouvoir d'agir (*empowerment*) des parties prenantes.
- Maîtriser la dépense publique et déterminer la meilleure allocation des ressources en fonction des besoins d'aujourd'hui et de demain.

² Loïc Blondiaux, *Le Nouvel Esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*. Éd. du Seuil, coll. La République des idées, 2008

DONNER LA PAROLE, C'EST DONNER SA PAROLE : LES 5 ENGAGEMENTS DE LA CONCERTATION

Donner la parole aux citoyens dans le cadre d'un processus participatif allant au-delà des obligations réglementaires, n'est pas anodin et demande du courage et de la méthode.

Pour l' élu, « donner la parole » c'est donner « sa parole » au travers d'une concertation loyale, et non une démarche « de com' ». Un engagement public s'avère nécessaire. L'objectif n'est pas de promettre la mise en œuvre de tout ce que les citoyens demanderont – la démocratie participative n'est pas la démocratie directe –, mais de s'engager à respecter un certain nombre de règles.

CINQ ENGAGEMENTS FONDENT LA CONFIANCE DES CITOYENS DANS LA DÉMARCHE PARTICIPATIVE

Ils sont simples, évidents, de bon sens, et surtout ils fonctionnent pour tout type de projet, de politique, de sujet... quel que soit le moment où la discussion est engagée.

- 1 **Ne mettre en débat** que des sujets dont certains (voire tous les) aspects sont ouverts à des modifications (les variants, les marges de manœuvre) et informer les participants des décisions déjà arbitrées (les invariants).
- 2 **Mobiliser** toutes les parties prenantes sans se limiter au premier cercle des habitués, en déployant des moyens adaptés pour faire venir ceux que l'on entend peu.
- 3 **Organiser** le débat pour que la discussion ait lieu avec, et surtout entre les participants, et que chacun puisse contribuer à mesure de ses capacités.
- 4 **Étudier** sincèrement et attentivement toutes les propositions pour voir comment elles peuvent être intégrées au projet mis en discussion.
- 5 En fin de processus, **rendre compte** aux participants des décisions prises en distinguant les contributions retenues, mises à l'étude et écartées, et en justifiant ces choix.

LE PARADOXE DE L'ABSENCE DE CONCERTATION

NOUS N'AVONS JAMAIS EU TANT BESOIN DE DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE

Il pourrait presque sembler superflu de développer ce thème tant ce besoin apparaît évident, mais il est important de l'expliciter.

 **Pierre Rosanvallon :**
Le « bon gouvernement » se définit par ses pratiques³

La première clef d'entrée a trait à la crise de la *représentativité*, largement exposée dans le débat public. Elle touche en premier l'exécutif et les élus nationaux, mais elle n'épargne pas les élus locaux. Elle est constitutive d'une défiance qui vient entacher *a priori* tous les actes des élus. Pourtant, Pierre Rosanvallon considère qu'il est nécessaire de prendre conscience que l'enjeu central de la démocratie contemporaine n'a pas trait aux imperfections de la représentation, mais bien au rapport entre gouvernés et gouvernants.

Ainsi pour lui, le « bon gouvernement » ne se définit pas seulement par les conditions grâce auxquelles il est arrivé au pouvoir (et donc par le caractère plus ou moins représentatif des élus), mais aussi et surtout par ses *pratiques*.

Et c'est justement cette relation qui est au cœur des pratiques de démocratie participative qui viennent refonder le rapport entre gouvernés et gouvernants, en donnant aux premiers une place majeure dans la gouvernance.

 **Frédéric Worms :**
« La participation citoyenne est constitutive de l'institution démocratique »⁴

Frédéric Worms propose un autre éclairage dans son exploration des principes politiques de la démocratie. Pour lui, l'expression « *pouvoir du peuple* » renvoie à ce qu'il appelle « *le gouvernement des gouvernés* », non pas seulement au sens du « *gouvernement sur les gouvernés* » mais du « *gouvernement par les gouvernés* ». Le philosophe considère que ce n'est pas uniquement « *une relation démocratique à soi et aux autres qui définit le sujet démocratique et peut le rendre heureux* », mais que c'est également « *son implication dans les affaires de la cité et son engagement* » qui constitue un « *accroissement de son propre bonheur* ». Il en conclut que « *la participation citoyenne est constitutive de l'institution démocratique* ».



La crise de la représentativité n'épargne pas les élus locaux.

³ Pierre Rosanvallon, *Le Bon Gouvernement*. Éd. Les Livres du nouveau monde, août 2015

⁴ Frédéric Worms, *Les Maladies chroniques de la démocratie*. Éd. Desclée de Brouwer, mai 2017

 Samuel Depraz :
La démocratie délibérative au service
de l'inclusion⁵

Géographe, Samuel Depraz revient pour sa part sur la crise des corps intermédiaires et ce qu'il nomme la « société de l'éloignement ». Celle-ci se caractérise par la généralisation de la défiance envers autrui, par une hétérogénéité de plus en plus grande et un antagonisme de plus en plus marqué entre les parties prenantes. Dans une société « post-politique » qui « régle la décision par le contentieux plutôt que par la voie de la représentation et de la réglementation », la citoyenneté contemporaine ne se contente plus d'un simple contrôle en légalité des politiques publiques, appuyées sur le seul jeu de la démocratie représentative. Les attentes citoyennes sont aujourd'hui plus élevées, et appellent à une « double légitimation de la décision publique [...], non seulement en amont (processus électif) mais aussi en cours de décision, par le jeu d'une gouvernance élargie (processus délibératif) ». Cette démocratie délibérative constitue selon lui une forme de démocratie capable d'une « plus grande inclusion sociale dans la prise de décision afin de rendre cette dernière, en retour, plus légitime ».

 Michel Wieviorka :
Institutionnaliser le conflit
contre la violence⁶

Michel Wieviorka, sociologue, propose enfin d'institutionnaliser l'expression du conflit pour éviter la violence. Il estime ainsi que toutes les violences qui traversent la société pourraient être « évitées ou minimisées » si les questions qu'elles véhiculent, les demandes qu'elles signifient, « bénéficiaient d'un traitement politique », « faisaient l'objet de négociations » et cessaient « d'être de l'ordre de la rupture, de l'impossible débat », pour devenir « de l'ordre du conflit institutionnalisé ».

On pourrait ajouter, s'il était nécessaire de se convaincre davantage, que la complexification des décisions publiques, les contraintes budgétaires, les enjeux fondamentaux relatifs à la transition écologique... nécessitent plus que jamais de partager le gouvernement avec les gouvernés. Il faudrait également évoquer les enquêtes d'opinion ou encore les enseignements du grand débat national de 2019, qui convergent tous vers la demande sociale d'une plus grande association des citoyens aux décisions publiques.



Les enquêtes d'opinion convergent
 vers la demande sociale d'une plus grande association
 des citoyens aux décisions publiques.

⁵ Sous la direction de Samuel Depraz, *Acceptation sociale et Développement des territoires*. ENS Éditions, décembre 2015

⁶ Michel Wieviorka, *Face au mal, le conflit sans la violence*. Éd. Texuel, janvier 2018

POURTANT, LES PRATIQUES PARTICIPATIVES RESTENT ENCORE PEU OU MAL DÉVELOPPÉES

Certes, la culture de la participation se développe et des collectivités locales mettent en place des rencontres, des échanges, des débats sur une grande variété de sujets. Mais la généralisation de la démocratie participative comme mode de gouvernance complémentaire à la démocratie représentative est encore loin, tout comme la prise en compte de la concertation comme une réelle ressource pour améliorer la qualité des projets et des politiques publiques.

- **Les sujets mis en discussion manquent souvent d'ambition.** Les démarches se limitent aux obligations réglementaires, portent davantage sur des projets (nouvel équipement...) que sur des politiques publiques (déchets, économie, éducation...), ou encore omettent la question de l'allocation des ressources publiques.
- **Les démarches de concertation sont le plus souvent déconnectées de l'élaboration du projet :** plutôt que d'être considérées comme une ressource pour le projet, elles sont trop souvent perçues comme une contrainte, ou au mieux un outil de communication ou de renforcement de son acceptabilité.
- **Elles font rarement l'objet d'une stratégie globale avec des objectifs clairs, mesurables et partagés.** Des étapes successives de débats sont mises en place sans cohérence générale et souvent en oubliant l'étape essentielle de restitution.
- **Les mandats de concertation sont rarement exposés ou avec un manque important de clarté** quant aux décisions déjà actées ou ouvertes à la discussion.
- Quand elles sont identifiées, **les marges de manœuvre sont souvent trop faibles, tronquées, ou insuffisamment expliquées** aux participants.
- **La mise en débat manque de transparence.** Les informations communiquées sont peu claires ou trop techniques, le langage parfois édulcoré (on parle de « déconstruction » pour des projets de démolitions!), les comptes rendus ne sont ni systématiques, ni diffusés.
- **Les maîtres d'ouvrage se plaignent du manque de mobilisation et de diversité des participants,** mais continuent quand même à débattre avec quelques habitués, très faiblement représentatifs de la diversité des parties prenantes.
- Même si les choses évoluent, **le regard porté sur l'association des citoyens demeure souvent davantage empreint de méfiance que d'esprit de partenariat. On se contente d'espérer** qu'ils adhèrent au projet, moyennant quelques adaptations mineures, sans attendre d'eux une contribution réellement utile.
- Perdue, du fait du manque de clarté des règles du jeu de la concertation, **une confusion entre participation et représentation, entretenue également par la pression des « citoyens experts ».** On maintient et on développe des instances de concertation (conseils de quartier, conseils citoyens) qui sont, de par leur caractère permanent, incapables d'incarner la diversité des citoyens et on leur attribue un rôle représentatif totalement indu. Ces instances où sont souvent surreprésentés les retraités des classes moyennes supérieures peuvent réclamer un pouvoir de codécision alors même qu'elles reprochent aux élus d'être insuffisamment représentatifs de la diversité de la population.
- **On cède aux effets de mode sans s'interroger sur la pertinence des outils.** On s'enthousiasme pour les *civic tech* sans s'interroger sur la capacité de ces outils à produire de l'intelligence collective, on se focalise sur les budgets participatifs alors qu'il faudrait élargir le champ du budget soumis à débat.
- Et enfin **on omet totalement d'évaluer les démarches** mises en œuvre et d'en capitaliser les enseignements.

Au final on laisse s'installer, par manque de volonté ou de rigueur, une grande frustration des participants (qui doutent de la sincérité des processus) et des maîtres d'ouvrage (qui doutent de la bonne foi des participants et de l'utilité de leur contribution).

UNE TENTATIVE D'EXPLICATION

LES ERREURS THÉORIQUES – LA MAUVAISE UTILISATION DE L'ÉCHELLE D'ARNSTEIN

La première hypothèse expliquant la difficulté à adopter des pratiques participatives de qualité est quasiment concomitante à la naissance de la théorie de la participation. Elle doit être attribuée à Sherry Phyllis Arnstein, consultante américaine et auteur en 1969

de la très influente « échelle de la participation citoyenne », qui constitue encore aujourd'hui l'une des principales références, y compris auprès des professionnels de la concertation.

Sherry Arnstein décrit 8 échelons de l'implication citoyenne allant de la manipulation au contrôle citoyen. L'échelle initiale n'intégrait pas la notion de concertation. Elle classait le mode d'association des habitants en 8 niveaux s'élevant du moins participatif au plus participatif. Les niveaux 1 et 2 (manipulation, thérapie) relèvent, selon la consultante américaine, d'une « *non participation* », les niveaux 3, 4 et 5 (information, consultation, conciliation) d'une « *participation symbolique* », les niveaux 6, 7 et 8 (partenariat, délégation de pouvoir, contrôle citoyen) indiquent un « *pouvoir effectif des citoyens* ».

Les usages contemporains de l'échelle d'Arnstein positionnent, comme on le voit dans le schéma ci-contre, la concertation en substitution de la conciliation. La concertation y est présentée comme un moyen terme médiocre, ou pour le moins symbolique de la participation, dans une échelle de valeur considérant la délégation du pouvoir de décider aux citoyens eux-mêmes comme la forme ultime de la démocratie, dont la forme mineure serait la démocratie représentative.

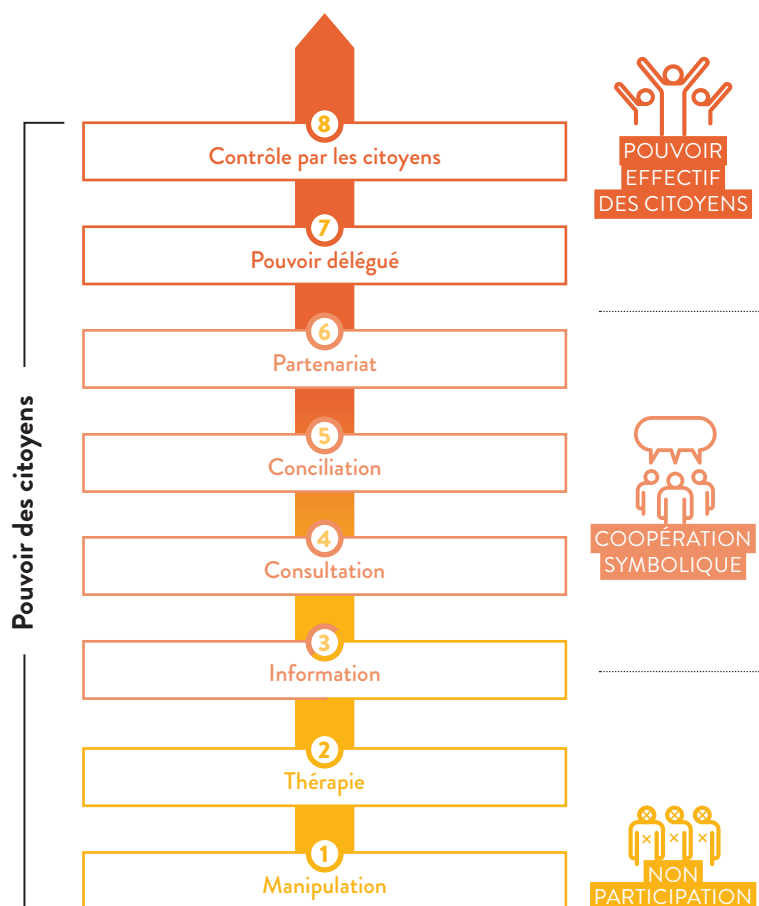
L'utilisation fréquente de cette échelle pour caractériser les pratiques de concertation entraîne de nombreuses confusion sur la mission confiée aux participants. En effet, est-il réellement plus démocratique, lorsque l'on met en débat un projet ou une politique, de confier la décision à un petit groupe de personnes non élues (et donc non responsables devant des électeurs) plutôt qu'aux élus eux-mêmes ?

Ce débat ne sera pas approfondi ici.

Il peut cependant être retenu de cette première hypothèse de travail qu'il ne faut pas analyser la démocratie participative à l'aune de la méthode de décision (représentative ou directe), ou encore comme un contre-pouvoir à la démocratie représentative, mais bien comme une manière de gouverner qui vient compléter, améliorer le fonctionnement démocratique et nourrir la qualité de la décision sans remettre en cause le mode final de cette décision.

L'échelle d'Arnstein
tend à opposer
démocratie
représentative et
démocratie directe.

L'ÉCHELLE D'ARNSTEIN AUJOURD'HUI : UN USAGE QUESTIONNABLE



ADAPTER LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE AUX ÉVOLUTIONS SOCIÉTALES

Initialement, les dispositifs participatifs ont été notamment calqués sur deux grands modèles : le modèle représentatif et celui des conférences de consensus dans le domaine médical.

Sur le modèle représentatif ont été créés des conseils de quartier, de jeunes, de sages ou plus récemment des conseils citoyens. Tous ces dispositifs reposent sur l'idée que les participants seraient des représentants des parties prenantes desquelles ils sont issus et pourraient ainsi exprimer leurs attentes et leurs besoins, et assurer le relais avec la population. **Or des citoyens ne représentent pas les citoyens, seuls les élus le font, à l'issue d'un processus électoral codifié et qui pose un certain nombre de garanties.**

Le maintien, voire le développement de ces dispositifs permanents traduit, par ailleurs, un manque de prise en compte des évolutions sociétales, et notamment du délitement des corps intermédiaires. Les conseils en tous genres sont victimes des mêmes maux : absence de représentation de la diversité des habitants, essoufflement de la participation, lutte de pouvoir interne...

On pourrait également évoquer le phénomène d'individuation qui renforce la difficulté à se sentir représenté par autre que soi, ou encore la société du manque de temps⁷. Ce dernier point est particulièrement important pour qui souhaite réfléchir à la bonne manière d'engager une gouvernance plus participative. La durée annuelle du travail salarié a diminué de plus d'un quart en France depuis les années 1950 et un Français dispose aujourd'hui de 4 fois plus de temps libre au cours de sa vie que ses grands-parents ; pour autant, le sentiment de ne jamais avoir assez de temps pour répondre aux multiples sollicitations est plus fort que jamais.

Ce manque de temps explique pour partie la difficulté des conseils d'habitants à recruter au-delà des retraités, mais il doit aussi être pris en compte dans les processus de concertation ponctuels. **Plus ces processus sont longs, plus ils multiplient les rencontres et plus ils perdent ceux qui manquent le plus de temps : les actifs, les actifs avec enfants, les familles monoparentales...**

L'autre modèle, celui de la conférence de consensus, a été transposé dans les dispositifs des « conférences de citoyens » ou dans la mise en place de panels. Ces dispositifs participent de la même logique, qui consiste à confier à un petit groupe de participants (recrutés souvent via un institut de sondage) – censés représenter les parties prenantes dont ils sont issus – le soin de produire un avis sur une question devant faire l'objet d'une décision. Ces dispositifs se révèlent intéressants par le fait qu'ils proposent souvent un temps d'appropriation des sujets avant qu'un avis soit émis, mais ils posent de nombreuses questions de représentativité des participants, surtout quand ceux-ci, comme c'est souvent le cas, sont limités en nombre. Encore une fois, on répètera ici que des habitants ne peuvent être les représentants des habitants. Un panel reste un panel. Ces dispositifs présentent de surcroît une autre limite importante : **en se concentrant sur un petit nombre de participants, on se prive de l'opportunité d'associer le plus grand nombre et de permettre la rencontre entre citoyens et avec les élus.** On obère ainsi l'effet d'entraînement des démarches de concertation, qui fait des habitants actifs des ambassadeurs futurs des projets auxquels ils ont contribué et qui permet de relayer largement l'information auprès de la population.

⁷ Jean Viard, *Une société si vivante*. Éd. de l'Aube, mai 2018

UN CADRE LÉGISLATIF ENCOURAGEANT, MAIS AUSSI SOURCE DE FREINS

Définir des obligations réglementaires de concertation pour certains projets, notamment ceux ayant un impact environnemental, a été une réelle avancée. Celles-ci ont eu une forte influence, y compris sur l'élargissement des concertations au-delà du cadre réglementaire. Mais en imposant un socle minimal, le législateur a, en quelque sorte, légitimé ces démarches minimales. Dans le cadre d'un projet d'aménagement d'une certaine ampleur, une collectivité peut mobiliser largement la population au-delà des riverains, formuler un diagnostic partagé, recueillir et croiser les attentes, organiser des temps de réelle coconstruction du projet, rédiger une annexe citoyenne pour le cahier des charges de la maîtrise d'œuvre, impliquer les participants dans la préparation du jury, participer à la mise en œuvre... Ou alors, mettre un registre à la mairie et tenir une réunion publique dans une salle sombre un soir d'hiver en invitant les habitants par une information légale dans les pages intérieures du journal local ou des affiches sur trois réverbères...

Réglementairement, cette seconde option peut, selon les projets, être l'option légale ! Mais si elle s'appelle également « concertation », **la démarche réglementaire s'apparente davantage à une démarche d'information et de consultation.** On informe sur le projet et on consulte les citoyens pour recueillir leur avis. Cependant, rien n'oblige une collectivité dont le projet est soumis à concertation réglementaire à se limiter à cette concertation qui n'en est pas une. Elle doit intégrer dans son processus participatif les obligations réglementaires, tout en mettant en œuvre une démarche qui respecte davantage les principes de la concertation. Bon nombre de collectivités procèdent d'ailleurs de la sorte.



Rien n'oblige une collectivité à se limiter à la concertation réglementaire, qui relève souvent davantage de la consultation.

UN JEU D'ACTEURS COMPLEXE

Des citoyens souvent ouverts au débat, mais parfois sources de blocages

Le citoyen? Conservateur, réticent, consommateur de services, intéressé strictement par son intérêt particulier, uniquement apte à discuter de choses concrètes et si possible non loin de chez lui, incapable de se concentrer et sujet aux digressions en cours de débat... Même si le trait est (un peu) forcé, et que la conviction de l'utilité de la participation se répand largement, **le regard porté sur le citoyen, par les experts, les cadres, les élus... est parfois en décalage avec ce qu'ils découvrent lorsque les concertations sont bien menées.** Les participants peuvent s'y révéler tout à fait aptes à s'investir sur des sujets complexes et touchant des enjeux dépassant largement la proximité.

Cependant, si l'idéal-type du participant n'est pas, loin de là, le « client » conservateur décrit plus haut, certains d'entre eux peuvent poser des difficultés importantes dans la mise en œuvre des démarches participatives. De nombreuses composantes subjectives régissent en effet les attitudes des acteurs; de plus, les parties prenantes sont de plus en plus hétérogènes et antagonistes dans leurs attentes et leur rapport au changement⁸.

Il n'est donc pas étonnant de voir apparaître, au-delà des prises de position tout à fait légitimes en faveur ou non du projet, des refus de participation, ou des oppositions spécifiques non représentatives du point de vue général, qui s'expriment de façon très revendicative, générant de fortes crispations dans les débats.

On voit ainsi se développer une remise en cause de la légitimité décisionnelle des élus et parfois du processus participatif en lui-même. Ces acteurs, souvent associatifs, revendiquent de prendre part à la décision, au motif qu'ils

seraient davantage représentatifs que les élus de l'intérêt général et des habitants. Cette revendication n'est parfois pas exempte d'une demande de reconnaissance sociale empreinte de rapports interpersonnels de (contre-)pouvoir avec les décideurs locaux. Le risque est également de voir se constituer de nouvelles contre-élites locales qui capteraient l'ensemble des pratiques participatives.

D'autres citoyens peuvent également afficher un refus ou une absence de volonté de participer à la prise de décision locale, voire un désintérêt pour celle-ci. Le développement, parfois très rapide, de nouveaux quartiers périurbains autour de lotissements étendus, éloignés du centre-ville, a amené dans certains territoires une population venue de plus loin, peu encline à participer à la vie publique locale et entretenant des liens ténus, voire inexistantes avec la collectivité et ses élus.

Des élus souvent davantage mal outillés qu'insincères

Et l'élu alors? Pour certains participants (voire même un grand nombre), il n'est pas sincère et il est donc impossible que les concertations le soient. Il s'agit là de la principale critique formulée à l'encontre de la démocratie participative. Les démarches ne seraient pas loyales, les décisions prises avant les débats, les discussions un simulacre... L'expérience montre en réalité que la très grande majorité des élus souhaitent réellement développer des démarches participatives de qualité. **Mais en la matière, la (bonne) volonté ne suffit absolument pas, et si elle n'est pas servie par une méthode rigoureuse, elle peut conduire à d'importantes impasses qui viennent alimenter la suspicion des participants.**

⁸ Sous la direction de Samuel Depraz, *Acceptation sociale et Développement des territoires*. ENS Éditions, décembre 2015

Reste que certains élus résistent à toute forme de partage du pouvoir; considérant la démocratie participative comme une atteinte à leur fonction. D'autres responsables locaux n'hésitent pas à instrumentaliser la participation pour prévenir la contestation. Enfin, certains élus estiment que la démocratie représentative se suffit à elle-même et que la participation (sous quelque forme que ce soit) n'a pas sa place dans le fonctionnement démocratique. Ce guide les fera peut-être évoluer.

EN PRATIQUE

LIBÉRER LA PAROLE

Voici une anecdote se déroulant il y a une quinzaine d'années lors d'un conseil municipal à propos d'un projet d'aménagement. Le prestataire choisi pour la concertation y présentait la stratégie et les modalités de mise en œuvre devant une assemblée manifestement réfractaire, mais peinant à s'exprimer. C'est alors qu'un élu de l'opposition s'est exclamé : « Avec tout ça, qu'est-ce qu'il nous restera à décider ? »...

Ce cri du cœur, qu'aucun élu de la majorité n'aurait osé pousser, a libéré la parole et montré qu'il était très largement partagé.

Il a suffi alors de rappeler les 5 principes exposés p. 12 pour que chacun se rassure et que la démarche s'engage sur de bonnes bases.

Des experts et techniciens qui progressent

La réticence de l'expert ou du technicien, **qu'il fasse partie des équipes de la collectivité ou en soit un prestataire, porte souvent sur l'utilité de la concertation.** Comment imaginer, quand on est expert de son domaine, qu'il s'agisse de l'aménagement, de la voirie, du développement économique, de la gestion des déchets..., que de parfaits béotiens puissent avoir une utilité quelconque dans l'amélioration du projet soumis à débat? L'expert ou le technicien n'a pas, comme l'élus, le secours des bénéfices connexes de la concertation (rencontrer des citoyens, se faire connaître, écouter...). La concertation n'est parfois pour lui qu'un mauvais moment à passer, et qui doit le moins possible impacter le projet. Comme l'élus, il est aussi victime des démarches de mauvaise qualité.

Attention également au fantasme de l'expert-concertant. Certains bureaux d'études en sont victimes et imaginent qu'il est possible d'être à la fois celui qui conçoit le projet et celui qui le met en débat. Ceci est naturellement totalement impossible ou pour le moins particulièrement difficile.

Animer une concertation, c'est savoir faire preuve de recul, ne pas se positionner sur le fond, ne pas être dans une logique de défense d'un projet, mais de mise en discussion. On peut facilement comprendre qu'il est plus facile de respecter cette posture si on n'est pas, soi-même, le concepteur du projet.



EXERCICE PRATIQUE

TESTEZ VOS PROPRES DÉMARCHES DE CONCERTATION

Reprenez une démarche de concertation que vous avez réalisée récemment. Répondez de la façon la plus sincère possible au quizz suivant. Puis additionnez vos notes par engagement et tournez la page pour connaître les résultats. Vous pouvez également faire réaliser ce test par plusieurs personnes, l' élu en charge de la démarche, l' agent en charge de sa mise en œuvre... et comparer vos résultats.

MÉTHODE DE NOTATION POUR CHAQUE QUESTION

☐ Oui (2 pt) ☐ Partiellement (1 pt) ☐ Non (0 pt) ☐ Ne sait pas (0 pt)

ENGAGEMENT N° 1 : ne mettre en débat que des sujets dont certains (voire tous les) aspects sont ouverts à des modifications (les variants, les marges de manœuvre) et informer les participants des décisions déjà arbitrées (les invariants).

- 1A Le projet que vous avez mis en débat disposait-il réellement de marges de manœuvre? ☐ ☐ ☐ ☐
- 1B Avez-vous, avant d'engager la concertation, défini précisément ce qui était mis en débat et ce qui ne l'était pas? ☐ ☐ ☐ ☐
- 1C Avez-vous communiqué explicitement aux participants ce « mandat de concertation »? ☐ ☐ ☐ ☐
- 1D Avez-vous veillé à délivrer une information sur le projet transparente, équilibrée et accessible à tous? ☐ ☐ ☐ ☐

ENGAGEMENT N° 2 : mobiliser toutes les parties prenantes sans se limiter au premier cercle des habitués en déployant des moyens adaptés pour faire venir ceux que l'on entend peu.

- 2A Avez-vous construit une stratégie de mobilisation identifiant notamment les parties prenantes concernées et traduite dans une feuille de route précise? ☐ ☐ ☐ ☐
- 2B Avez-vous déployé des outils proactifs (autres que des annonces sur le site internet ou les réseaux sociaux, des affiches, des flyers, des courriers non nominatifs)? ☐ ☐ ☐ ☐
- 2C Estimez-vous le nombre de participants satisfaisant? ☐ ☐ ☐ ☐
- 2D Considérez-vous que les participants étaient représentatifs de la diversité des habitants du territoire concernés par le projet ou des usagers concernés par la politique? ☐ ☐ ☐ ☐
- 2E Parmi les participants aux débats, avez-vous eu plus de 50 % de « non habitués », c'est-à-dire des personnes que nous ne connaissions pas, qui n'avaient jamais ou quasiment jamais participé à un débat? ☐ ☐ ☐ ☐
- 2F Parmi les participants aux débats, les jeunes de moins de 25 ans ont-ils représenté au moins 10 % de l'effectif? ☐ ☐ ☐ ☐
- 2G Avez-vous fait remplir une fiche d'émargement aux participants? ☐ ☐ ☐ ☐
- 2H Avez-vous procédé à une remobilisation des participants avant chaque rencontre? ☐ ☐ ☐ ☐

ENGAGEMENT N° 3 : organiser le débat pour que la discussion ait lieu avec et surtout entre les participants, et que chacun puisse contribuer à mesure de ses capacités.

- 3A Avez-vous élaboré une stratégie de mise en débat avec plusieurs étapes? ☐ ☐ ☐ ☐
- 3B Avez-vous déployé des méthodes de discussion autres que le format de la réunion publique (les élus et maîtres d'œuvre à la tribune, les participants assis en rang dans la salle)? ☐ ☐ ☐ ☐
- 3C Avez-vous élaboré avant le débat des questions sur le projet que vous avez ensuite posées aux participants lors des rencontres? ☐ ☐ ☐ ☐
- 3D Les participants ont-ils eu l'occasion d'échanger **entre eux** pour formuler des contributions collectives sur le projet? ☐ ☐ ☐ ☐
- 3E Avez-vous veillé à ce que votre démarche n'exclue pas certains participants (horaires et lieux adaptés aux différents profils, accessibilité des informations délivrées, mode d'animation permettant à tous les publics de s'exprimer, accueil des enfants pour permettre la participation des parents isolés...)? ☐ ☐ ☐ ☐
- 3F Avez-vous organisé, en tout, au moins deux temps d'échange sur le projet (hors étape de bilan ou de restitution de la décision)? ☐ ☐ ☐ ☐

ENGAGEMENT N° 4 : étudier sincèrement et attentivement toutes les propositions pour voir comment elles peuvent être intégrées au projet mis en discussion.

- 4A Avez-vous réalisé des comptes rendus ou synthèses de chaque débat? ☐ ☐ ☐ ☐
- 4B Les avez-vous diffusés aux participants? ☐ ☐ ☐ ☐
- 4C Avez-vous réalisé un bilan de la concertation (y compris s'il ne s'agissait pas d'une obligation réglementaire)? ☐ ☐ ☐ ☐
- 4D Avez-vous organisé des temps d'échange en interne, en présence ou non d'éventuels prestataires ou partenaires, pour prendre connaissance du bilan de la concertation? ☐ ☐ ☐ ☐
- 4E Avez-vous passé en revue toutes les propositions des participants pour voir comment elles pouvaient être ou non intégrées au projet? ☐ ☐ ☐ ☐
- 4F Les élus en charge du pilotage de la démarche ont-ils participé à ce travail d'analyse d'arbitrage? ☐ ☐ ☐ ☐

ENGAGEMENT N° 5 : en fin de processus, rendre compte aux participants des décisions prises en distinguant les contributions retenues, mises à l'étude et écartées, et en justifiant ces choix.

- 5A Avez-vous organisé une réunion publique de restitution du bilan de la concertation? ☐ ☐ ☐ ☐
- 5B Avez-vous, lors de cette réunion ou à une autre occasion, présenté les décisions ou orientations prises au vu du bilan de la concertation? ☐ ☐ ☐ ☐
- 5C Avez-vous clairement explicité ces décisions en distinguant et en argumentant les arbitrages entre les contributions retenues, celles mises à l'étude et celles non retenues? ☐ ☐ ☐ ☐
- 5D Avez-vous communiqué ces résultats à l'ensemble de la population? ☐ ☐ ☐ ☐

ET ENFIN NE PAS OUBLIER D'ÉVALUER...

- Avez-vous réalisé une évaluation de la démarche de concertation en interne? ☐ ☐ ☐ ☐
- Avez-vous réalisé une évaluation de la démarche auprès des participants? ☐ ☐ ☐ ☐



EXERCICE PRATIQUE RÉSULTATS

ENGAGEMENT N°1

ENTRE 8 ET 12 POINTS **BRAVO**

Vous avez mis tous les atouts de votre côté pour engager une démarche de concertation réussie! Essayez à l'avenir de viser la note maximale à toutes les questions!

ENTRE 3 ET 5 POINTS

Attention, vous risquez de générer des incompréhensions et de la frustration chez les participants!

- **Vous avez noté 0 à la question 1A?**

C'est l'opportunité même de la démarche qui est en cause. Sans marge de manœuvre, il n'y a pas de concertation possible. Choisissez plutôt d'informer la population.

- **Vous avez noté 1 ou 0 aux questions 1B, 1C et 1D?**

Revoyez votre mode de préparation et de lancement de la concertation. Bien définir le mandat de concertation et le communiquer aux participants est la clef de la réussite.

VOUS AVEZ OBTENU MOINS DE 3 POINTS

Tirez des enseignements des limites de la démarche, appuyez-vous sur le guide et donnez-vous la chance de faire mieux la prochaine fois!

ENGAGEMENT N°2

ENTRE 8 ET 12 POINTS **BRAVO**

Vous avez accordé à l'enjeu de mobilisation l'importance qu'il mérite. N'hésitez pas à évaluer l'efficacité de vos outils de mobilisation pour viser le 16/16!

ENTRE 7 ET 11 POINTS

Souvenez-vous que les habitants ne sont pas des représentants des habitants. Pour approcher l'intérêt général, il faut donc s'assurer qu'ils soient présents en nombre et dans leur plus grande diversité.

- **Vous avez noté 0 ou 1 à la question 2B?**

Vous avez négligé une étape fondamentale. Quand on engage un débat, il est nécessaire d'identifier les parties prenantes et de déterminer une stratégie adaptée pour les mobiliser.

- **Vous avez noté « ne sait pas », 0 ou 1 aux questions 2C à 2F?**

Vous avez besoin de revoir vos outils de mobilisation ou de détailler davantage votre fiche d'émargement pour mesurer la qualité de la participation. Et n'oubliez pas l'indispensable remobilisation!

VOUS AVEZ OBTENU MOINS DE 7 POINTS

Servez-vous du guide pour renforcer vos méthodes et outils. Il n'y a pas de bonne concertation sans bonne mobilisation!

ENGAGEMENT N°3

ENTRE 8 ET 12 POINTS

BRAVO

Vous avez réussi l'étape de mise en débat ! Pour la prochaine démarche, prenez le temps d'envisager toutes les étapes, tirez des enseignements des rencontres précédentes et choisissez les outils les plus participatifs et les plus rigoureux.

ENTRE 4 ET 7 POINTS

Revoyez vos méthodes de mise en débat, imaginez une démarche progressive et surtout, abandonnez la traditionnelle réunion publique au profit de méthodes plus susceptibles de générer de l'intelligence collective.

VOUS AVEZ OBTENU MOINS DE 4 POINTS

Attention, la démocratie participative exige de la méthode. Pour votre prochaine démarche, prenez le temps d'élaborer un processus adapté.

ENGAGEMENT N°4

ENTRE 8 ET 12 POINTS

Vous vous êtes donné toutes les chances de tirer le meilleur parti de la concertation. Soyez vigilant, tous les items comptent : vous pouvez viser 12/12 !

ENTRE 4 ET 7 POINTS

Attention, mettre un sujet en débat ne suffit pas, il est nécessaire de respecter le travail des participants, de s'assurer que les enseignements de la concertation viennent nourrir le projet, et surtout de faire preuve de transparence grâce à la réalisation et à la diffusion des comptes rendus : c'est la condition première de la confiance !

VOUS AVEZ OBTENU MOINS DE 4 POINTS

Vous avez peut-être négligé cette étape. À l'avenir, prévoyez-la dès le démarrage de la démarche !

ENGAGEMENT N°5

ENTRE 6 ET 8 POINTS

BRAVO

Vous respectez l'engagement le plus important. La note à atteindre est bien 8/8 !

ENTRE 4 ET 7 POINTS

Il n'y a pas de concertation réussie sans restitution : les participants sont en droit de savoir à quoi ont servi leurs contributions. Il est également important de valoriser la démarche en informant largement la population des modalités de mise en débat, des propositions formulées et de la manière dont elles sont venues nourrir les décisions.

VOUS AVEZ OBTENU MOINS DE 3 POINTS

Attention, quelle que soit la qualité de votre démarche, elle ne sera pas complète si vous ne prenez pas le temps de la restitution. C'est aussi une question de respect envers les participants.



ÉVALUER

Évaluer sa démarche de concertation est la condition pour améliorer ses pratiques. Pourtant, cette étape est rarement mise en œuvre. Si vous n'avez pas obtenu un score de 4, prévoyez-la pour vos prochaines démarches.

Mettez en place une fiche d'émargement détaillée pour mesurer la qualité de la participation, faites remplir aux participants un questionnaire d'évaluation lors de la dernière rencontre et réunissez tous les acteurs pour tirer ensemble les enseignements, en utilisant par exemple le présent questionnaire. Et surtout, gardez une trace des résultats afin de vous en inspirer pour les prochaines concertations !



PARTIE 2

LES PARTICULARITÉS DE LA
CONCERTATION À L'ÉCHELLE
INTERCOMMUNALE

FAUT-IL CONCERTER À L'ÉCHELLE INTERCOMMUNALE ?

Longtemps, les pratiques de concertation organisées à l'échelle intercommunale et sous l'impulsion des communautés et métropoles se sont faites rares. Cet échelon territorial dispose pourtant, peut-être plus que les autres, de la culture nécessaire au développement de la gouvernance participative : les intercommunalités se sont pour la plupart construites autour de la notion de compromis, de construction d'un consensus local, induite par le mode de fonctionnement des conseillers communautaires et de désignation de leurs membres. La nature de nombreuses compétences communautaires reposant sur des documents et stratégies structurants (projet de territoire, schéma de cohérence territoriale – Scot –, plans climat-air-énergie, programme local de l'habitat...) a obligé les intercommunalités à organiser des consultations de citoyens, celles-ci étant prévues par la loi.

Reste cependant que la concertation des citoyens est longtemps restée principalement du ressort de la commune, et a souvent été organisée par les maires et les élus municipaux.

LES FREINS AU DÉPLOIEMENT DE PRATIQUES PARTICIPATIVES INTERCOMMUNALES

Plusieurs raisons peuvent expliquer ce phénomène. La première repose sur un manque de légitimité perçu par les élus communautaires. Il s'agit de rappeler ici que l'intercommunalité est une collectivité jeune, moins bien connue par les citoyens que la commune, le département ou même la région. Les élus municipaux sont davantage identifiés que leurs homologues communautaires... y compris lorsqu'il s'agit des mêmes personnes ! Et de fait, **le dialogue direct avec le citoyen a longtemps été considéré comme l'apanage du maire sans que l'intercommunalité y trouve une place, quand bien même certains des sujets abordés la concernent directement.**

Un autre frein à la concertation intercommunale peut résider dans la supposée technicité des thématiques propres à ce périmètre. Selon les idées parfois exprimées, la commune gérerait des compétences de proximité, davantage appréhendables par les habitants, là où la communauté se concentrerait sur des sujets plus techniques, plus complexes, et moins aptes à être débattus dans le cadre d'une concertation.



La concertation des citoyens est longtemps restée principalement du ressort de la commune, et a souvent été organisée par les maires et les élus municipaux.



Quoi de plus concret pour un citoyen que le ramassage des déchets ou le réseau de transports publics !

Cette distinction paraît difficilement justifiable aujourd'hui, considérant les compétences exercées par les communautés : quoi de plus concret pour un habitant que le service de ramassage des ordures ménagères ou que le réseau de transports publics ! Pilotes de projets d'avenir (crèches, maisons de santé, équipements...), les intercommunalités portent de grands investissements qui concernent directement leurs habitants.

Plus encore, l'idée que les habitants ne seraient en capacité de débattre que de sujets de proximité est tout à fait erronée.

Au travers de son concept de « démocratie du sommeil »¹, le sociologue Jean Viard a mis en évidence l'illusion d'un citoyen « prisonnier » de sa commune. Dans les faits, ceux-ci se révèlent très intéressés par les projets concernant les lieux où ils travaillent, font leurs courses, se divertissent...

Certains invoquent la difficulté induite par le périmètre lui-même : les habitants s'identifient d'abord à une commune et ne sont pas forcément prêts à s'investir à l'échelle d'un territoire qu'ils connaissent moins. L'extension du domaine de la participation semble donc peu aisée.

Enfin, des enjeux politiques peuvent limiter les dynamiques participatives intercommunales, dans des territoires par exemple où existent des tensions entre les communes et l'intercommunalité à laquelle elles appartiennent. Dans ce cas, les marges de manœuvre pour organiser la concertation « grande échelle » s'amenuisent et celle-ci peine à exister.

DES LIMITES QUI SE NOURRISSENT ELLES-MÊMES

Il est intéressant de souligner ici que certaines raisons précédemment énoncées pour justifier la difficulté à concerter pourraient justement lever, au moins en partie, cette difficulté. En effet, une grande partie de ces explications s'appuient sur la méconnaissance et sur le manque de légitimité démocratique de l'intercommunalité : méconnaissance des élus, du territoire, des compétences, de la collectivité... Or, et comme cela a déjà été rappelé dans cette publication, l'un des intérêts de la concertation réside justement dans sa capacité à mettre en visibilité les politiques publiques qui en font l'objet, mais également la structure et les élus qui les portent.

Une démarche de concertation sur un plan climat-air-énergie permet, en plus d'enrichir la stratégie, de mettre en évidence le rôle de la communauté de communes ou d'agglomération dans le champ des politiques environnementales et d'identifier les élus qui portent ces politiques.

Encourager les pratiques participatives intercommunales pourrait ainsi améliorer considérablement la (re)connaissance de l'intercommunalité par ses citoyens.

¹ La notion de « démocratie du sommeil » qualifie la démocratie locale française qui veut que les citoyens votent dans la commune où ils résident, et donc où ils dorment. Or la majorité d'entre eux travaillent, consomment, se divertissent dans d'autres communes, où ils ne peuvent voter.

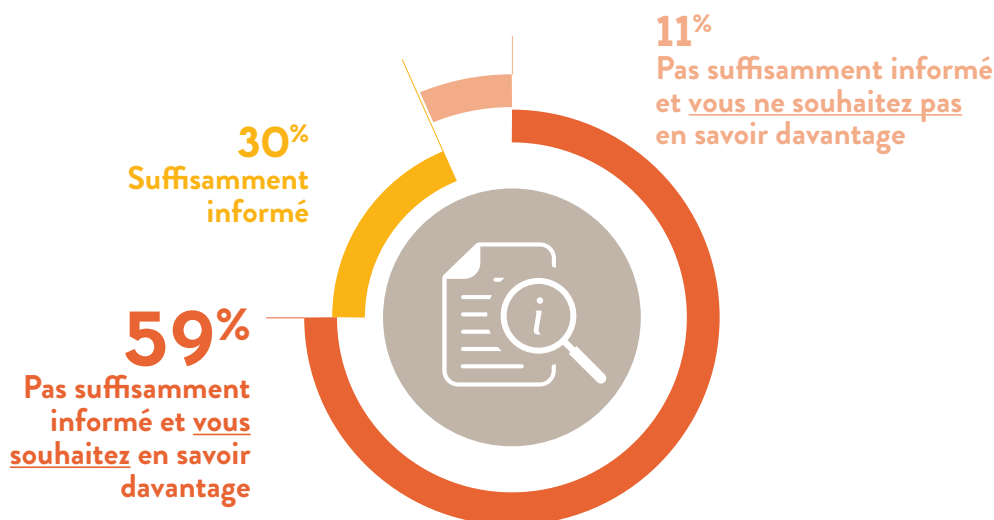
² Fabien Desage, David Guéranger, *La Politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*. Éd. du Croquant, coll. Savoir/Agir, 2011

Certains auteurs, comme Fabien Desage et David Guéranger², ont considéré que cet entre-soi intercommunal était assumé et entretenu par les élus, leur permettant de créer un espace de consensus et de négociation cloisonné au sein des communautés, à l'écart justement du regard citoyen. Le développement des pratiques participatives, mais plus généralement l'accroissement de la transparence des politiques intercommunales durant le mandat 2014-2020, tend à montrer que le portrait dressé par les chercheurs dans leur ouvrage de 2011 est en nette évolution. La marge de progrès reste cependant considérable, et ce d'autant plus que les attentes des Français sont réelles.

DES ATTENTES CITOYENNES, DES EXIGENCES DÉMOCRATIQUES

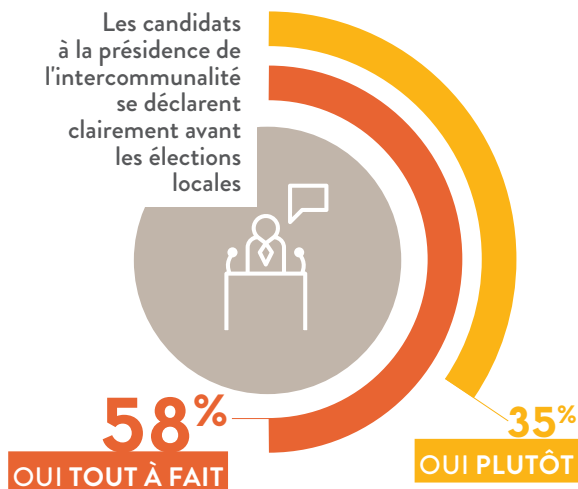
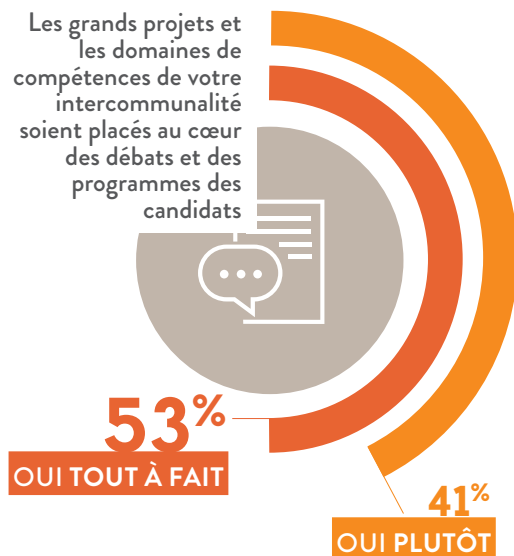
Un sondage réalisé par l'institut Ifop pour l'AdCF en septembre 2018 met en évidence que près de 60 % des Français estiment qu'ils ne sont pas suffisamment informés sur le rôle et l'action de leur intercommunalité et souhaiteraient en savoir davantage.

DIRIEZ-VOUS QUE VOUS ÊTES SUFFISAMMENT OU PAS SUFFISAMMENT INFORMÉ SUR LE RÔLE ET L'ACTION DE VOTRE INTERCOMMUNALITÉ ?



Source : sondage Ifop pour l'AdCF, septembre 2018

SOUHAITEZ-VOUS QUE, DANS VOTRE INTERCOMMUNALITÉ...



Source : sondage Ifop pour l'AdCF, septembre 2018

Cette attente forte des citoyens s'inscrit dans une dynamique de montée en compétence des communautés et métropoles, pilotes aujourd'hui, selon leurs statuts, de politiques d'ampleur dans l'essentiel des champs de compétences locaux :

- **L'aménagement du territoire**, avec l'élaboration des plans locaux d'urbanisme intercommunaux, la politique locale du commerce, la politique de mobilité...
- **Le développement économique**, par la gestion des zones d'activité ou l'accompagnement des acteurs économiques, le tourisme...
- **Les politiques environnementales**, via la collecte et le traitement des déchets, la gestion de l'eau (eau potable, assainissement, gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, eaux pluviales...), l'élaboration de plans climat-air-énergie...

- Pour une partie des communautés, au travers des **compétences de proximité** importantes (périscolaire, scolaire, action sociale, gestion d'équipements sportifs et culturels...)

Ces compétences touchent de très près la vie des habitants d'un territoire et répondent aux principales préoccupations des Français telles qu'ils les expriment dans de nombreux sondages : économie et emploi, mobilité, santé, environnement. Elles représentent par ailleurs des budgets si considérables que la perspective d'une élaboration faisant l'impasse sur toute sanction démocratique ou démarche participative prête aujourd'hui à de légitimes interrogations.

QUELLE DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE, QUELLE DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE POUR L'INTERCOMMUNALITÉ ?

Si les progrès réalisés au cours du précédent mandat pour mettre en visibilité l'intercommunalité et accroître la transparence de ses politiques ont été nombreux, celle-ci reste aujourd'hui démocratiquement éloignée des citoyens. Les solutions à cet éloignement s'inscrivent dans deux champs : celui de la représentation et celui de la participation.

Le mode d'élection des conseillers communautaires et métropolitains a connu une évolution importante en 2014. L'adoption de la technique du « fléchage » sur un bulletin à double liste (municipale et intercommunale) a permis le passage au suffrage universel pour les élus des intercommunalités. Cette évolution capitale est cependant passée relativement inaperçue pour les citoyens, tant durant les campagnes électorales qu'au moment du vote. Les travaux réalisés pour l'AdCF par des chercheurs sur de nombreux territoires mettent en évidence l'absence de l'intercommunalité dans les débats locaux¹.

Quasiment nulle part, un programme pour l'intercommunalité n'a été mis au débat par les candidats.

Et de fait, nulle part les citoyens n'ont élu une équipe intercommunale sur la base d'un projet de mandat.

Les attentes sont pourtant fortes, comme le montre le sondage réalisé par l'Ifop pour l'AdCF en septembre 2018.

94 % des personnes interrogées souhaitent que les grands projets et les domaines de compétences de leur intercommunalité soient placés au cœur des débats et des programmes des candidats en 2020.

93 % voudraient que les candidats à la présidence de l'intercommunalité se déclarent clairement avant les élections locales.

La place de l'intercommunalité dans les campagnes de 2020, ainsi que les évolutions possibles du mode de scrutin pour les prochaines échéances électorales, se situent en marge du sujet exploré dans cette publication. Reste cependant que face à ces limites dans le champ de la démocratie représentative, le développement de démarches participatives tout au long du mandat apparaît d'autant plus fondamental afin de garantir le bon fonctionnement démocratique des intercommunalités.

¹ Sous la direction de Rémy Le Saout et Sébastien Vignon, *Une invitée discrète. L'intercommunalité dans les élections municipales de 2014*, Ed. Berger-Levrault, 2015

CONCERTER SUR DES PROJETS ET DES POLITIQUES PUBLIQUES

Il n'existe pas de données consolidées permettant de mesurer le développement des pratiques participatives à l'échelle intercommunale et de les comparer aux autres échelons territoriaux. Mais l'expérience montre que ces pratiques sont en développement constant depuis plusieurs années. Il existe cependant des marges de progression importantes. Celles-ci portent sur la capacité, pour les projets faisant l'objet d'une concertation obligatoire, à aller au-delà des obligations réglementaires, souvent très insuffisantes pour générer une concertation riche et utile. Ces concertations peuvent être enrichies à toutes les étapes (mobilisations, modalités d'animation, restitution...).

Un autre enjeu consiste à ne plus uniquement concerter sur un projet (aménagement d'un quartier, construction d'un équipement), **mais également sur des politiques publiques** en tant que telles et dans toutes leurs dimensions (stratégies, tarifications, horaires, accessibilité...). Naturellement, les situations diffèrent selon que l'on traite :

- D'un projet relevant d'une compétence intercommunale, mais dont la mise en œuvre ne concerne qu'une partie du territoire (nouveau programme de renouvellement urbain, projet d'aménagement...).
- D'un équipement ou d'un projet d'intérêt communautaire qui concerne tout le territoire mais qui se trouve localisé par nature dans une des communes (un grand équipement culturel ou sportif, un pôle gare, un aménagement de cœur de ville...).
- D'une politique intercommunale qui concerne tout le territoire (PLUI, mobilité, habitat, projet périscolaire, gestion des déchets...).

Chacun de ces exemples présentera ses propres spécificités. Cependant, connaître la méthodologie générale afin de l'appliquer de manière exigeante permettra d'enrichir toute démarche de concertation, quelle qu'elle soit. C'est l'objectif que se donne cette publication, et qui sera approfondi plus particulièrement dans le chapitre 3.

CONCERTER À L'ÉCHELLE INTERCOMMUNALE VS COMMUNALE : DES DIFFÉRENCES SIGNIFICATIVES

Les démarches participatives ne sont pas en soi plus complexes lorsqu'elles s'appliquent à l'échelle intercommunale (comparativement avec l'échelon communal), mais elles nécessitent des pratiques adaptées. Celles-ci doivent tenir compte de différents enjeux relatifs à la notoriété de l'intercommunalité et à sa possible plus grande distance avec le public ; à la mobilisation du public et surtout du grand public ; aux sujets mis en discussion, ou encore à la compétence des équipes.



Même quand les citoyens connaissent leurs élus communautaires, ce qui est rare, leur relation n'est pas la même que celle qu'ils peuvent avoir avec leur seul maire.

L'ENJEU DE NOTORIÉTÉ ET DE DISTANCIATION

Selon le sondage Ifop réalisé pour l'AdCF en septembre 2018, 86 % des Français estiment que le principe de l'intercommunalité est une bonne chose et 83 % déclarent également que ce principe est une bonne chose pour leur commune de résidence³. Mais si le principe est apprécié, qu'en est-il de la notoriété de la collectivité et quel impact a-t-elle sur les démarches participatives ?

Le premier point est celui de la notoriété des élus. Si tout le monde connaît son maire, les habitants sont beaucoup moins nombreux à connaître leur président ou présidente d'intercommunalité, et encore moins leurs élus communautaires. Le même sondage met ainsi en évidence que 79 % des Français connaissent le nom actuel de leur communauté/métropole, mais seulement 41 % le nom de celui ou celle qui la préside.

Le second élément concerne la notoriété des compétences de l'intercommunalité.

La connaissance progresse, mais les Français demandent davantage d'informations sur l'intercommunalité, comme d'ailleurs sur les autres niveaux de collectivités. Ainsi, si 75 % sont satisfaits du travail accompli par leur intercommunalité, 59 % se disent insuffisamment informés⁴. Pour une grande partie des habitants, la commune reste le premier interlocuteur, y compris sur des champs de compétences qui ne sont pas les siens.

Ce double manque de notoriété pèse sur la motivation de participation des habitants, qui peuvent se sentir moins concernés par des débats engagés par des élus qu'ils ne connaissent pas et sur des sujets sur lesquels ils n'ont jamais été mobilisés.

Une question de distanciation ?

Quelle perception partagent les acteurs intercommunaux du besoin et des attentes de la population ?

Chacun connaît l'anecdote du maire qui met trois heures à faire son marché et revient panier vide parce qu'il a passé son temps à répondre à des sollicitations de ses administrés.

Mais cela arrive-t-il au vice-président de l'intercommunalité, par exemple en charge des déchets, une compétence qui génère pourtant beaucoup d'interrogations des citoyens, si l'élu en question fait son marché dans une commune dans laquelle il n'est pas élu ?

Même quand les citoyens connaissent leurs élus communautaires, ce qui est rare, leur relation est aujourd'hui fondamentalement différente. Le vice-président ne marie pas, il n'est pas sur le terrain quand il y a un incendie, il n'organise pas de vœux, il ne rédige pas l'édition du journal municipal... Cette différence de nature de la relation conduit nécessairement à limiter les échanges informels entre l'élu communautaire et les citoyens. La pression de la demande est moins directe, elle passe le plus souvent par des sollicitations via les maires ou par le truchement des services qui gèrent les réclamations.

La perception du besoin d'échange avec la population peut donc s'en trouver affectée. Le sondage Ifop précité constate pourtant que **les Français sont en demande de transparence forte et de renforcement de la part des débats consacrée aux projets et compétences des intercommunalités :**

94 % souhaitent d'ailleurs que ces derniers soient placés au cœur des débats et des programmes des candidats pour les élections locales du printemps 2020.

³ Ce dernier résultat est d'ailleurs en progrès de 9 points par rapport au précédent sondage (2013) de l'Ifop pour l'AdCF.

⁴ Sondage Ifop : 47 % sur les communes, 59 % sur les conseils départementaux, 61 % sur les conseils régionaux.

Une absence de volonté ?

Comme l'Union européenne pour les nations qui la composent, l'intercommunalité a parfois bon dos pour certains élus locaux : on s'attribue ses réussites et on prend ses distances par rapport à ses limites. Cela peut conduire à s'interroger sur la volonté des élus locaux, et des maires avant tout, à engager une gouvernance participative à l'échelle intercommunale. La même question peut être posée à l'intercommunalités. Puisque l'on est, bien moins qu'à l'échelle communale, soumis à la pression de la demande citoyenne, la tentation n'est-elle pas de « vivre cachés » pour « vivre heureux » ?

Il serait prétentieux de vouloir apporter des réponses uniques et péremptoires à ces questions qui se posent sans doute différemment selon les territoires. Il s'agira également de veiller à ne pas généraliser le constat. Certains élus se révèlent proactifs, moteurs et convaincus, d'autres récalcitrants. On peut toutefois poser quelques principes de bon sens :

- Les démarches de concertation sont d'excellentes occasions pour l'intercommunalité et les élus communautaires de se faire connaître. Il est donc particulièrement important de veiller à mobiliser des participants nombreux et émanant de tout le territoire.
- Si l'on reprend le constat selon lequel les habitants s'en réfèrent à leur maire, y compris pour des sujets intercommunaux, on peut donc en conclure que l'absence de concertation d'échelle intercommunale aurait aussi un impact négatif sur l'image des élus municipaux.

Il convient, lorsqu'on lance le débat à l'échelle intercommunale, de veiller à faire un effort pédagogique supplémentaire pour éclairer les participants sur le fonctionnement et les compétences de la collectivité.

L'ENJEU DE MOBILISATION DES PARTIES PRENANTES À L'ÉCHELLE INTERCOMMUNALE

La société civile organisée dispose d'une instance, dont la création est obligatoire pour toutes les intercommunalités de plus de 20 000 habitants : les conseils de développement.

Ceux-ci réunissent les représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs, et les délégués des milieux environnementaux, scientifiques et éducatifs. Ce dispositif constitue un relais précieux dans le cadre de démarches de concertation. Il sera cependant nécessaire de ne pas se limiter aux seuls acteurs qui y sont représentés, mais d'élargir largement la mobilisation.

La question est plus sensible pour ce qui est du grand public. Traditionnellement la mobilisation de ce grand public relève du niveau municipal où sont généralement prévus, si ce n'est des concertations, du moins des temps d'échange, des réunions publiques, de quartier... C'est également à cette échelle qu'existent des instances permanentes : conseils de quartier, citoyens, de jeunes, de seniors, d'enfants... dont le fonctionnement présente souvent des limites notamment en termes de capacité à représenter la diversité de la population. Il existe donc aujourd'hui une certaine forme d'exclusivité communale de la relation aux citoyens.

Les pratiques de mobilisation constituent également un sujet d'interrogation. Comment mobiliser les habitants de tout un territoire, quand on peine à les mobiliser à l'échelle d'une commune ? C'est l'objet du chapitre 3 de cette publication.

L'ENJEU DES SUJETS MIS EN DISCUSSION

Il arrive parfois que les sujets intercommunaux (grands projets, politiques publiques) soient jugés d'une trop grande portée ou d'une trop grande complexité pour être mis en débat avec « M. et Mme Toutlemonde » et que ces derniers seraient plus enclins à se mobiliser sur des questions relevant de l'hyperproximité.

Cette considération relève d'une idée reçue parfaitement fausse.

- Les citoyens, quels qu'ils soient, proposent de petites choses... si on les interroge petitement et sur de petites choses. La responsabilité revient ici à celui qui met en débat les sujets.
- Comme le disait Nicolas Boileau, « *ce que l'on conçoit bien s'énonce clairement* ». Il est parfaitement possible de donner accès à tous aux enjeux d'un projet, même si ceux-ci sont particulièrement complexes, à mesure que l'on apporte une information compréhensible par tous et que l'on pose les véritables enjeux du débat.
- Plus généralement, les participants sont à même de se mobiliser sur une large variété de sujets s'ils sont convaincus que leur participation est utile.
- Ils reviennent si l'on a été respectueux à leur égard et que l'on a fait preuve de la plus grande déontologie dans la mise en œuvre de la démarche.

L'ENJEU DE COMPÉTENCE DES ÉQUIPES

Les équipes des intercommunalités, par la nature des compétences exercées, sont souvent composées de techniciens et d'ingénieurs ou de chargés de projets. On y trouve moins souvent qu'à l'échelle communale des agents spécialisés dans la démocratie de proximité, qui ont une pratique éprouvée de la relation aux citoyens. La compétence de concertation apparaît de surcroît plus souvent externalisée à l'échelle intercommunale, du fait de l'ampleur des projets et des obligations réglementaires.

Ces questions seront davantage explorées dans les chapitres suivants. Quelques principes peuvent cependant être déjà posés : faire monter progressivement en compétence l'ensemble des équipes ; capitaliser et diffuser les démarches ; demander du transfert de compétences aux prestataires mobilisés, appliquer la démarche participative en interne à la collectivité pour permettre aux équipes et aux élus de s'approprier les méthodes ; développer une logique de centre de ressources au profit des communes...

EN BREF

Si les démarches participatives d'échelle intercommunale présentent certaines particularités, notamment comparées à celles d'échelle communale, rien ne s'oppose à ce qu'elles soient mises en œuvre. Les pratiques évoluent, et ont d'abord besoin de méthode afin que la volonté politique trouve sa concrétisation. Pour toute concertation de dimension communautaire, il apparaît indispensable d'impliquer les équipes municipales dans la préparation des débats, et particulièrement dans la phase de mobilisation.

Enfin, au-delà de sa finalité première qui est d'améliorer la qualité des décisions publiques, la concertation constitue aussi une excellente occasion de promouvoir l'intercommunalité et de permettre la rencontre entre les élus communautaires et les habitants du territoire.



PARTIE 3

CONDUIRE UNE
CONCERTATION
PAS À PAS

CONCERTER OU NE PAS CONCERTER ? LES QUESTIONS À SE POSER EN AMONT

Une concertation est une démarche, un projet, un processus. Ce n'est surtout pas une réunion publique, puis plus rien, puis une autre réunion parce que les choses se tendent... Cette démarche doit être préparée soigneusement. L'expérience montre que nombre de difficultés rencontrées lors de débats auraient largement pu être évitées si ce travail préparatoire avait été réalisé en amont.

VOICI UNE SÉRIE DE QUESTIONS QU'IL EST SOUHAITABLE DE SE POSER EN AMONT, ET POUR LESQUELLES IL EST ESSENTIEL D'APPORTER DES RÉPONSES PRÉCISES. ELLES SERONT EXPLORÉES PAS À PAS DANS LES CHAPITRES SUIVANTS.

1

POURQUOI SOUHAITE-T-ON CONCERTER ?
Doit-on le faire ?

5

AVEC QUI VA-T-ON DISCUTER ?
Comment va-t-on mobiliser les parties prenantes du débat ?

10

QUELS SERONT LES LIVRABLES DE LA CONCERTATION ?
Comment viendront-ils nourrir le projet ?

2

SUR QUOI VA-T-ON CONCERTER ?
Quels sont les sujets mis en débat ? Quels sont ceux qui ne le seront pas ?

6

COMMENT LES PARTENAIRES DU PROJET SERONT-ILS ASSOCIÉS ?

11

QUELS RETOURS FERA-T-ON AUX PARTICIPANTS À L'ISSUE DE LA CONCERTATION ?

3

DANS QUEL CONTEXTE SE DÉROULE CETTE CONCERTATION ?
Y a-t-il eu des étapes préalables ? Quels sont les risques à anticiper ? Quels sont les sujets/projets connexes qui risquent d'impacter la concertation ?

7

QUELLE SERA LA STRATÉGIE GÉNÉRALE DE LA DÉMARCHE ?

12

QUELLE COMMUNICATION SERA MISE EN PLACE ?
Comment la démarche sera-t-elle valorisée ?

4

QUAND VA-T-ON CONCERTER ?
Est-ce le bon moment ? Comment la concertation s'inscrit-elle dans le planning du projet ? Quels autres événements se déroulant sur la même période sont susceptibles d'influer sur la démarche ?

8

QUELLES INFORMATIONS DÉLIVRERA-T-ON AUX PARTICIPANTS ?

13

QUELS MOYENS SERONT CONSACRÉS À LA CONCERTATION ?
Va-t-on s'appuyer sur un prestataire externe ? Comment sera-t-il mobilisé ? Quelle sera la répartition des tâches entre les services et le prestataire ?

9

QUELS OUTILS DE DISCUSSION SERONT MIS EN PLACE ?

POUR RÉPONDRE À CES QUESTIONS, ET DONC PRÉPARER LA CONCERTATION, VOICI L'ORGANISATION PROPOSÉE :



1

RÉUNIR LES ACTEURS INTERNES CONCERNÉS PAR LA DÉMARCHÉ :

les élus référents, le service en charge du sujet, les services de la démocratie locale, de la communication, du protocole, le cabinet... et organiser une première discussion sur la base des questions en respectant si possible l'ordre présenté (avant de savoir quels outils on va mettre en place, il faut avant tout identifier les objectifs de la démarche).



2

RÉDIGER UNE PREMIÈRE NOTE STRATÉGIQUE SUR LA BASE DES RÉPONSES APPORTÉES.



3

ÉCHANGER AVEC LES ÉVENTUELS PARTENAIRES OU COPILOTES DE LA DÉMARCHÉ :

la ou les communes directement concernées par un aménagement, les cofinanceurs, un bailleur social, les services de l'État sur des questions environnementales, l'Éducation nationale pour un projet éducatif territorial...



4

AFFINER LA NOTE STRATÉGIQUE AU VU DE CES ÉCHANGES ET DÉCLINER LA STRATÉGIE dans une feuille de route incluant les outils, les délais, le calendrier des débats. Éventuellement, rédiger un cahier des charges pour mobiliser un prestataire.



5

RASSEMBLER LES ACTEURS INTERNES ET PARTENAIRES EXTERNES pour valider la stratégie consolidée et la feuille de route.



Il est tout à fait possible mobiliser un prestataire spécialisé en concertation pour réaliser ce travail de rédaction de la stratégie et de la feuille de route. Dans ce cas, il faut s'assurer qu'il ne rédige pas ces documents « en chambre », mais qu'il rencontre les acteurs internes et externes pour adapter la stratégie au contexte précis de la démarche. Dans un deuxième temps, deux options sont possibles : mettre en œuvre la démarche en interne, ou la confier à un prestataire au terme d'une consultation ou d'un appel d'offres.

POURQUOI CONCERTER ?

PREMIÈRE QUESTION À SE POSER : QUELS SONT LES OBJECTIFS ET LES FINALITÉS DE LA DÉMARCHE QUE L'ON SOUHAITE ENGAGER ?

On peut attendre de la concertation des avis sur différentes options d'un projet ou d'une politique publique, des propositions ascendantes et coconstruites, des idées nouvelles, un état des consensus et dissensus qui viendront éclairer la décision... Les acteurs d'un projet (élus, techniciens, maîtrise d'œuvre, partenaires...) peuvent ne pas être complètement en accord sur le projet au départ de la réflexion, mais il est important d'obtenir un consensus sur la démarche de concertation, sur ses objectifs propres et sur la manière dont elle va se dérouler.

Dans certains cas précis, la question de savoir s'il faut ou non concerter les citoyens ne se pose pas : il s'agit ici de toutes les situations dans lesquelles la concertation est obligatoire. On peut toutefois s'interroger sur sa nature et sa portée. En effet, le caractère obligatoire d'une concertation n'exclut pas

de poser la question de son élargissement à une dimension plus volontaire, le « paquet minimum imposé » se limitant souvent à des procédures de mise à disposition d'informations, de recueil d'avis, de modalités d'invitation et de temps de rencontre qui relèvent en général davantage de la consultation et de l'information que de la concertation.

Tout comme il existe des situations où la concertation est obligatoire, il existe aussi des situations où elle est fortement déconseillée, lorsque le projet ne recèle aucune marge de manœuvre. Dans ce cas l'engagement n° 1 de « ne mettre en débat que des sujets dont certains aspects sont ouverts à des modifications... » ne serait plus respecté. Cela n'exclut naturellement pas d'informer les habitants, voire même de les consulter, mais, s'il n'y a aucune marge de manœuvre, on ne peut parler de concertation.

LES OBLIGATIONS RÉGLEMENTAIRES

Quelle que soit la législation qui les définit, les procédures de participation confèrent au public le droit :

- D'accéder aux informations pertinentes afin de permettre une participation effective ;
- De disposer de délais raisonnables pour formuler des observations et des propositions ;
- D'être informé de la manière dont il a été tenu compte de ses observations et propositions dans la décision finale.

La population doit être, dans certains cas, concertée en amont de la décision. Il s'agit par exemple des opérations soumises à la saisine de la

Commission nationale du débat public (CNDP), ou par exemple de plans et de programmes spécifiques tels que les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage), les plans de prévention des risques technologiques, etc.

La consultation est également obligatoire pour certains plans et projets en aval de la décision, via le processus d'enquête publique par exemple (pour des projets d'aménagement, des démarches de planification, des projets de création de parcs nationaux ou régionaux...), ou par voie électronique.

Une liste plus exhaustive des obligations réglementaires relatives à la concertation est disponible en annexe, à la fin de ce guide.

DANS QUEL CONTEXTE CETTE CONCERTATION SE DÉROULE-T-ELLE ?

ANALYSER L'HISTORIQUE

Les gens se souviennent des démarches de concertation antérieures, surtout s'ils en ont conçu de la frustration. Il est donc essentiel, avant d'engager un nouveau débat, de tirer les enseignements des éventuelles étapes préalables, voire de démarches connexes au projet. Qu'a-t-on mis en discussion ? Qui était présent ? Qui manquait ? Comment se sont passés les débats ? Y a-t-il eu des difficultés particulières ? A-t-on restitué aux participants le résultat de ces étapes préalables ? Si le temps a passé, les a-t-on tenus au courant des raisons de ces délais ? Le projet a-t-il évolué depuis ? Les gens sont-ils informés de ces évolutions ?

Ce « passif » de la participation doit être pris en compte. Les pratiques de concertation sont récentes, les méthodologies encore peu diffusées. Il est donc tout à fait compréhensible qu'une collectivité ait pu faire des erreurs dans des mises en débat. La meilleure façon de dépasser ces erreurs au moment d'engager une nouvelle concertation, c'est de les analyser de façon objective, de s'appuyer désormais sur des méthodologies plus rigoureuses, et de reconnaître simplement ces difficultés passées. Les citoyens, lors de la rencontre de lancement de la nouvelle démarche, seront assurément sensibles au fait que la collectivité ait tiré des enseignements de ses pratiques passées pour les améliorer.

L'analyse des précédentes concertations peut permettre d'améliorer les nouvelles démarches.

ANTICIPER LES RISQUES

Toute démarche de dialogue avec la population est une démarche « risquée » pour la collectivité, en cela qu'elle se déroule « en direct », que l'on ne sait pas qui sera présent, que l'on ne maîtrise pas toujours ce que vont dire les intervenants, que souvent on va discuter d'un projet qui rencontre des oppositions...

Lors de la phase préparatoire, il convient d'identifier l'ensemble de ces risques : politiques (par exemple des désaccords entre les élus de la majorité), historiques (une phase antérieure qui s'est mal déroulée), juridiques (si la démarche s'inscrit dans des obligations réglementaires), calendaires (du fait d'un temps dédié à la discussion que l'on sait trop court), voire même logistiques (faiblesse des moyens alloués à la démarche).

Un autre risque est à prendre en compte : la présence de groupes de pression ou collectifs qui peuvent ou non représenter un point de vue majoritaire dans la population, qui ne « jouent pas le jeu » de la concertation et choisissent des formes d'expression plus directes (occupation de site, recours au juridique, manifestations)... Même si leur impact est éminemment difficile à mesurer et à gérer, il est *a minima* indispensable de l'anticiper. Naturellement, il n'est pas ici question de porter un jugement sur la nature du positionnement de ces collectifs, qui jouent souvent un rôle indispensable de contre-pouvoir, d'alerte sur des sujets majeurs concernant particulièrement les enjeux environnementaux. Il est même essentiel que ces acteurs soient rencontrés en amont de la démarche et qu'ils soient invités à participer à la concertation. Cette participation ne devra cependant pas empêcher l'expression de tous les points de vue.

SUR QUOI VA-T-ON CONCERTER ?

DÉTERMINER LE SUJET

Une concertation peut porter sur une très grande variété de sujets. On peut mettre en débat une action, un projet, une politique. On peut engager une discussion sur un projet d'aménagement, la réalisation d'un équipement, la réhabilitation d'un patrimoine, sur un projet de territoire, un PLUI, un plan de mobilité, un programme local de l'habitat, on peut ouvrir la discussion sur la politique des déchets, sur une stratégie environnementale, économique, éducative, sur la Gemapi ou l'harmonisation d'un système de tarification...

On peut même ouvrir un débat sur le budget d'investissement et de fonctionnement de la collectivité. Aucun sujet n'est à exclure dès lors que la démarche de concertation est sincère, qu'elle est utile à la performance des projets et des politiques et qu'elle peut déboucher sur des décisions.

LES DOMAINES D'APPLICATION DE LA CONCERTATION

Tous les champs de la décision publique sont potentiellement concernés par les démarches de concertation... ce qui ne signifie pas que l'on doit concerter sur tout ! On ne consulte que si on a quelque chose à mettre en débat, sinon on informe...

DÉFINIR LE PÉRIMÈTRE DE LA DISCUSSION

Mais déterminer le sujet ne suffit pas : il faut définir le périmètre de la discussion et de ce qui sera soumis au débat.

Une constante observée dans toutes les démarches de concertation est la sous-estimation, par les maîtrises d'ouvrage (et souvent également les maîtrises d'œuvre), des marges de manœuvre des projets. Celles-ci s'accordent sur le fait que la concertation doit permettre l'appropriation du projet, sans considérer qu'elle peut réellement l'améliorer. Parce que les porteurs de projet n'ont pas identifié de marges de manœuvre, souvent du fait d'une mise en débat trop tardive, ils s'inquiètent donc (à raison) du risque de frustration des participants et craignent (cette fois à tort) que la concertation ne vienne impacter l'équilibre général, et notamment financier, du projet.

Pourtant, ces marges de manœuvre existent bel et bien (ou alors il ne faut pas engager une concertation, mais informer simplement la population).

L'exercice consiste donc à lister :

- D'une part, les décisions déjà prises, les « coups partis », les invariants qui ne feront pas l'objet de débat mais dont il conviendra d'informer les participants.
- Et d'autre part, les éléments du projet qui sont encore suffisamment souples pour bénéficier des enseignements de la concertation.

Il s'agit en quelque sorte de *négoier* ces marges de manœuvre avec les responsables du projet en passant en revue point par point toutes les dimensions du projet.

A contrario, il n'existe quasiment jamais, au moment de démarrer une concertation, de degré zéro d'un projet, de « page blanche » où tout serait ouvert, où aucune orientation n'aurait préalablement été posée. Le simple fait de mettre en débat un projet ou une politique est déjà le signe d'une intention préalable.

EN INFORMER LES PARTICIPANTS

L'étape suivante consistera à informer les participants de la façon la plus claire possible en leur communiquant, lors de la rencontre de lancement, le mandat de concertation.

Par mandat de concertation on entend :

- Le périmètre du débat :
 - Ce qui est déjà décidé (les invariants), à propos de quoi les participants pourront apporter un avis mais qui ne modifiera pas la décision
 - Et ce qui n'est pas encore décidé (les variants) et qui pourra se nourrir de leurs contributions
- La manière dont le débat va se dérouler et sera conclu.

L'expérience montre que les citoyens attendent cette transparence. Ils se méfient, à raison, des débats où « les choses sont décidées d'avance » et ont besoin de savoir à quoi va réellement servir leur participation.

La distinction peut également être opérée entre l'opportunité d'un projet et la manière dont il sera mis en œuvre. On peut ainsi estimer, par exemple, que l'opportunité de réaliser un projet d'aménagement ou un nouvel équipement relève d'une décision politique préalable, parfois inscrite dans un projet de mandat, mais que la façon dont cet aménagement va être réalisé, ou la nature de l'équipement, sa destination, son usage... peuvent faire l'objet d'une concertation. De la même façon, l'opportunité pour la collectivité de mettre en place une politique de réduction des déchets relève de la responsabilité de la collectivité, mais les mesures d'accompagnement, les modalités de déclinaison de cette politique, voire même le mode de tarification, peuvent quant à eux être nourris par une large démarche participative.



Les citoyens se
méfient, à raison,
des débats
où « les choses
sont décidées
d'avance ».

Variants, invariants : de quoi s'agit-il ?

Sont déclinés ci-dessous, à titre d'illustration, des exemples de variants et invariants à propos de différents projets ou thématiques. Certains sujets sont positionnés parfois dans les invariants et parfois dans les variants, comme par exemple le budget consacré à une politique ou un projet. On peut en effet estimer que ce sujet n'est pas soumis au débat, ou a contrario ouvrir la discussion sur la bonne allocation des ressources. Le choix de faire d'un sujet un variant ou un invariant relève de la décision des élus du territoire et peut différer d'un projet à un autre.

SUJET	ILLUSTRATIONS D'INVARIANTS	ILLUSTRATIONS DE VARIANTS
Projet éducatif territorial	Les obligations relatives à l'accueil des enfants, les réglementations relatives aux taux d'encadrement. Le choix politique de mettre en place un accueil périscolaire. Le budget global consacré à cette politique...	La nature des activités en fonction des classes d'âge, les horaires, les classes d'âges concernées, la tarification des activités pour les usagers, les critères d'évaluation...
Projet d'aménagement	Le choix de réaliser le projet, les obligations relatives au PLUI, les obligations relatives au taux de logements sociaux, le nombre de logements, la répartition des m ² pour les différents usages...	La forme urbaine, la forme de l'habitat, la programmation des espaces publics, la destination des locaux d'activité, la façon dont le quartier favorisera les liens intergénérationnels, la manière dont on peut favoriser les comportements vertueux en matière de respect de l'environnement...
Déploiement d'un plan vélo	Le choix de déployer cette politique, les éléments prescriptifs du plan de mobilité (anciennement plan de déplacements), les obligations réglementaires en matière d'aménagement des voiries (voies ou pistes cyclables, double sens), les décisions déjà prises par les autres collectivités (sur des voiries relevant de leur compétence), les questions de sécurité, le budget prévisionnel...	Les itinéraires, la nature des aménagements, l'allocation des ressources en fonction du coût des différents aménagements, l'inclusion dans les plans de déplacements des entreprises ou des administrations, les mesures incitatives, la pédagogie...

LES ATTENDUS DU DÉBAT

Lorsque l'on a défini le périmètre du débat, il est temps de déterminer les « attendus » du débat, c'est-à-dire les informations qui seront communiquées aux participants lors des échanges et les questions qui leur seront posées.

RENDRE COMPTE DES ENJEUX ET DU CONTEXTE

La première règle en la matière est la transparence. Il ne sert à rien de masquer des informations sur le projet. Les participants ont besoin de bien comprendre les enjeux et le contexte pour apporter des contributions utiles.

La seconde est la clarté. Les informations communiquées doivent être appréhendables par tous les participants à la concertation. Il s'agit une responsabilité essentielle du maître d'ouvrage. Si les choses ne sont pas claires, les participants considéreront immédiatement que c'est parce qu'on « leur cache des choses ». Pour cela, il convient de travailler en deux temps :

- Dans un 1^{er} temps, les responsables du projet rédigent une présentation.
- Puis dans un 2nd temps, des lecteurs « béotiens », c'est-à-dire non impliqués dans le projet et ne disposant pas de compétences spécialisées, doivent reprendre la présentation pour s'assurer qu'elle est aisément compréhensible par tous.

On considère généralement qu'une présentation compréhensible doit l'être par un élève de 3^e ou une personne très âgée.

EN PRATIQUE

CHOISIR SON VOCABULAIRE

Si on veut se faire entendre du grand public, il est essentiel de s'exprimer de façon compréhensible par tous. Par exemple, on ne dit pas « résoudre la discontinuité du réseau viaire » mais « raccorder les rues, les trottoirs, les pistes cyclables pour faciliter les déplacements ». On ne dit pas « menuiseries et occultants », mais fenêtres et volets...

Parmi ces informations figure le *périmètre* du débat, qui peut être présenté selon différentes formulations. On peut distinguer les éléments de la façon suivante :

Les grandes orientations du projet	Ce qui est déjà décidé ou relève des invariants (avec la liste des décisions déjà prises et les obligations réglementaires)	Ce dont il faut débattre (avec l'ensemble des éléments soumis à la discussion)
------------------------------------	---	--

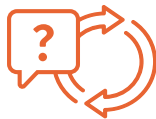
Ou même intégrer les étapes de discussion à venir :

Les grandes orientations du projet	Ce qui est déjà acté	Les sujets mis en discussion pour cette étape de discussion	Les thèmes qui seront mis en débat plus tard
------------------------------------	----------------------	---	--

Il est également important d'expliquer le cheminement du projet (où en est-on ? les étapes antérieures, celles qui suivront la concertation), les acteurs concernés (qui décide, qui réalise les études, qui sont les partenaires), la démarche de concertation et ce qui a motivé les choix des différents outils, ainsi que les engagements (voir p. 12).

CONCERTER C'EST POSER DES QUESTIONS AUX PARTICIPANTS

Les attendus du débat intègrent également les questions qui vont être posées aux participants. En effet, on ne peut pas présenter les orientations d'un projet, puis se contenter de demander aux participants ce qu'ils en pensent. Il est nécessaire de structurer le débat autour de questions pour assurer sa progressivité. Poser des questions aux participants, c'est également renverser complètement le paradigme des réunions publiques classiques. La concertation n'est pas une démarche visant à ce que les participants posent des questions aux décideurs (ce qui relèverait de la consultation ou de l'information), mais à ce que l'initiateur de la démarche pose des questions aux participants afin qu'ils formulent des contributions à même de nourrir la décision qu'il devra prendre à l'issue du processus de débat. Poser des questions, pour le maître d'ouvrage, c'est aussi s'engager à prendre en compte les réponses.



Poser des questions aux participants permet de renverser le paradigme des réunions publiques classiques.

La qualité de leur formulation est primordiale. Il faut d'emblée exclure toutes les questions d'ordre décisionnel ou binaires, visant par exemple à faire un choix entre des scénarios. La réponse ne pourrait avoir une valeur représentative de ce que pense l'ensemble de la population et ne permettrait pas de comprendre les motivations ayant inspiré ce choix.

EN PRATIQUE

PRIVILÉGIER LES QUESTIONS OUVERTES

Si l'on s'interroge par exemple, au détour de la création d'un nouveau quartier, sur la stratégie à avoir en matière commerciale (installer des commerces pour créer une nouvelle polarité, ou assurer une bonne connexion avec le cœur de ville pour densifier la clientèle des commerces existants ?), on ne formulera pas une question binaire (« préférez-vous la première ou la seconde option ? »), mais on interrogera les participants sur les avantages et inconvénients comparés des deux solutions en leur demandant de bien argumenter leur propos. La matière récoltée sera ainsi plus riche et plus utile à la décision.



Les questions posées doivent porter sur le sens du projet et ses impacts plutôt que sur des considérations purement techniques.

Il faut également éviter de s'enfermer dans des considérations techniques en demandant aux participants comment mettre en œuvre telle ou telle décision potentielle, mais s'en tenir au pourquoi, au sens, aux impacts... c'est-à-dire à la dimension politique.

EN PRATIQUE

GARDER LE CAP DES TENANTS ET ABOUTISSANTS

Par exemple, si on s'interroge sur la mise en place de la tarification incitative en matière de collecte des déchets ménagers, la question première n'est pas de savoir comment il faut la mettre en place techniquement, mais pourquoi, dans quelle intention, avec quels effets attendus, avec quelles conséquences pour le public, quels atouts, quelles limites, avec quel accompagnement...

Les questions doivent évoluer à mesure du déploiement des débats et s'adapter à la diversité des publics.

EN PRATIQUE

S'INSCRIRE DANS UNE ÉVOLUTION

On peut, au démarrage du processus, poser des questions relatives au diagnostic préalable d'une politique (les tops et les flops), aux attentes, aux critères de qualité du projet, mais aussi poser une question sur les enjeux liés au projet et qui permettront de structurer les débats d'approfondissement... Puis on peut aller plus loin en demandant aux participants d'illustrer leurs attentes, de les détailler par thématique, d'élaborer des scénarios sur la base des attentes...

QUAND CONCERTER ? CHOISIR LE BON MOMENT

Si l'on reprend les éléments du chapitre précédent relatif à la question des marges de manœuvre, la dimension calendaire est simple : on concerte avant de décider, voire même le plus tôt possible avant de prendre une décision.

RESPECTER LA TEMPORALITÉ

Cependant, la concertation peut être engagée à différentes étapes de définition et de déploiement d'un projet ou d'une politique (principe du projet, études et diagnostic, scénarios, stratégie de mise en œuvre...), à mesure que ce que l'on met en débat n'a pas encore fait l'objet d'une décision et que celle-ci peut être nourrie par les échanges.

La temporalité de la concertation obéit cependant à deux notions importantes : l'effet cliquet et la traçabilité.

EN PRATIQUE

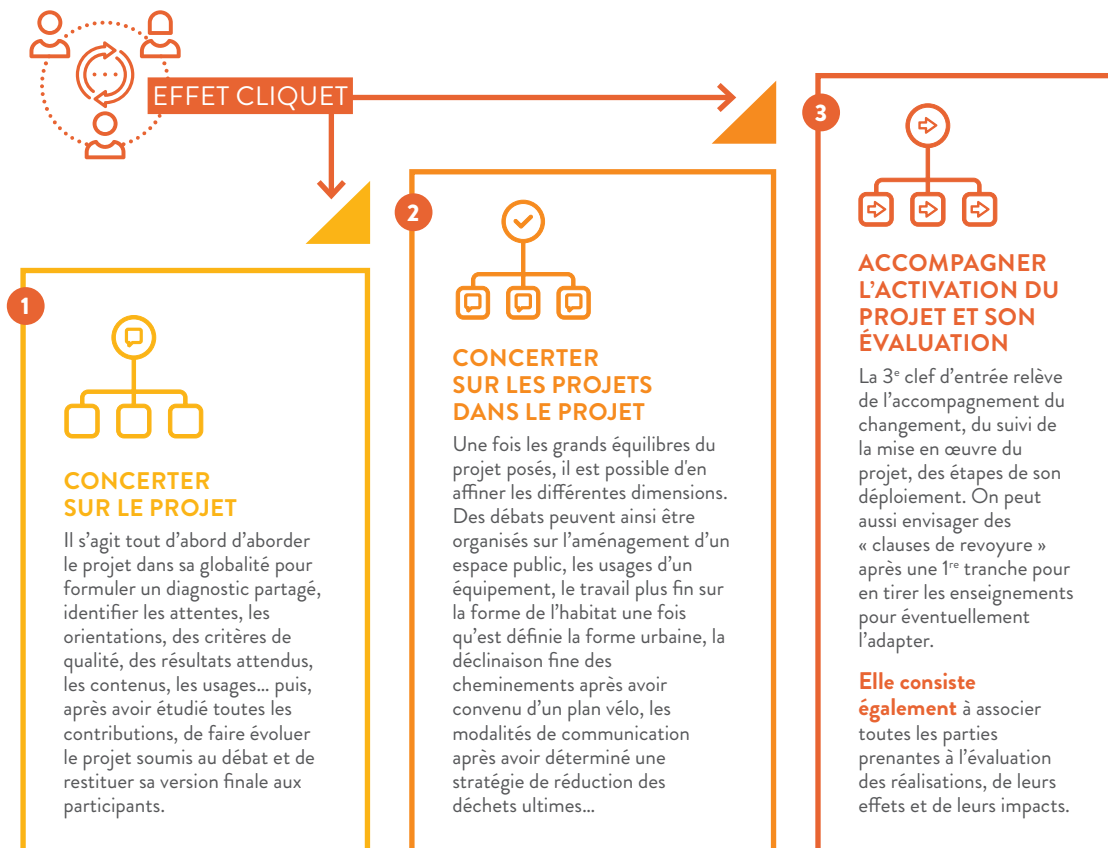
OCCUPER LE TERRAIN ?

On entend parfois des maîtres d'ouvrage s'interroger, notamment dans le cadre de grands projets, sur la capacité à « occuper le terrain » pendant les phases qui ne nécessitent ou ne justifient pas de débat. Deux réponses peuvent être apportées. La première concerne les « projets dans le projet » : certains d'entre eux peuvent donner lieu à des échanges, même si tous les arbitrages (financiers, réglementaires) ne sont pas opérés. La seconde relève davantage de l'information. Les citoyens peuvent parfaitement comprendre qu'un projet est en phase d'étude, que des décisions relatives au financement, par exemple, prennent du temps



On concerte le plus tôt possible avant de prendre une décision.

L'EFFET CLIQUET DANS LE PROCESSUS DE CONCERTATION



TRAÇABILITÉ DE LA CONCERTATION

L'effet cliquet

On appelle effet cliquet dans une démarche de concertation le fait de considérer qu'un sujet ayant été débattu et ayant fait l'objet de décisions ne doit plus être remis au débat, au risque de se retrouver dans un phénomène de boucle. Pour l'éviter, il faut faire preuve de clarté sur les règles

de la démarche et s'assurer que l'on clôt chacune des étapes par un temps de restitution du bilan de la concertation et des décisions prises. Ce séquençage vaut à la fois pour la phase de discussion sur le projet global, que pour les phases de discussions des « projets dans le projet ».

La traçabilité

La traçabilité de la concertation est le fait de s'assurer que l'on puisse à tout moment savoir à quoi elle a été utile, et que surtout les participants puissent le mesurer. Cela passe par l'établissement systématique de synthèses des discussions, par leur diffusion aux participants et par la mise en place de temps de restitution des décisions mais aussi par l'initiation d'un processus d'évaluation participative.

On peut ainsi déterminer 3 grandes étapes de concertation, à adapter en fonction de la nature des sujets mis en discussion : la concertation sur le projet, puis la concertation sur les « projets dans le projet », et enfin l'accompagnement de l'activation du projet et de son évaluation.

Le planning doit tenir compte des autres événements du territoire et démarches en cours. Il doit intégrer les calendriers électoraux et les obligations en matière de communication. Établi dès le démarrage du projet, il est la meilleure garantie que l'on trouvera le « bon moment » pour concerter.

- Parce que l'on prend du temps à trouver un accord entre décideurs. On recule donc la date de la concertation jusqu'à ce que cet accord soit trouvé. On peut cependant trouver un accord sur le principe de la démarche de concertation, et non sur la mise en œuvre, en veillant à rappeler que cette concertation nourrira une décision qui sera prise, *in fine*, par les élus.
- Parce que l'on organise mal l'apport des prestataires extérieurs, à qui l'on demande, dès le stade de l'appel d'offres, de proposer un projet précis. Il est pourtant tout à fait possible de recruter des équipes sur leur expertise, puis de leur demander de construire le projet en intégrant les enseignements de la concertation.
- Parce que l'on anticipe insuffisamment les démarches de concertation. On se trouve ainsi pris par le temps, par les obligations liées à la recherche de financement, par le calendrier de mandat... La concertation ne ralentit cependant pas les projets : si elle est bien programmée, elle a plutôt tendance à les structurer et à les faire avancer.

POURQUOI CONCERTER-T-ON SOUVENT TROP TARD ?

La démarche de concertation est souvent engagée trop tardivement...

- Parce qu'on craint d'être débordé par des demandes que l'on ne pourra pas satisfaire, ou parce que dire que l'on « ne sait pas » ne fait pas partie de la culture de fabrication des décisions. On multiplie alors les études préalables et on cadre le projet à tel point qu'il n'y a plus de place pour le débat.

LES CONSÉQUENCES D'UNE MAUVAISE PLANIFICATION DE LA CONCERTATION

Plus le projet est avancé, plus on y tient et moins on a envie de le modifier.

Plus on attend, moins les marges de manœuvre sont importantes et plus la concertation devient accessoire (ou alibi).

Plus on tarde et plus la concertation génère des coûts de transformation du projet initial.

LES TROIS PHASES DU PROCESSUS DE CONCERTATION

Une fois établis les objectifs et le périmètre, il est nécessaire de définir le processus de concertation.

Penser la concertation comme un projet en lui-même, comme une démarche avec une phase préparatoire, une mise en œuvre et un bilan, est une des conditions majeures

d'amélioration des stratégies participatives (avec la question de la mobilisation). Trop souvent, les concertations ne sont qu'une succession de moments, réunions publiques, ateliers, diagnostics en marchant..., sans que ces différentes étapes soient insérées dans une démarche progressive et coordonnée.

Ce processus s'organise en trois phases : la préparation, la mise en débat et la restitution, comme présenté ci-contre dans un schéma-type à adapter à chaque sujet et contexte.

EN PRATIQUE

COMBIEN DE TEMPS DOIT DURER UNE DÉMARCHE DE CONCERTATION ?

La durée du processus de concertation dépend naturellement de l'ampleur du sujet mis en débat. Le processus peut être séquencé en plusieurs étapes (projet, projets dans le projet, activation, évaluation...). Mais la qualité d'une démarche participative ne se mesure pas à sa durée et l'allongement du processus peut avoir des effets pervers importants, au premier rang desquels l'essoufflement des participants et une diminution de leur diversité.

Une démarche d'ampleur moyenne, ou une séquence d'une démarche de plus grande ampleur (comprenant les trois temps de discussion évoqués plus haut) peut s'organiser sur une période de 3 à 6 mois. À noter : il est nécessaire de prévoir une phase préparatoire d'a minima 6 à 8 semaines qui s'ajoute à la période de mise en débat, et de programmer soigneusement l'étape décisionnelle afin de ne pas repousser trop loin le temps de la restitution.

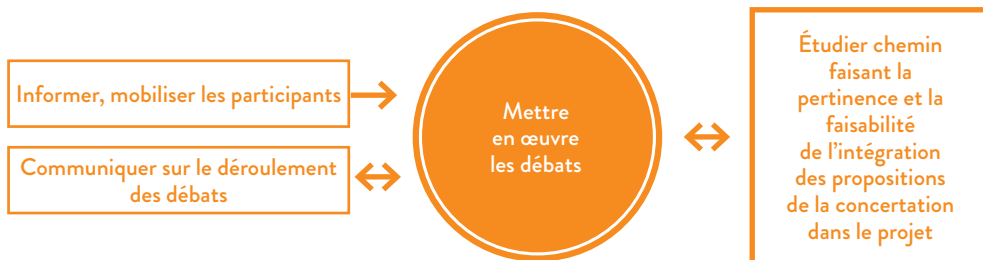
LA PLACE DU RÉFÉRENDUM D'INITIATIVE LOCALE

Il ne s'agit pas là formellement d'une démarche de concertation, mais d'une consultation ayant ou non un caractère décisionnel. Il est important que le déploiement de la pratique référendaire ne vienne pas perturber la stratégie participative en devenant l'outil de référence en deçà duquel toute démarche ne serait plus légitime. Le risque est en effet de délégitimer encore plus la démocratie représentative et participative au profit d'un dispositif qui ne permet en rien de générer de l'intelligence collective.

Il convient donc de penser la place du référendum dans la stratégie participative, afin de combiner le dispositif d'intelligence collective avec le vote individuel. Il pourra par exemple constituer une dernière étape avant la formalisation de la décision, selon le processus suivant :

- Mettre en place une large concertation sur l'objet du débat, élaborer ensemble des scénarios.
- Réaliser une instruction participative de ces scénarios à l'aune de critères communs.
- Formuler la question ou si possible plusieurs questions permettant de nuancer les réponses.
- Réaliser un bilan et le communiquer le plus largement possible pour que les votants puissent préalablement prendre connaissance des arguments relatifs à chaque option soumise au vote.
- Mettre en place le référendum consultatif ou décisionnaire en testant de nouvelles formes de vote (par exemple le vote pondéré) moins manichéennes que le vote traditionnel.
- Communiquer les résultats en rappelant l'ensemble du processus ayant permis d'aboutir à la décision.

PRÉPARER, METTRE EN ŒUVRE, RESTITUER : LES TROIS ÉTAPES DU PROCESSUS DE CONCERTATION



RESTITUER



QUI CONCERTER ET COMMENT MOBILISER ?

UNE CONDITION DE LA LÉGITIMITÉ DE LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE

On appelle « parties prenantes » l'ensemble des personnes et organisations concernées par le projet, qu'elles aient un point de vue concordant ou non à son propos.

Il n'y a pas de parties prenantes par nature, elles dépendent du projet mis en discussion :

habitants riverains ou non du projet, usagers ou non des politiques mises en discussion, jeunes ou moins jeunes, acteurs économiques, sociaux, culturels, environnementaux, élus, agents... : toutes ces parties prenantes ont en commun d'avoir un « intérêt » pour le sujet mis en discussion. Elles peuvent avoir une proximité plus ou moins grande avec le sujet mis en débat, disposer ou non de connaissances ou de compétences utiles à sa compréhension, mais elles doivent absolument bénéficier de la même considération de la part du maître d'ouvrage et avoir un accès à une information adaptée à leur capacité d'appréhension.

Identifier et mobiliser ces parties prenantes constitue un des enjeux majeurs de toute démarche participative et une des marges importantes de progrès des démarches aujourd'hui mises en œuvre.

La mobilisation des participants : une responsabilité du maître d'ouvrage

La faiblesse (en qualité ou en quantité) de la participation et la difficulté à mobiliser dans la durée ne sont pas seulement regrettables en cela qu'elles dénoteraient un supposé désintérêt de la population pour la chose publique (ce qui n'est absolument pas avéré), elles représentent une menace réelle pour la légitimité et l'utilité des démarches participatives et, par extension, pour le fonctionnement démocratique. En effet, si les participants ne sont pas et ne doivent pas être considérés comme des représentants de la population (ce sont les élus qui le sont), leur présence en nombre tout autant que diversifiée est une condition indispensable pour que la concertation tende vers l'intérêt général.

La participation du public (en termes quantitatif et qualitatif) est plus largement un enjeu fondamental dans un contexte de crise de la légitimité et de la décision, de montée de la société de protestation et de l'éloignement¹. Les démarches participatives constituent en effet des occasions formidables d'échanges entre les citoyens et avec les élus, à condition qu'elles concernent très largement la population, bien au-delà du premier cercle des habitués.

À ce double titre, il est impératif de considérer qu'il relève de la responsabilité du maître d'ouvrage de s'assurer de la bonne qualité de la participation et que celui-ci a en cela **une obligation de résultat et pas uniquement de moyens.**

La faiblesse de la participation représente une menace réelle pour la légitimité de la démarche de concertation.

¹ Cf. Michel Wieviorka, *Face au mal, le conflit sans la violence*. Éd. Textuel, janvier 2018

Force est de constater que cette recommandation est très rarement suivie d'effets et que trop souvent les démarches de concertation ne réunissent que des effectifs très restreints « d'habituels » qui ne reflètent en rien la diversité des parties prenantes concernées par le sujet mis en débat et qui sont donc dans l'incapacité de formuler des propositions d'intérêt général.

Pourtant une mobilisation de grande ampleur est tout à fait possible, à condition de faire évoluer les pratiques d'invitation vers des modes plus proactifs, et surtout de consacrer de réels moyens pour y parvenir.

On considère ainsi qu'il est nécessaire de flécher environ 25 % du budget consacré à la concertation à la mobilisation (et remobilisation) des participants.

Les outils existent (voir pages suivantes) et il n'est plus temps de se contenter de déplorer la faiblesse de la participation sans réagir, tout en poursuivant des démarches délégitimées par la faiblesse de la participation. Il faut aller plus loin, et accepter parfois d'interrompre un processus de concertation si l'on considère qu'il ne réunit pas assez de participants ou des participants trop peu représentatifs de la diversité des parties prenantes. On peut tout à fait associer les participants présents à ce constat, puis prendre le temps de redéployer les outils de mobilisation avant de reprendre la démarche.

LES PARTICULARITÉS DE LA MOBILISATION DES PARTICIPANTS POUR UNE CONCERTATION À L'ÉCHELLE INTERCOMMUNALE

Tous les outils exposés ci-après s'appliquent parfaitement à l'échelon intercommunal, mais trois particularités doivent toutefois être prises en compte :

1. Il convient tout d'abord d'associer de façon systématique les communes à la mobilisation des habitants du territoire, même s'il s'agit de les réunir pour évoquer des questions relevant de la compétence intercommunale. Il est ici affaire de savoir-vivre territorial et de diplomatie. On veillera ainsi à présenter la stratégie de mobilisation, puis à solliciter les communes pour s'y associer (notamment pour les opérations de tirage au sort ou la mobilisation des instances participatives ou du tissu associatif).
2. Il est ensuite nécessaire de réaliser un effort plus conséquent de mobilisation (et de remobilisation) qu'il ne le serait à l'échelon communal en privilégiant les méthodes proactives.
3. Il est préférable, enfin, d'associer largement le grand public au fil des démarches de concertation, plutôt que de privilégier la création d'instances permanentes de concertation, qui montre de nombreuses limites.

ZOOM SUR LE TIRAGE AU SORT

Certaines collectivités locales cherchent à diversifier les sources de tirage au sort au-delà de la liste électorale, notamment pour corriger le biais des non-inscrits. On peut ainsi mobiliser le registre logement par exemple, voire des listings d'usagers, en veillant cependant à ce que la procédure soit autorisée par la Cnil. Mais l'expérience montre que la liste électorale est une des sources les plus simples et les plus efficaces, et ce pour plusieurs raisons :

- Il s'agit d'une liste régulièrement actualisée (bien plus que le répertoire d'immeubles localisés, ou Ril).
- Toutes les communes disposent d'un outil de tirage au sort sur les listes électorales (pour pouvoir procéder au tirage au sort des jurés d'assises), ce qui simplifie grandement l'association des communes à la démarche intercommunale.
- Depuis 2002, tous les jeunes, à leur majorité, sont inscrits sur les listes électorales, ce qui renforce la capacité à les mobiliser. De surcroît, la Cnil autorise la pondération par âge, sexe et lieu de résidence, ce qui permet au besoin de surpondérer certaines catégories de publics.
- Mais surtout, et c'est ce qui rend le dispositif si efficace, l'usage de la liste électorale permet de s'adresser **personnellement** et de façon **nominative** aux habitants. L'expérience montre de façon très marquée que le caractère nominatif du courrier a un très fort effet mobilisateur.

La meilleure manière de mesurer l'efficacité des différentes sources de tirage au sort ou plus largement des outils de mobilisation, est de les mettre en œuvre et d'évaluer le taux de retour de chacune des différentes modalités, en prévoyant une fiche d'émargement mentionnant le mode d'invitation.

RÉALISER UNE CARTOGRAPHIE DES PARTIES PRENANTES

La première étape consiste à identifier les parties prenantes. Pour cela il faut établir la liste la plus exhaustive possible de tous ceux qui peuvent être concernés directement ou indirectement, de près ou de loin par le sujet mis en discussion. En la matière, la règle qui prévaut est toujours plutôt trop que trop peu ! Il est toujours préférable d'inviter des participants qui ne viendront pas parce qu'ils ne se sentent pas concernés, que d'oublier une partie prenante importante.

L'établissement de cette liste doit donner lieu à des échanges entre la direction en charge du projet, les élus, le cabinet, la direction de la communication... Cette mission peut également être confiée à un prestataire chargé de la démarche de concertation.

La liste établie, il peut être souhaitable d'identifier le positionnement des différentes parties prenantes au regard de l'objet de la concertation, particulièrement si le sujet mis en discussion suscite des oppositions. Pour cela, deux solutions sont possibles et combinables :

- Partager les informations internes à la collectivité et à ses partenaires.
- Réaliser une série d'entretiens auprès d'interlocuteurs représentatifs des différentes parties prenantes en confiant de préférence cette mission à un tiers si le sujet mis en discussion suscite des oppositions importantes. Ces entretiens permettront de comprendre ce que les interlocuteurs connaissent du projet, les éventuelles fausses informations, les rumeurs, les attentes et les craintes, mais aussi le regard porté sur le maître d'ouvrage...

Cette cartographie doit donner lieu à un livrable sous la forme d'une note de synthèse.

PARTIES PRENANTES ET POSITIONNEMENTS POSSIBLES AU REGARD D'UN PROJET D'AMÉNAGEMENT D'UN NOUVEAU QUARTIER

LES PARTIES PRENANTES	LEURS MOTIVATIONS / LEUR POTENTIELLE PARTICIPATION
Les riverains du projet	Concernés par la modification de leur environnement quotidien, par les nouveaux équipements dont ils peuvent être des usagers, par les impacts des chantiers... Ils peuvent craindre les nouvelles constructions, l'impact sur la valeur de leurs biens, l'arrivée de nouvelles populations, une transformation trop brutale de leur environnement. <i>> Leur participation est en général assurée.</i>
Habitants non riverains	Concernés par un projet qui modifie leur ville, un quartier dont ils sont ou pourront être les usagers (ou habitants). Ils n'ont pas toujours conscience de l'utilité de leur contribution. <i>> Ils nécessitent des modalités spécifiques de mobilisation.</i>
Enfants, jeunes	Concernés par la modification de leur environnement quotidien, par les nouveaux équipements. <i>> Ils n'auront une place dans les débats que si l'on met en place des dispositifs spécifiques de mobilisation.</i>
Publics « en difficulté »	Ont une difficulté à participer à des débats trop « académiques ». Ils ne se sentent pas toujours « compétents » pour participer à la concertation. <i>> Leur participation requiert des actions spécifiques.</i>
Instances permanentes de concertation (conseils de quartier...)	Connaissent souvent le projet pour y avoir déjà été associés. Sont rarement représentatifs de la diversité de la population. <i>> Ils doivent être mobilisés de façon spécifique pour ne pas se sentir dépossédés de la démarche si l'on veut pouvoir bénéficier de leurs connaissances et de leurs capacités à être des relais.</i>
Associations environnementales	Sont souvent au fait des nouveaux projets. Elles peuvent se mobiliser contre certaines dimensions (grignotages des terres agricoles, artificialisation des sols...) ainsi qu'être des alliés pour améliorer la qualité et la durabilité du projet. Elles disposent souvent de compétences approfondies. <i>> Elles se mobilisent souvent spontanément pour participer aux débats. Il peut être nécessaire d'avoir des temps d'échanges préalables avec elles.</i>
Commerçants	Peuvent être directement concernés par le projet. Ils constituent un public souvent très difficile à mobiliser et doivent faire l'objet d'une attention particulière. <i>> Ils peuvent être mobilisés à plusieurs titres : entreprises, salariés et clientèle.</i>
Entreprises et salariés	Les « habitants de jour » des quartiers : leur point de vue est utile pour discuter de certains aménagements (commerces, cheminements...). <i>> S'ils n'habitent pas le quartier, ils ne se sentiront pas mobilisés par le dispositif d'invitation. Il est donc nécessaire de prévoir des modalités spécifiques de discussion.</i>

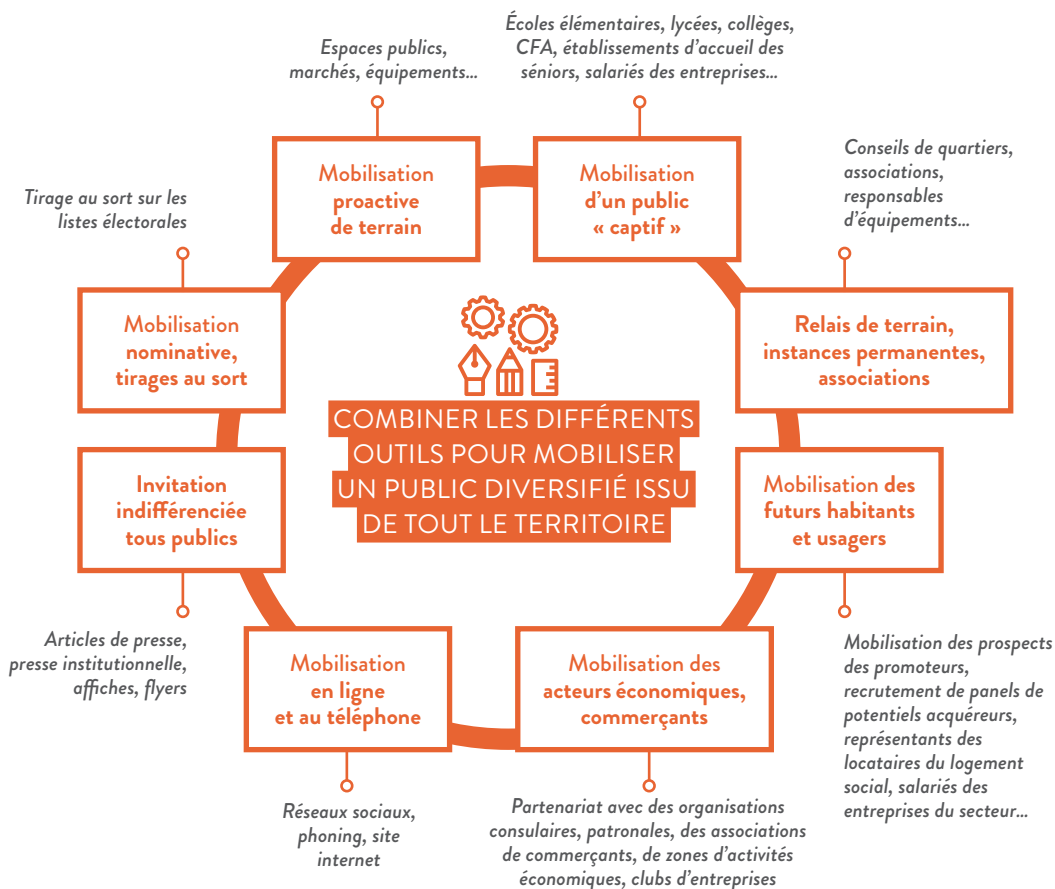
ATTENTION AUX DÉLAIS !

C'est une des critiques récurrentes des participants aux démarches de concertation : ils ont été invités trop tard ! On peut considérer qu'un acteur doit être invité 4 à 6 semaines avant une rencontre, et que pour le grand public le délai est de 2-3 à 4 semaines. Il faut, bien sûr, ajouter du temps si l'on demande une inscription préalable au débat.

DÉFINIR LES MODALITÉS D'INVITATION

Il n'existe pas d'outil unique qui permettrait de mobiliser tous les types de publics, mais bien un bouquet de solutions à actionner de façon coordonnée en les adaptant aux différents profils de participants attendus. Différentes méthodes sont présentées ci-après, ainsi que leur efficacité sur les publics ciblés. On peut retenir le grand intérêt des outils « proactifs » qui s'adressent de façon directe et personnelle aux participants potentiels.

DE NOMBREUX OUTILS COMPLÉMENTAIRES AU SERVICE DE LA MOBILISATION



MODES DE MOBILISATION	MÉTHODE	RETOURS D'EXPÉRIENCE
L'invitation indifférenciée tout public	Affiches, flyers, annonces dans la presse institutionnelle, sur le site internet, sur les réseaux sociaux...	Peu efficace pour renouveler la participation, mais indispensable pour informer largement la population et pour rassurer les participants sur l'importance de la démarche. S'appuyer au maximum sur les outils existants générant le minimum de surcoûts pour réserver les nouveaux moyens mobilisés à des outils plus efficaces.
La mobilisation proactive de terrain	Aller au-devant des participants potentiels pour les inviter aux débats : lieux publics, marchés, événements, porte-à-porte...	Une méthode souvent très efficace qui permet de mobiliser des publics habituellement peu participants. L'exercice peut être délégué à un tiers, mais il est souhaitable que ce tiers soit accompagné des représentants de la maîtrise d'ouvrage (techniciens et élus).
La mobilisation via les relais	Impliquer les acteurs locaux dans le processus de mobilisation afin qu'ils relayent l'information : centres sociaux, équipements culturels, amicales, conseils syndicaux, associations, clubs sportifs...	Efficace notamment pour mobiliser les non habitués. Il est souhaitable de prévoir une réunion préalable de ces relais pour leur expliquer les grands enjeux du projet, le déroulé de la démarche de concertation et ce que l'on attend d'eux.
La mobilisation d'un public « captif »	Engager le débat avec des groupes constitués plutôt que de chercher à mobiliser les membres du groupe individuellement. Consiste par exemple à s'appuyer sur les établissements scolaires (collèges, lycées...) pour organiser une discussion avec des élèves au sein de l'établissement.	Technique recommandée notamment pour mobiliser les jeunes, le plus souvent totalement absents des démarches de concertation. Peut également être mis en œuvre auprès d'organismes de formation, d'un club sportif, d'une entreprise à l'adresse des salariés.
La mobilisation nominative via le tirage au sort	Opérer un tirage au sort sur les listes électorales, puis adresser un courrier nominatif aux tirés au sort les invitant à participer au débat.	Procédure autorisée par la Cnil. Peut faire l'objet de pondération par quartier, âge et genre. Avec des taux de retour (nombre de personnes tirées au sort / nombre de présents) variant de 2 à 10 %, c'est aujourd'hui une des méthodes les plus efficaces pour mobiliser les non-habitués. Attention ! Ne concernant pas l'ensemble de la population, elle doit absolument intervenir en complément d'autres méthodes.

Mobiliser les jeunes

S'il est un public nécessitant une attention particulière, c'est bien celui des « jeunes » (entre 13 et 25 ans). Ils sont en général totalement absents des débats et ne réagissent que très peu aux invitations classiques. Contrairement à une idée répandue, ils ne sont pas beaucoup plus présents dans les démarches s'appuyant fortement sur le numérique.

Leur participation est pourtant essentielle aux débats, parce qu'ils sont et seront durablement concernés par les décisions prises et leurs impacts de long terme, et surtout parce qu'ils apportent des éclairages et des questionnements essentiels à la réflexion, par exemple, sur la dimension intergénérationnelle, sur les enjeux environnementaux, sur les questions numériques... Se priver de leur apport, c'est se priver d'une prise en compte d'enjeux fondamentaux, quels que soient les projets mis en discussion.

Les jeunes ont également la capacité d'être de puissants relais d'information et d'accompagnement du changement pour les générations plus âgées. Cela a souvent été le cas en matière de tri des déchets ou pour un grand nombre de sujets à connotation environnementale. Enfin, permettre aux jeunes de participer, c'est leur offrir la possibilité d'exercer leur citoyenneté avant qu'ils puissent le faire dans les urnes.

MOBILISER LES 13-25 ANS : QUELLE MÉTHODE PRIVILÉGIER ?

Pour les mobiliser efficacement, il est recommandé d'utiliser les outils de type « publics captifs », qui permettent de mobiliser des groupes plutôt que de dépenser des moyens importants pour mobiliser les personnes une à une. Dès lors que la démarche est sincère, utile et transparente, les établissements scolaires (collèges, lycées, CFA, enseignement supérieur) constituent de très bons partenaires pour organiser ce type de débat.

Mobiliser les publics très éloignés des dispositifs participatifs

Malgré le déploiement d'un bouquet d'outils variés, il peut être parfois difficile de mobiliser des publics très éloignés des dispositifs participatifs : pour des raisons sociales, culturelles, linguistiques... Un peu plus loin sera analysée la façon de renforcer l'inclusivité des démarches.

On peut également faire le choix d'aller à la rencontre de ces publics lors de rencontres spécifiques organisées en partenariat avec des équipements, des structures, des associations qui interviennent auprès d'eux, en organisant d'abord des échanges en petits comités, avant de proposer aux personnes de se joindre aux participants des débats tous publics.

L'invitation de la société civile organisée (les « acteurs »)

L'invitation des acteurs, ou de ce que l'on appelle aussi la « société civile organisée » (entreprises, associations, partenaires institutionnels...), ne pose habituellement pas de difficultés. Qu'elle soit faite par courrier ou e-mail, il s'agit juste de n'oublier personne et de respecter les délais et les règles habituelles d'invitation.

Certains acteurs impliquent un traitement particulier, comme par exemple les membres du conseil de développement. Il est important de prendre le temps de leur présenter la démarche de concertation et de les inviter à y participer et à jouer leur rôle de relais pour élargir l'invitation au sein des catégories d'acteurs qu'ils représentent².

L'invitation des élus

Il est naturellement essentiel que les élus soient conviés aux débats, en les distinguant en fonction des compétences qu'ils exercent et de l'échelon duquel ils relèvent.

On peut globalement considérer que les élus relevant de l'exécutif communautaire, les maires des différentes communes et les élus municipaux directement impliqués dans le projet de par la délégation qu'ils exercent doivent occuper une place particulière (voir p. 100). Il est par ailleurs souhaitable d'inviter largement tous les conseillers municipaux des communes membres de l'intercommunalité à participer à la discussion au même titre que les autres participants.

LA PLACE DES OPPOSANTS AU PROJET

Faut-il convier les opposants à un projet que l'on met en débat ? La réponse est sans équivoque : oui, il faut les inviter. Ce n'est pas au maître d'ouvrage de décider avec qui il souhaite ou non discuter, au motif que tel ou tel serait favorable ou non au projet. C'est bien le projet lui-même qui détermine qui sont les parties prenantes. Et par définition, si un groupe de personnes, quelle que soit la forme d'organisation dont il relève, s'oppose à un projet, c'est qu'il est concerné par lui et donc qu'il est une des parties prenantes du projet.

Il est d'ailleurs souhaitable que, dans la démarche préalable de cartographie des parties prenantes, on veuille à rencontrer les opposants pour leur présenter la démarche de concertation et recueillir leur point de vue.

Le choix de participer, ensuite, dépend d'eux. Ils pourront souhaiter s'inscrire dans les débats ou considérer qu'il est préférable pour l'intérêt de la cause qu'ils défendent de pratiquer la stratégie de la chaise vide.

² On retrouvera la question de la place du conseil de développement dans la stratégie participative au chapitre 5, p. 98.

DÉPLOYER UNE DÉMARCHE INCLUSIVE

Si l'on ne maîtrise pas toujours la capacité à mobiliser un public large et diversifié, **il est fondamental de s'assurer que le débat ne soit pas, ou le moins possible, un motif d'exclusion de certains publics. Cela peut passer par son mode d'organisation, la forme des informations délivrées, la logistique déployée.**

Voici quelques recommandations, qui nécessitent d'être adaptées à chaque démarche.

- Veiller à la parfaite accessibilité des salles de débat aux personnes à mobilité réduite et s'assurer que les conditions d'accueil leur permettront de participer à la discussion de la même façon que les autres. Après avoir identifié les publics concernés, adapter le cas échéant les conditions de débat pour que ce dernier puisse être accessible aux personnes en situation de handicap sensoriel, ou *a minima* s'assurer que celles-ci peuvent être destinataires d'un compte rendu adapté des débats. Ne pas hésiter, enfin, à envisager la mobilisation de publics ayant un handicap mental, mais pouvant parfaitement participer à un échange, surtout si le sujet les concerne directement.
- Choisir des lieux et des temps de discussion qui soient compatibles avec le rythme de vie et de travail des participants attendus. Si l'on tient un débat à 17 h, les actifs ne seront pas présents. Si le lieu n'est pas accessible (éloigné, difficile à trouver...), il en sera de même.
- Ne pas hésiter à créer de la solidarité entre participants, par exemple via du covoiturage pour venir aux débats.
- Prévoir de façon systématique l'accueil des enfants (sous la responsabilité des parents) dans tous les temps de débat, afin de permettre la participation des parents, des parents isolés et en premier lieu des femmes.

- Veiller à ce que les propos tenus, notamment par les experts, soient parfaitement compréhensibles par tous en faisant relire systématiquement toutes les présentations par un « béotien », et en assurant si nécessaire une fonction de médiation en séance.
- Privilégier l'oral sur l'écrit pour les temps de contribution, afin que l'écrit ne soit jamais un frein à l'expression de chacun, ou s'assurer qu'*a minima*, dans un travail de groupe, une personne maîtrisant l'écrit puisse prendre en notes les contributions.
- Envisager la mobilisation de médiateurs linguistiques s'il est constaté que la maîtrise de la langue constitue un frein à la participation d'un public que l'on souhaiterait associer au débat.

NE PAS OUBLIER DE REMOBILISER

On constate très fréquemment une forte baisse de la participation après l'étape de lancement de la démarche. Ceci a trait au fait qu'une partie des participants viennent en réalité chercher de l'information et sont moins enclins à s'investir pour co-élaborer le projet. Il est donc important d'être vigilant pour remobiliser tous les participants avant chaque étape par e-mail et par téléphone.

On peut également constater, lors de l'étape de lancement, que la participation ne reflète pas la diversité des parties prenantes. Il faut alors veiller à remobiliser de façon spécifique les parties prenantes manquantes en déployant des moyens adaptés. Pour ce faire, il est important de prévoir la constitution d'une liste d'émargement actualisée lors de chaque rencontre.

ÉVALUER DE FAÇON SYSTÉMATIQUE L'EFFICIENCE DES MÉTHODES DE MOBILISATION

Cette évaluation peut être réalisée en suivant le processus ci-après :

- Réaliser un tableau de bord des moyens mobilisés (méthodes employées, nombre de participants contactés, coûts détaillés des outils y compris moyens humains, délais de mise en œuvre...).
- Identifier la manière dont les participants présents aux débats ont été invités, en diffusant lors des débats un court questionnaire (qui peut être fusionné avec une fiche d'émargement individuelle) dans lequel on demande aux participants :
 - De cocher le ou les modes d'invitation par le(s)quel(s) ils ont eu connaissance du débat
 - De mentionner leurs habitudes de participation (s'agit-il ou non d'habitues) afin de mesurer l'efficacité des outils sur le renouvellement des publics
 - De fournir quelques éléments de profil : âge, genre, ville de résidence, appartenance à une association ou une autre organisation.
- Traiter ce questionnaire et mesurer l'efficacité des moyens de mobilisation pour chaque type de public, en rapprochant les résultats du questionnaire du tableau de bord des moyens employés pour en mesurer l'efficacité (le rapport coût/efficacité).
- Tirer les enseignements pour les démarches à venir.

QUESTIONNER... DANS LE RESPECT DU RGPD

Depuis mai 2018, le règlement général sur la protection des données (RGPD) encadre strictement le recueil et l'usage des données à caractère personnel. Par données à caractère personnel, on entend « *toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable* », étant précisé qu'« *est réputée être une personne physique identifiable, une personne physique qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un identifiant, tel qu'un nom, un numéro d'identification, des données de localisation, un identifiant en ligne, ou à un ou plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique, physiologique, génétique, psychique, économique, culturelle ou sociale* » (RGPD, art. 4.1.).

Le recueil des informations peut être fait sous n'importe quelle forme sous réserve qu'elle ne passe pas de mains en mains (une feuille ne peut donc circuler). Une personne de la collectivité doit être responsable de la collecte. Le responsable du traitement est « *la personne physique ou morale, l'autorité publique, le service ou un autre organisme qui, seul ou conjointement avec d'autres, détermine les finalités et les moyens du traitement* » (RGPD, art. 4.7).

En conséquence, à partir du moment où, dans le cadre de leurs activités, les collectivités gèrent des informations relatives à des personnes (nom, prénoms, adresse postale, adresse électronique, etc.), elles deviennent des responsables de traitement soumis aux dispositions du RGPD et de la loi Informatique et Libertés.

Les données à caractère personnel doivent notamment être « *collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement d'une manière incompatible avec ces finalités* ».

Enfin, le RGPD réaffirme les principes de base qui doivent s'appliquer dans la collecte et le traitement des données – notamment la transparence, le consentement, la limitation des finalités du traitement, la minimisation des données traitées, leur exactitude, la limitation de conservation, le droit à l'effacement « *droit à l'oubli* » (qui permet à la personne concernée de demander l'effacement des données à caractère personnel la concernant), le droit d'accès, le droit de rectification, le droit d'opposition.

LA PLACE DES ÉLUS

La première recommandation est que les élus doivent être présents à toutes les étapes de la concertation.

On trouve parfois des intervenants qui considèrent qu'il est préférable que les élus soient absents, au risque qu'ils limitent la parole des participants. Le risque est réel, toutefois la réponse ne doit pas se traduire par l'absence des élus, mais par un positionnement d'écoute pendant les temps de débat. On constate en effet que, quelle que soit la qualité du compte rendu des débats, on ne comprend réellement une concertation et le point de vue des personnes mobilisées que si l'on est présent lors des échanges. Il est donc essentiel que les élus soient là pour voir comment se déroulent les débats. La présence des élus constitue aussi, pour les participants, un gage de leur intérêt pour la démarche.

Que les élus soient présents ne veut pas dire qu'ils doivent occuper le devant de la scène, au contraire (et notamment dans les phases de débat). La forme d'échange classique de la réunion publique, où les élus sont en tribune et répondent aux questions des participants, n'est pas adaptée lorsque l'on souhaite mener une démarche de concertation visant à ce que les participants formulent des contributions collectives (voir p. 68).



Il est essentiel que les élus soient présents... ce qui ne veut pas dire qu'ils doivent occuper le devant de la scène.

APPORTER DES RÉPONSES ?

On n'est pas obligé, lors d'un processus de concertation, de répondre immédiatement aux questions des participants. C'est même déconseillé (sauf lorsqu'il s'agit de mettre un coup d'arrêt à des rumeurs ou de corriger des idées fausses qui viendraient polluer la suite du débat). Attendre pour répondre, c'est se donner le temps de la réflexion, et c'est aussi montrer aux participants que l'on prend leurs demandes au sérieux en leur consacrant du temps. Si ce mode d'organisation est explicité, les participants n'en conçoivent pas de frustration. Une seule règle impérative doit être maintenue : toutes les demandes doivent être traitées lors de l'étape de restitution.

Pour reprendre les différentes étapes de discussion évoquées plus haut, on peut déterminer la place des élus de la façon suivante :

- Lors de la réunion de lancement : les élus (président et/ou vice-président en charge du sujet) exposent les orientations du projet, les décisions déjà prises, les marges de manœuvre et le choix qu'ils ont fait d'organiser une démarche de concertation. Ils posent ainsi un « mandat de concertation ». Puis ils laissent les participants travailler et réagissent lors des échanges en plénière sans arbitrer entre les propositions, et concluent les débats en remerciant les participants. Il s'agit d'éviter que les élus soient positionnés dans une logique de questions/réponses avec les participants et de veiller à ce que les participants travaillent bien ensemble pour coconstruire leurs contributions.
- Lors des ateliers d'approfondissement, les élus sont présents. Ils accueillent les participants, écoutent, échangent en plénière toujours sans apporter de réponse majeure sur le fond, mais en n'hésitant pas à interpeller les participants pour faire préciser un propos.
- Lors de la restitution du bilan de la concertation et de l'exposé des décisions des élus, la place de ces derniers change fondamentalement. Ils sont cette fois positionnés en tribune pour exposer la manière dont ils ont pris en compte les enseignements de la concertation : ce qui est intégré au projet, ce qui nécessite des études complémentaires, ce qui n'a pas été retenu, le tout en apportant tous les arguments pour que chacun comprenne les motivations de ces décisions.

UN ÉLU... EN AVANCE !

Un tropisme national voudrait que la personnalité arrive quand tout le monde est installé, parfois depuis un bon moment. On constate ainsi fréquemment que le démarrage du débat est retardé pour attendre que ladite personnalité veuille bien faire l'honneur de sa présence. Cette habitude est du plus mauvais effet sur les participants qui ont eux aussi des agendas chargés, mais ont fait l'effort d'être présents à l'heure. De surcroît, elle va totalement à l'encontre de la nécessité d'un positionnement plus modeste des élus dans le cadre d'une démarche de concertation.

Il s'agira de mettre fin à ces pratiques, et d'inviter les élus à être présents un peu avant l'heure d'invitation, pour accueillir les participants et leur manifester ainsi tout l'attachement qu'ils réservent à leur mobilisation !

METTRE LE PROJET EN DÉBAT : MÉTHODES ET OUTILS

PERMETTRE LA PROGRESSIVITÉ DES ÉCHANGES

On considère généralement que la mise en débat nécessite *a minima* trois temps de discussion.

1. Le premier est consacré à l'exposé et la discussion des grandes orientations, à la définition des critères de qualité du projet, à l'identification des questions à approfondir.
2. Le deuxième est le temps de la coconstruction, celui au cours duquel les participants doivent co-élaborer des propositions qui viendront nourrir le projet.
3. Le troisième temps est celui de la réalisation et de la restitution du bilan de la concertation ainsi que des décisions prises.

Lancer la démarche, poser le mandat de concertation et recueillir les premières attentes

La première rencontre avec les participants est le moment où le projet et les règles du jeu de sa mise en débat sont présentés.

La présentation du projet doit être particulièrement soignée. Il s'agit d'en présenter les objectifs, les contours, le calendrier et de distinguer le plus clairement possible les invariants et les « variants » du projet. Cet exposé doit être court et le plus compréhensible possible par les participants. Ainsi, on évitera tous les termes techniques ou on veillera *a minima* à les définir systématiquement.

EXEMPLE DE DÉROULÉ D'UN PROCESSUS DE CONCERTATION SUR UN PROJET D'AMÉNAGEMENT DES ESPACES PUBLICS EN PHASE DE DÉFINITION DU PLAN GUIDE



Le deuxième aspect de cette présentation porte sur la démarche elle-même : comment sera mis en débat le projet ? Selon quelles modalités et quel calendrier ? Avec quels livrables ? Les règles du jeu de la démarche sont présentées et notamment le cycle : mandat / débats / restitution.

La forme de la rencontre de lancement peut être de deux natures :

- Format classique de réunion publique. C'est le format habituel des réunions d'information. Il apparaît donc adapté à une réunion de lancement, mais présente des limites : il place les participants dans une position passive et peu mobilisatrice pour la suite, il conduit souvent à apporter des réponses aux questions des participants sur des sujets qui seront traités par la suite en atelier. Si ce format est retenu, il faut veiller à dépasser le jeu de questions-réponses pour faire s'exprimer les participants, par exemple sur les sujets qu'ils souhaiteraient voir développer en atelier.
- Format « tables-ateliers » avec un temps de coconception par les participants. Ce format donne aux participants un signal fort sur le fait que la démarche est une co-élaboration et pas uniquement une réaction à une présentation. Plusieurs questions peuvent structurer le débat : ce que les participants pensent du projet présenté, ce qu'ils souhaiteraient explorer en ateliers, les critères qui feraient du projet un « bon » ou un « mauvais » projet...

Mettre le projet en débat

Le choix des méthodes dépend à la fois de l'objet du débat et des parties prenantes avec qui on veut en discuter. Il est souvent nécessaire de prévoir des temps particuliers, par exemple pour les jeunes, pour les acteurs économiques, mais aussi pour les agents... Il est également important de coupler des temps relativement formels (des ateliers) et des temps plus informels (concertation en marchant, échanges dans l'espace public) pour s'assurer de la contribution de tous les publics.

Ainsi un processus de discussion sur un projet d'aménagement pourra prévoir, après la réunion de lancement en format « tables-ateliers » :

- Un diagnostic en marchant et des échanges informels dans l'espace public
- Des ateliers pour élaborer puis approfondir des scénarios
- Une discussion avec les jeunes
- Un travail spécifique avec certaines parties prenantes
- Une consultation en ligne
- Un séminaire de type jeu sérieux pour travailler sur les différentes contributions, les mettre en forme et les prioriser...



Il est souvent nécessaire
de prévoir des temps
particuliers, avec les jeunes,
les acteurs économiques,
les agents...

PENSER LE DÉCOUPAGE DES SUJETS EN FONCTION DE L'EXPÉRIENCE DES PARTICIPANTS ET PAS DE L'ORGANISATION DES SERVICES

Les débats sont souvent organisés de façon thématique (déplacements, habitat, espace public...) selon le découpage des services de la collectivité, sans refléter la manière dont les habitants perçoivent leur territoire. On préférera donc une segmentation fondée sur l'usage et on veillera à organiser au sein des débats le croisement des différents points de vue sur le sujet mis en discussion.

TOUT CE QUI BRILLE...

Pas d'outil unique

Tout comme il n'existe pas d'outil miracle de mobilisation, il n'existe pas d'outil unique d'animation permettant de traiter tous les sujets à tous les moments du processus et sur tous les territoires. Par contre, il existe une certaine démographie des outils et des effets de mode.

On peut organiser des débats en salle ou des échanges en extérieur, mettre en place des ateliers grand format ou en petits comités, opter pour la réunion publique classique ou le format tables-ateliers, développer des outils de consultation en ligne, organiser un diagnostic en marchant ou un jeu de piste, échanger avec des jeunes dans leur établissement sur temps scolaire,

s'appuyer sur l'image ou le son, mettre en place une démarche itinérante sous la forme d'une débat-box, ou d'un stand dans les marchés, mobiliser des artistes pour attirer le chaland...

Il est en revanche crucial de ne pas se laisser séduire par tout ce qui brille sous prétexte que cela va plaire aux participants. Si la convivialité constitue certes un enjeu majeur, ceux-ci ne se méprennent pas sur les intentions sous-jacentes. S'ils ont le sentiment qu'un outil, au prétexte du ludique, privilégie la forme sur le fond, ils se diront que « ce n'est que de la com' », douteront de la sincérité du maître d'ouvrage et seront réticents à s'engager pleinement dans le débat.

De façon générale, en matière de démocratie participative comme dans tous les domaines, il existe des modes et des tendances auxquelles il s'agit d'éviter de souscrire sans se demander en quoi ces outils ou ces dispositifs contribueront réellement aux objectifs de la gouvernance participative.

Quel que soit l'outil utilisé, il faut s'assurer qu'il respecte bien les principes de la concertation, qu'il permettra une production riche et de qualité, que chacun pourra s'exprimer de façon sereine, que l'on ne confondra pas la forme et le fond.

Plutôt que de chercher à multiplier les formats, il est préférable de choisir quelques formats de débat, d'en évaluer la performance, de les faire progresser et de s'appuyer sur ces outils pour plusieurs démarches avant d'en expérimenter d'autres.

Faire preuve de convivialité

S'il faut absolument faire preuve de rigueur dans les modalités de mise en débat, cela ne veut pas du tout dire qu'il faut que le débat soit triste et sinistre. La convivialité est un facteur essentiel de fidélisation des participants. Ces derniers reviennent dans les débats d'abord parce qu'ils ont le sentiment ou la certitude que leur participation est utile, mais aussi parce qu'ils ont passé « un bon moment » à échanger avec d'autres participants : un élément très motivant pour poursuivre l'aventure.

C'est la raison pour laquelle, par exemple, il ne faut pas hésiter à prévoir, pour un débat, une petite collation, des boissons³... Il n'est pas nécessaire, et sans doute pas souhaitable, d'y consacrer des moyens ostentatoires ; mais à coût raisonnable, il est tout à fait possible de bien accueillir des participants qui ont fait l'effort de consacrer du temps au débat.

QUATRE PRINCIPES DE QUALITÉ :

- 1 Ne pas se contenter du jeu de questions-réponses de la traditionnelle réunion publique, mais donner du temps aux échanges avec et surtout *entre* les parties prenantes du débat afin de parvenir à des propositions *collectives*.
- 2 Structurer le débat autour de *questions* qui n'ont pas pour objet de brider la parole mais bien de permettre la construction de contributions directement utiles aux futures décisions.
- 3 Ne pas induire de confusion sur le *statut* des participants (qui sont présents à titre volontaire et non en tant que représentants), et sur le *caractère non décisionnel* de la concertation.
- 4 Préférer des méthodes qui permettent d'engager la discussion avec un grand nombre de participants dans un même temps de débat plutôt que de multiplier les rencontres au risque de ne garder que les habitués.

³ Sans alcool naturellement.

L'INSTALLATION DE LA SALLE : UN ENJEU QUI DÉPASSE L'INTENDANCE

On peut se dire que l'installation d'une salle ne relève pas du décideur, qu'il lui revient juste de fixer le cap et que l'intendance suivra. Cette question est cependant bien plus stratégique qu'il n'y paraît et l'option retenue a un impact considérable sur la nature des échanges, et donc sur la performance de la démarche. Pour le prouver, deux formats sont comparés ici : le format de la réunion publique classique et le format « tables-ateliers », réunissant chacun 100 habitants.



Imaginez la première salle, celle de la réunion publique classique

Les participants sont assis, par rangées, comme au cinéma ou en arc-de-cercle. Devant eux, à la tribune, sont installés les élus et parfois un prestataire d'un bureau d'études. L'élu prend la parole, il accueille les participants et présente les grandes orientations du projet. Puis c'est au tour de l'expert de la collectivité ou du bureau d'études de présenter le diagnostic préalable et/ou le ou les scénarios de projet. Enfin, après souvent 45 minutes, voire 1 heure d'introduction, l'élu ou l'animateur donne la parole à la salle. Les participants lèvent la main et se mettent à poser des questions. S'ensuit un échange, plus ou moins long. Sur un temps généralement de 2 heures, les propos introductifs ont pris presque 1 heure, l'échange dure 45 minutes avant que l'élu ne conclue les débats. Au mieux, 15 ou 20 personnes se sont exprimées et l'élu ou l'expert ont plus ou moins répondu aux questions. Une bonne partie des questions posées se sont écartées du sujet. Quelques participants ont profité de l'occasion pour marquer leur désaccord politique avec les élus, pour leur reprocher leur inaction, et surtout pour estimer que la discussion ne mène à rien puisque le projet a l'air déjà largement ficelé.

➡ À la fin de la réunion, de quoi dispose-t-on ?

Des interrogations de 20 % de la salle et d'une idée générale sur le niveau d'adhésion ou de rejet du projet mis en discussion. On peut essayer d'estimer le point de vue des 80 % muets à leur attitude générale, mais sans certitude et sans nuances. Et surtout, on n'a recueilli qu'une addition de points de vue individuels, le plus souvent exprimés par des habitués, que l'on connaît déjà et dont on pouvait imaginer le point de vue avant la réunion. Il n'y a eu aucune co-élaboration, aucune production d'intelligence collective. Les participants n'ont pas travaillé entre eux, ils ont interpellé les sachants à la tribune, sans que ces derniers aient pu bénéficier de leurs apports.

Imaginez la seconde salle, celle d'une réunion sous forme de « tables-ateliers »

Les participants, cette fois, sont installés par tables, sans animateur, ni experts, ni élus. Ces derniers se tiennent plus loin devant eux. Le sujet est le même, mais cette fois l'introduction ne dure que 30 minutes. L'élu accueille et présente les orientations, puis l'expert complète avec quelques éléments de contexte et d'enjeux. Il ne présente pas de scénario, mais des principes, des obligations et des marges de manœuvre. L'animateur prend la parole et expose une série de questions que le maître d'ouvrage souhaite poser aux participants. Il n'engage pas le débat immédiatement, mais il propose aux participants de répondre aux questions par tables, en prévoyant à chacune un « greffier » chargé d'écrire les contributions collectives sur une fiche-question prévue à cet effet. Après 1 heure, l'animateur donne la parole aux rapporteurs des tables, qui exposent de façon très synthétique les grands éléments de leurs contributions. Il engage un échange entre les tables et fait réagir le cas échéant l'expert et l'élu. Puis, après 45 minutes d'échange, il propose à l'élu de conclure la discussion, non pas pour répondre aux participants, mais pour relever certains éléments remarquables et s'engager à étudier attentivement la production, pour apporter des réponses ultérieurement.



➡ À la fin de la réunion, de quoi dispose-t-on ?

D'une production collective à deux dimensions, au niveau des tables et en plénière. Le travail par tables a permis aux participants de confronter leurs points de vue individuels pour passer au collectif. Les propositions sont fortement empreintes d'un souci de l'intérêt général. On peut identifier les tendances convergentes et divergentes. À aucun moment on ne note d'intervention hors sujet ou d'expression individuelle. On dispose également de comptes-rendus riches des échanges, tant par tables qu'en séance plénière.



L'installation de la salle est très stratégique, et a un impact considérable sur la nature des échanges.

ZOOM SUR LE NUMÉRIQUE

S'il y a encore quelques années, aucun appel d'offres relatif à des processus de concertation n'était publié sans qu'il ne prévoie des outils en ligne, on constate aujourd'hui que les collectivités locales font preuve d'une plus grande circonspection.

Les outils numériques, comme tous les outils au service des démarches, présentent des intérêts et des limites. L'intérêt majeur recherché est de permettre la mobilisation au-delà des habitués. Mais l'expérience montre que les outils en ligne ne constituent pas la solution miracle pour résoudre l'équation du nombre et de la qualité de la mobilisation. Leur capacité notamment à mobiliser les plus jeunes et les jeunes actifs est très largement surestimée.

Leur principale limite est qu'ils sont davantage adaptés à la consultation (enquête) qu'à la concertation. En effet, il faut ici rappeler que pour fabriquer de l'intelligence collective, il est nécessaire que les parties prenantes échangent entre elles, confrontent leurs arguments en s'assurant qu'elles sont bien à même d'incarner la diversité des points de vue. Ces exigences sont très peu compatibles avec le mode d'expression en ligne. On constate en effet que les internautes (à l'exception des habitués) ne contribuent en général qu'une seule fois, et que si certains commentent des contributions, on ne peut parler de réels échanges entre les participants.

De surcroît, l'anonymat des contributeurs génère plusieurs effets pervers. Le premier est l'absence de sentiment de responsabilité à l'égard de ce qui est posté. Sous couvert d'anonymat, les internautes s'autorisent des propos qu'ils n'assumeraient pas publiquement lors d'un débat en présentiel. Le second est la difficulté à

pondérer les propos en fonction de leurs auteurs et de ce qu'ils représentent. Il est particulièrement facile pour un groupe de mobiliser fortement une catégorie de contributeurs afin d'investir fortement une consultation en ligne pour y défendre un intérêt particulier. Il sera alors très difficile de mesurer si un point de vue est le reflet d'une opinion générale ou celui d'une partie de cette opinion.

Il faut par ailleurs tenir compte, comme pour les débats en présentiel, de la capacité inclusive de la méthode de contribution. Or contrairement à un espace physique ouvert à tous, les outils en ligne présentent des biais très importants : ils excluent les plus âgés mais aussi une partie des catégories populaires.

Enfin, les outils numériques génèrent des coûts importants d'animation et de modération si l'on entend favoriser, souvent avec de grandes difficultés, des échanges entre les contributeurs.

Il peut ainsi être recommandé :

- De réserver le numérique à l'information et à la consultation.
- De s'appuyer en premier lieu sur les réseaux sociaux, là où se trouvent déjà les internautes, plutôt que de chercher à développer de nouveaux outils qui nécessiteront des stratégies de web-management pour drainer les participants vers ces plateformes ad hoc.
- De s'appuyer, pour une première expérience, sur un sujet très mobilisateur pour donner des habitudes de contribution.
- De ne jamais limiter la démarche à la seule dimension « on line ».
- Et d'évaluer les premiers tests avant de poursuivre les investissements en la matière.

TIRER PARTI DE LA CONCERTATION

FAIRE LE COMPTE RENDU DE TOUS LES DÉBATS ET LE DIFFUSER À TOUS

La question des comptes rendus n'en est pas une : tous les débats doivent faire l'objet d'un compte rendu et ces éléments doivent être envoyés aux participants. Il peut parfois y avoir des exceptions, par exemple si la démarche prévoit des délais très courts entre deux rencontres, qui ne permettent pas d'assurer la réalisation et la diffusion du compte rendu. Il faut alors en aviser les participants et prévoir un compte rendu groupé pour plusieurs rencontres.

Le compte rendu doit respecter la parole des participants. Cela ne veut pas dire qu'il doit être systématiquement exhaustif comme le sont les minutes d'un procès. Il est possible d'opter pour une synthèse du débat plus accessible à tous.

Mais **cette synthèse ne doit rien ignorer du débat, et ne doit surtout pas passer sous silence les éventuels désaccords exprimés.**

Une bonne manière de procéder est, lors du débat suivant, de demander aux participants s'ils sont satisfaits du compte rendu ou de la synthèse, et le cas échéant s'ils ont des modifications à suggérer.

Il est important que ce compte rendu ou cette synthèse du débat soit adressé à tous les participants, mais aussi mis à disposition de tous les habitants, par exemple sur le site internet de l'intercommunalité. On peut également prévoir de relayer ces comptes rendus sous une forme synthétique dans la presse institutionnelle et à chacune des étapes de discussion.

ANALYSER LES PROPOSITIONS AU FIL DE LA DÉMARCHE, ET ANTICIPER L'ÉVOLUTION DU PROJET

S'il est nécessaire de réaliser un bilan à la fin d'une concertation (qu'elle soit ou non réglementaire), il est utile de ne pas attendre la fin du processus pour s'intéresser aux conséquences de la concertation sur le projet mis en discussion. Dès les premiers échanges, on peut anticiper les tendances fortes et mesurer en quoi elles pourront ou non être intégrées. Ce travail au fil de l'eau permet d'avoir plus de temps pour réfléchir aux évolutions du projet, ainsi que, si besoin, de faire évoluer le processus de concertation pour approfondir telle ou telle dimension du projet dont la sensibilité aurait par exemple été sous-estimée.



Tous les débats
doivent faire l'objet
d'une synthèse
objective, mise à la
disposition de tous les
habitants.

RÉALISER LE BILAN DE LA CONCERTATION

Il s'agit d'un passage obligé, même dans le cas de démarches pour lesquelles il ne revêt pas un caractère obligatoire. En effet, c'est le

bilan qui formellement vient nourrir la décision, c'est lui qui vient l'éclairer, qui permet d'analyser les différentes prises de parole, d'identifier les consensus et les dissensus, de mettre en valeur les propositions les plus innovantes, de révéler le sens, le fond, ce qui est dit par les participants au travers de leurs propositions. Le bilan de la concertation est aussi, souvent, ce qui en reste quelques années plus tard. Il constitue l'un des morceaux de la mémoire du projet, et aussi un formidable outil pour l'évaluer après sa mise en œuvre.

Dans ce bilan, il convient globalement de rappeler le projet mis en discussion, les formes de mobilisation, le déroulé de la discussion, le niveau de participation, et les enseignements qui ressortent des échanges. Il est important d'y donner une large part aux participants, en intégrant si possible des photos, en mentionnant des verbatims ou en incluant d'autres travaux réalisés.



Le bilan de la concertation est très précieux, en ce qu'il constitue l'un des morceaux de la mémoire du projet.



CE QUE DIT LA LOI

Pour les concertations encadrées par le code de l'environnement, la loi prévoit que l'achèvement de la concertation donne lieu à l'établissement d'un bilan, comprenant une synthèse des observations et propositions présentées, ainsi qu'un rapport sur les évolutions du projet, plan ou programme qui résulte de la concertation. Ce bilan est établi par le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable, ou alors par le garant de la concertation. Dans cette hypothèse, le bilan doit être transmis au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable dans un délai d'un mois à compter du terme de la concertation. Le bilan de la concertation et le rapport sont ensuite rendus publics dans un délai de 3 mois, sur le site du maître d'ouvrage ou de la personne publique responsable, ou à défaut sur le site internet des services de l'État dans le département.

Pour aller plus loin : code de l'environnement, art. L. 121-16, R. 121-21, R. 121-23 et R. 121-24

Pour les concertations d'urbanisme obligatoires, l'autorité en charge de leur organisation en arrête le bilan. Lorsque le projet fait l'objet d'une enquête publique, le bilan doit être joint au dossier de l'enquête.

Pour aller plus loin : code de l'urbanisme, art. L. 103-2, art. L. 103-6

LA PROCÉDURE D'ARBITRAGE, LA PRISE DE DÉCISION ET LA PRÉPARATION DE LA RESTITUTION

Le temps de la restitution constitue un moment essentiel du processus de concertation. Il est donc particulièrement important de bien le préparer. L'exercice passe tout d'abord par des échanges entre le maître d'ouvrage, l'éventuel prestataire chargé de la concertation, les bureaux d'études ou AMO techniques... au cours desquels sont étudiées attentivement toutes les contributions issues de la concertation pour analyser la façon dont elles peuvent enrichir le projet.

Il ne s'agit évidemment pas d'intégrer telles quelles toutes les propositions.

Dans le cas, par exemple, d'un projet d'aménagement d'espaces publics pour lequel des participants souhaitent que soit créé un skate-park, la collectivité peut considérer que ce projet n'est pas opportun, parce que son coût dépasse le budget, parce qu'un tel équipement existe déjà sur le territoire... Si l'on revient à l'essence de la proposition – disposer d'un équipement de sport urbain – on peut considérer que la création d'un équipement de parkour serait à même de satisfaire les attentes des participants tout en correspondant mieux aux besoins et aux moyens. Lors de la restitution, il faut alors expliquer le cheminement qui a permis d'opérer cet arbitrage et, pourquoi pas, inviter ceux qui le souhaitent à participer à la définition de la programmation de cet équipement.

La restitution peut arriver à différentes étapes de la décision. On peut restituer la décision prise par l'exécutif en précisant qu'elle sera soumise au conseil communautaire. On peut aussi prévoir une présentation du bilan au conseil (après les

étapes préparatoires, bureau, éventuelles commissions) suivie d'un débat sans vote, puis restituer les premiers arbitrages aux participants avant de passer à la décision formelle.

On peut également prévoir d'exclure une dimension du projet de la phase de décision, parce que l'on estime que les dissensus sont trop importants ou que la concertation conduit à engager des études complémentaires. Dans ce cas, il est tout à fait possible de délimiter le périmètre de la décision et d'expliquer aux participants pourquoi certains éléments ne peuvent, à ce stade de la réflexion, être tranchés.

EN PRATIQUE

CONCARTER NE SIGNIFIE PAS TOUT ACCEPTER

Quand on est confronté à une proposition intéressante au fond mais irréalisable dans les termes selon lesquels elle a été émise, il est tout à fait possible d'imaginer des solutions alternatives de mise en œuvre qui permettent quand même de satisfaire les attentes, mais selon d'autres modalités.

RESTITUER LE BILAN ET LES DÉCISIONS

C'est peut-être l'indice qui qualifie le mieux la qualité de la démarche de concertation. Au terme des débats, le décideur doit absolument revenir devant les participants lors d'une réunion de restitution pour leur dire ce qu'il a retenu de leurs contributions. Il s'agit à ce moment d'exposer de façon précise :

- Ce qui a été repris dans la décision.
- Ce qui nécessite un complément d'étude avant d'effectuer des arbitrages.
- Ce qui n'est pas retenu pour le projet en prenant le temps d'expliquer ces choix.

L'étape de restitution vise également à éviter le travers de la concertation en boucle en activant l'effet cliquet, selon lequel on ne remet pas en discussion un sujet déjà discuté et pour lequel les décisions ont été prises.



L'étape de restitution
devant les participants,
qui permet de présenter
ce qui a été retenu de
leurs contributions, est
fondamentale.

LE DÉROULEMENT D'UNE RESTITUTION

On invite, pour cette restitution, tous ceux qui ont participé au débat et plus largement la population. Ne s'agissant plus de concertation, la séance peut se dérouler selon le format classique de la réunion publique. Il s'agit de rappeler aux participants le mandat de concertation (le projet initial, ce qui a été mis en débat et les règles du jeu), puis d'exposer la synthèse des contributions (ce qui a été dit), et enfin de passer en revue ces contributions en expliquant ce qui a été repris, mis à l'étude ou non repris, en apportant des explications sur les raisons de ces choix, et enfin de présenter le projet finalisé.

On peut parfois s'inquiéter de la réaction des participants lorsqu'il s'agit de leur dire que certaines de leurs propositions n'ont pas été retenues. L'expérience montre qu'à condition d'avoir bien précisé les finalités de la concertation, les participants savent très bien que toutes les contributions ne peuvent être reprises. Ils attendent avant tout que les initiateurs des débats fassent preuve d'honnêteté en montrant qu'ils ont étudié de façon sérieuse toutes leurs suggestions, puis en expliquant de la façon la plus transparente possible ce qui a été fait de ces contributions.

La restitution doit également donner lieu à une communication à l'adresse de toute la population via les canaux habituels d'information : presse institutionnelle, site internet... D'autres formes peuvent ou doivent venir compléter la réunion de restitution : bilan réglementaire, cahier de concertation, film de la concertation, adjonction du bilan de la concertation au cahier des charges d'une prestation à venir (maîtrise d'œuvre, délégation de service public)...

EN PRATIQUE**UNE ERREUR À ÉVITER LORS DE LA RESTITUTION**

Il arrive parfois que des élus bien intentionnés expliquent, lors de la restitution, que ce qu'ont proposé les participants lors de la concertation « correspond parfaitement à ce que la collectivité avait envisagé », ou en d'autres termes, « tout ce que vous avez dit, nous l'avions déjà anticipé ». On peut imaginer que l'intention n'est naturellement pas d'offenser les participants mais au contraire de souligner la pertinence de leurs contributions, ou a contrario de montrer à quel point les élus sont en phase avec leurs attentes. Cette expression, trop fréquente pour ne pas faire l'objet de ce retour d'expérience, appelle deux remarques.

La première est que si tel est réellement le cas, si tout ce qu'ont dit les participants avait déjà été envisagé, c'est peut-être que le maître d'ouvrage n'a pas pris le temps d'étudier attentivement toutes les propositions et particulièrement celles qui s'écartent des options envisagées initialement.

La seconde est qu'un tel propos laisse à entendre, même si ce n'est pas l'intention de l'orateur, que la concertation n'a rien apporté au projet et qu'elle a juste servi à confirmer ce que l'on savait déjà.

Il y a donc propos plus diplomatique !

ÉVALUER LA DÉMARCHE DE CONCERTATION

C'est le propre de tous les projets et de toutes les politiques publiques : sans évaluation, point d'évolution possible. S'agissant de la démocratie participative, qui en est encore à ses débuts, l'évaluation est particulièrement utile, mais bien peu pratiquée.

QUE DOIT-ON ÉVALUER ?

Tout dans la démarche peut/doit faire l'objet d'une évaluation et en particulier :

- La pertinence/qualité de la stratégie de concertation.
- La mobilisation des participants.
- La pertinence, la qualité, l'efficacité des outils utilisés (outils d'animation, livrables).
- L'utilité de la concertation : en quoi est-elle venue améliorer le projet ?
- L'organisation mise en place, le pilotage et le suivi de la mission.

Trois dimensions peuvent être mobilisées : on peut chercher à mesurer les réalisations, mais aussi les effets (ceux, par exemple, des outils de mobilisation sur la capacité à concerner les « non-habitués »), ou à plus longue échéance les impacts sur les bénéficiaires du projet.

COMMENT FAIRE ?

Outre le reporting permettant d'analyser les réalisations, l'évaluation peut être appuyée sur deux modalités :

- La réalisation d'enquêtes sous forme de questionnaires auprès des participants (sur les modes de mobilisation dès les premiers débats, sur les différents outils d'animation, sur leur perception de l'utilité de la concertation en fin de démarche).
- La tenue d'un séminaire d'évaluation réunissant tous les acteurs de la démarche : maître d'ouvrage (élus et services) maître d'œuvre (projet et concertation), partenaires...

On peut naturellement se servir de la grille d'évaluation présentée p. 22, en y ajoutant les éléments relatifs aux effets, aux impacts et à l'organisation mise en œuvre.

QU'EN FAIRE ?

Cette évaluation doit absolument être archivée de manière à pouvoir être réutilisée lors de la phase préparatoire d'une démarche ultérieure.

On peut également, en conservant les mêmes critères, accumuler des évaluations sur plusieurs démarches, puis les reprendre pour les capitaliser au service d'un guide interne de bonnes pratiques.

Les stratégies de concertation et de communication doivent être pilotées de concert.

COMMUNIQUER ET VALORISER LA DÉMARCHE

Il ne peut y avoir de démarche de concertation sans une stratégie de communication, qui doit décliner ses différentes fonctions.

- La communication doit tout d'abord se mettre au service de la mobilisation des participants et des différents outils activés.
- Elle doit permettre d'informer les participants, et plus largement toute la population, du contexte et du déroulé de la démarche.
- Et enfin, elle doit pouvoir relayer les enseignements de la concertation et les décisions qui en découlent.

Stratégies de concertation et de communication doivent être pilotées de concert, avec les mêmes exigences, la même réactivité et le même professionnalisme.

Au regard de l'expérience, quelques marges de progrès peuvent être explorées :

- La première consiste en l'information de ceux qui ne participent pas à la concertation. Il est essentiel pour la légitimité du processus que chacun puisse considérer que, même s'il n'est pas présent dans les débats, il y est en quelque sorte associé par le truchement de la participation de parties prenantes auxquelles il peut s'identifier. Il est donc important de réaliser le récit de la concertation en l'incarnant au travers de participants.
- La seconde a trait à l'explicitation de la décision, toujours en direction du plus grand nombre. Le temps de la restitution doit donner lieu à un exercice adapté de communication pour que chacun, qu'il ait participé ou non aux débats, mesure bien comment ceux-ci sont venus nourrir la décision.

- La troisième dimension relève de la nécessaire valorisation du processus. On constate souvent, dans des collectivités qui ont pourtant engagé des concertations ambitieuses, qu'au moment de réaliser le projet, les panneaux de chantiers ne rappellent en rien la démarche participative qui a permis sa mise en œuvre.
- La stratégie de communication doit également permettre de garder la mémoire de la démarche. Le récit, construit au fil des débats, constitue un témoignage qui permettra de se remémorer, une fois le projet réalisé, comment il a fait l'objet d'un processus de co-élaboration.

LORSQUE LA CONCERTATION SE PASSE MAL...

« Il faudrait enseigner l'incertitude », disait Edgar Morin dans son ouvrage fondateur, *Les 7 savoirs nécessaires à l'éducation du futur*. S'il est un domaine pour lequel cette recommandation est à prendre au pied de la lettre, c'est bien celui de la démocratie participative. Par définition, il s'agit d'une matière vivante, pour laquelle il est difficile de tout prévoir et nécessaire de savoir qu'il est possible que les choses ne tournent pas comme prévu.

EN PRATIQUE

TROIS PRINCIPES POUR ÉVITER CERTAINS ÉCUEILS

Préparer les démarches. *La plupart des difficultés viennent du manque de préparation. On a insuffisamment anticipé les positionnements, le rapport variants/invariants n'a pas été consolidé avec l'ensemble des partenaires, les moyens déployés pour la mobilisation ont été insuffisants, on a agi avec précipitation, ou au contraire trop attendu... L'étape de préparation doit être réalisée avec le plus grand soin, quitte à décaler le démarrage de la démarche.*

Se rappeler les principes et les engagements et s'y tenir. *Le dialogue peut parfois se tendre, certaines rencontres peuvent être difficiles, mais si les principes et engagements sont respectés, il y a de fortes chances que les choses s'apaisent. (Voir p. 12 pour un rappel des engagements de la concertation.)*

Admettre ses difficultés et les partager avec les participants. *Les pratiques participatives sont extrêmement récentes et ne bénéficient pas d'un recul important. Il est donc logique que tout ne soit pas parfait, qu'il y ait des tâtonnements. Si ceux-ci sont partagés avec les participants, il y a de fortes chances pour qu'ils soient compris.*

QUELQUES DIFFICULTÉS POSSIBLES

Il n'y a personne ou presque...

S'il n'y a personne c'est que les modalités de mobilisation n'ont pas été mises en place correctement et que l'on n'a pas prévu de dispositif d'inscription qui aurait permis d'anticiper cette situation.

Dans le cas d'une très faible affluence, les modalités de discussion doivent impérativement être adaptées : réduire le temps d'introduction, s'installer ensemble autour d'une table pour échanger de façon plus informelle...

Il faut par ailleurs, au-delà de la rencontre, réinterroger la suite de la démarche et surtout ne pas la poursuivre avec une assemblée de participants qui ne soit pas en mesure d'incarner la diversité des points de vue des parties prenantes. Il convient donc de reprendre le processus de mobilisation en identifiant les publics manquants et en mettant en place des dispositifs plus appropriés avant de reprendre le cours des discussions.

Il y a trop de monde

Encore une fois, si l'on a respecté les modalités de mobilisation, on peut largement éviter cette situation. On peut également l'anticiper, en prévoyant la possibilité d'accueillir un nombre plus important de participants. Si le risque (qui est en réalité une chance !) de se retrouver débordé par le monde est avéré en amont de la rencontre, on peut prévoir une autre salle, ou même le doublement de la rencontre.

Un participant ou un groupe de participants ne joue pas le jeu et s'exprime de façon véhémente

C'est une situation qui peut se présenter de façon fréquente, notamment si l'on s'en tient à des formes de débat qui ne permettent pas les échanges entre participants et se limitent à la traditionnelle séquence de questions-réponses. Il faut s'interroger sur le bien-fondé de ces réactions, notamment si les participants ont le sentiment que la concertation n'est pas transparente, que ce qui est mis au débat l'est de façon cosmétique alors que les décisions sont déjà prises. Dans ce cas, il est nécessaire de revenir aux principes, de rappeler ce qui relève des variants et des invariants, de réexpliquer la démarche et de réitérer la promesse de restitution.

Mais il arrive aussi que malgré le respect des principes et la mise en place de formes de débat respectueuses et rigoureuses, certains participants fassent preuve d'une certaine mauvaise foi. L'animateur doit alors rappeler les règles et inviter les participants indécents à les respecter.

Il est également possible d'envisager une rencontre spécifique dans une logique de médiation afin de mesurer à quelles conditions ces participants, s'ils sont les représentants d'un collectif conséquent d'habitants ou d'acteurs, peuvent accepter de reprendre le cours du débat.

Les participants demandent un vote en séance

C'est une situation qui peut se produire quand des participants s'opposent à des invariants, ou quand certains d'entre eux sont en désaccord profond avec les autres participants. Elle vient s'inscrire en contradiction avec les principes de la concertation, qui consiste à nourrir la décision des élus par le débat. Pour rappel, il est possible de prévoir, si l'exécutif le souhaite, une étape de codécision via un processus référendaire. Ce processus doit cependant être prévu dans une stratégie générale.

Il faut également le rappeler ici, et le rappeler en séance : les participants à la concertation, même si on s'est assuré qu'ils soient nombreux et qu'ils représentent au mieux la diversité des points de vue, ne sont pas des « représentants » de la population. Ce sont les élus qui le sont, eux seuls sont habilités à voter la dépense publique.

Face à une telle demande en séance, il est donc suggéré de rappeler ces principes et d'expliquer pourquoi ils sont importants pour préserver le fonctionnement démocratique.

Les intervenants, les élus, sont en retard

Si l'on respecte les recommandations de ce guide, cette situation ne doit intervenir que de façon exceptionnelle. Les élus, comme les autres intervenants, doivent par principe être présents en avance pour accueillir les participants.

Le débat s'éternise

En matière d'animation il y a deux règles à respecter : commencer et terminer à l'heure. Ne pas tenir les engagements de durée, c'est mettre en insécurité les participants qui hésiteront à revenir. Si l'on s'aperçoit au cours de la rencontre que l'on va manquer de temps, il est nécessaire d'en aviser les participants et de leur demander s'ils sont d'accord pour prolonger la rencontre, en convenant d'un nouvel horaire de fin.

Le débat s'éloigne du sujet

S'assurer que le débat reste concentré sur son objet constitue l'un des rôles premiers de l'animateur. Si quelques digressions peuvent être acceptées, il est essentiel de revenir au sujet en proposant le cas échéant de poursuivre les échanges digressifs de façon informelle à l'issue du débat. Les élus peuvent également proposer, le cas échéant, de programmer un temps d'échange sur ces éléments « hors sujet ».

La presse critique la démarche

Le relais de la démarche participative par la presse doit faire partie des réflexions en amont du processus. Il est important de prévoir un point presse et un dossier adapté, afin que les journalistes présents soient bien au fait des objectifs et des modalités de la mise en débat.



PARTIE 4

LES MOYENS
DE LA CONCERTATION

SE DONNER LES MOYENS DE LA CONCERTATION

Concertier requiert des moyens :

- Des moyens humains pour mobiliser les participants, convenir des outils, préparer et organiser les rencontres, prévoir la matière à débat, animer ces débats, les restituer, rédiger le bilan, structurer la procédure d'arbitrage, la restituer, mais aussi pour organiser les comités de suivi, techniques et de pilotage...
- Des moyens pour mobiliser une éventuelle prestation extérieure : rédaction de l'appel d'offres ou de la consultation, sélection du lauréat, pilotage de sa mission.
- Des moyens techniques pour accueillir les participants : salle, matériel, petite restauration...
- Des moyens de communication pour inviter les participants, et tenir la population informée tout au long de la démarche.

Une partie de ces moyens sont mobilisés en soirée ou le samedi, les débats se tenant naturellement en dehors des heures de travail des participants.

Même avec l'apport d'un prestataire, la démarche de concertation génère une mobilisation des ressources de la collectivité, comme c'est le cas de toutes les démarches de projet. Ces moyens peuvent toutefois être fortement mutualisés dans le cadre d'une démarche plus générale de déploiement d'une gouvernance participative à l'échelle globale de l'intercommunalité (voir p. 101).



La concertation génère une mobilisation des ressources de la collectivité, qui peuvent être fortement mutualisées.

AVOIR RECOURS À UN PRESTATAIRE

QUAND EST-IL SOUHAITABLE DE SE FAIRE ACCOMPAGNER ?

On peut souhaiter se faire accompagner par un prestataire spécialisé en concertation pour différentes raisons :

- Parce que la collectivité ne dispose pas des moyens humains pour assumer la charge de travail occasionnée par la démarche de concertation. Il est toutefois important d'anticiper le fait que même avec l'apport d'un prestataire extérieur, les équipes de la collectivité devront quand même assumer un certain nombre de tâches qui ne peuvent être déléguées, et *a minima* devront assumer le pilotage de la prestation.
- Parce que l'on ne dispose pas des compétences en interne sur les méthodes de déploiement de la démarche participative, qu'il s'agisse de la conception de la stratégie, des modalités de mobilisation, des méthodes de mise en débat, des capacités d'animation ou encore de la rédaction d'un bilan. Il est ici important de prendre en considération le fait que la mission confiée au prestataire peut également inclure une démarche de transfert de compétences qui permettra ultérieurement aux équipes internes de mettre en œuvre tout ou partie des démarches de concertation.
- Parce que l'on estime qu'il est nécessaire de s'adjoindre un tiers de confiance, non impliqué dans le projet et dont la neutralité sera un atout dans la conduite des débats. Ce tiers permettra au maître d'ouvrage de rester dans son rôle de décideur et de ne pas être « juge et partie » du débat. Cela est particulièrement important lorsqu'il s'agit d'un sujet sensible, ayant déjà généré des contestations. Il faut dans ce cas s'assurer que le prestataire puisse mobiliser des professionnels confirmés ayant l'expérience de démarches sensibles, et veiller à ce que ce soit bien ces intervenants expérimentés qui interviennent dans la mission et pas uniquement sur son pilotage.

Toutes ces conditions expliquent pourquoi le recours à un prestataire extérieur spécialisé, à condition que celui-ci dispose de compétences éprouvées, est souvent une solution qui concourt à la réussite des démarches de concertation. Il est possible de trouver des solutions permettant de recourir à cette expertise externe, y compris dans un cadre financier contraint (voir p. 85).

LE TIERS DE CONFIANCE : UN RÔLE STRATÉGIQUE

Le positionnement du tiers de confiance est un enjeu important dans toute démarche de concertation. Il doit savoir se positionner à mi-chemin entre l'équipe à l'initiative de la concertation et les participants. Même s'il est missionné par le maître d'ouvrage, il doit savoir conserver le recul suffisant pour :

- Être à l'écoute des participants et susciter leurs contributions via différentes méthodologies d'animation.
- Ne jamais se positionner sur le fond du sujet.
- Disposer d'une connaissance du contexte et des enjeux de la démarche pour proposer la stratégie d'intervention la plus adaptée aux besoins.
- Être suffisamment indépendant pour pouvoir conseiller le maître d'ouvrage et au besoin l'alerter sur de possibles manquements à la déontologie de la concertation.

LA FORMALISATION DE LA CONSULTATION

La forme du marché

La forme du marché a une grande importance. Si l'on considère qu'il faut prendre le temps de définir une stratégie adaptée, il peut être préférable de choisir la forme d'un marché à bons de commande, avec une partie forfaitaire pour la définition de la stratégie incluant la cartographie des parties prenantes et la rédaction d'une feuille de route de la démarche. Cela n'empêche en rien, dans le cahier des clauses techniques particulières (CCTP), de demander aux candidats de présenter une esquisse de démarche, mais permet d'adapter ultérieurement le processus à la réalité des besoins et du contexte. On peut également laisser la possibilité aux candidats, dans un marché classique, de proposer des options ou des variantes qui pourront ou non être actionnées en fonction des besoins. Cette forme de marché permet de demander aux candidats de présenter différents outils d'animation pour composer ensuite la combinaison la mieux adaptée. On peut même inclure dans le marché la possibilité de définir ultérieurement des formats de discussion avec le prestataire retenu.

Éléments de coût

Il peut être souhaitable, quelle que soit la forme du marché, de mentionner une enveloppe financière indicative. Elle permet d'analyser les offres sur des bases comparables dans la mesure où l'on demande aux candidats de mentionner le détail des actions à mettre en œuvre, les intervenants mobilisés, le nombre de jours inclus... Cette mention du budget constitue également pour les candidats une indication essentielle afin de mesurer l'ambition de la démarche.

Le règlement de consultation

La formulation du règlement de consultation a également son importance. Le choix de la répartition des notations entre la qualité et le coût relève d'une décision de la collectivité qui est souvent appliquée pour tous les marchés. Il faut toutefois veiller à ce que la part relative au prix dans les critères de sélection ne conduise pas les candidats à mobiliser une équipe insuffisamment expérimentée. La définition d'une stratégie adéquate, la posture de tiers et surtout la capacité à s'adapter exigent l'intervention de professionnels expérimentés¹.

Interviewer les candidats

L'oral d'appel d'offres apparaît très utile pour ce type de mission si le maître d'ouvrage hésite entre plusieurs candidats. Il peut en effet être très intéressant pour la collectivité de rencontrer l'équipe qui sera chargée d'animer les débats pour s'assurer de sa compétence et de sa capacité à faire preuve d'une grande faculté d'adaptation.



Le prix doit permettre aux candidats de mobiliser une équipe expérimentée.

¹ Voir *Intercommunalités* n° 235 (janvier 2019), focus « Conseil aux collectivités : les conditions de la réussite », p. 4. www.adcf.org/intercommunalites-mensuel

Un marché intégré ou spécifique ?

Par principe, l'allotissement est obligatoire (code de la commande publique, art. L. 2113-10) : « *Les marchés publics [...] sont passés en lots séparés sauf si leur objet ne permet pas l'identification de prestations distinctes* »). Il ne peut être dérogé à cette obligation que dans la mesure où l'objet du marché ne permet pas de dissocier des prestations distinctes à l'intérieur d'un même marché, ou bien qu'il aboutit à restreindre la concurrence, qu'il risque de rendre techniquement difficile ou financièrement coûteuse l'exécution des prestations, ou encore qu'il n'est pas en mesure d'assurer par lui-même les missions d'organisation, de pilotage et de coordination².

On peut cependant être tenté, quand on envisage de mobiliser un prestataire en concertation, d'intégrer sa mission dans un appel d'offres incluant les prestations relatives au fond du projet.

Ce choix n'est pas toujours le plus pertinent, et ce pour trois raisons majeures :

- Le prestataire sur le fond (urbaniste, spécialiste des transports, des déchets, de l'environnement...) peut choisir de réaliser lui-même la prestation de concertation. On se retrouve alors dans la situation que l'on a voulu éviter, l'expert se retrouvant ici juge et partie puisqu'il doit mettre en débat le projet qu'il a conçu.

- Une autre raison tient à la nature même de la mission de concertation, qui a une évidente et forte dimension politique. Il est essentiel que la collectivité soit en relation directe et de confiance avec le prestataire en concertation, et que cette relation ne fasse pas l'objet d'une intermédiation par le mandataire du groupement. Il peut même arriver que la collectivité s'appuie sur le prestataire de la concertation pour inciter le prestataire du projet à faire évoluer son idée initiale. L'exercice peut être facilité si le spécialiste de la concertation intervient de façon indépendante. Il faut naturellement prévoir des modalités de travail en commun entre les différents intervenants.
- La troisième raison tient à l'effet groupement et à l'usage des critères de consultation. Dans un marché global, la place du prestataire de concertation sera largement minoritaire. On choisira d'abord une équipe pour les compétences développées sur le fond du projet, même si les compétences concertation sont meilleures dans une autre équipe.

Il est ainsi recommandé de réaliser des marchés distincts ou *a minima* d'allotir les marchés, afin de pouvoir choisir le prestataire concertation au vu de son expertise et de la proposition qu'il a formulée en réponse à l'appel d'offres.

Il est également important de pratiquer cette distinction des marchés ou leur allotissement pour mobiliser les compétences connexes, comme celles de la communication. Elles font appel à des professionnels spécifiques, à un planning différent de mise en œuvre, et à un équilibre différent dans la répartition des interventions entre les prestataires et les équipes internes.

² Pour aller plus loin : articles R. 2121-5 à R. 2121-7 du code de la commande publique.

LE COÛT DE LA CONCERTATION

Il est difficile naturellement de déterminer de façon générale le coût d'une prestation de concertation. On peut toutefois considérer qu'il est possible de conduire une démarche légèrement en dessous du seuil des 25 000 € HT pour une démarche de faible ampleur, concernant un sujet bien circonscrit, sur une durée limitée (moins de 6 mois), et/ou ne présentant pas un degré de sensibilité trop important. Ce budget peut être adapté pour une démarche comprenant trois rencontres (lancement, approfondissement, bilan/restitution), à condition d'exclure les éléments connexes (notamment la communication) tout en incluant le conseil sur la stratégie de mobilisation.

Mais il est nécessaire d'envisager des budgets plus conséquents s'il s'agit d'aller au-delà, d'impliquer d'autres types de publics, de faire précéder la phase de concertation d'une étape d'enquête, de faire succéder au débat sur le projet des débats sur les projets dans le projet... On peut alors estimer qu'il faut prévoir environ le double, ou plus si l'on souhaite avoir une démarche de plus grande ampleur, par exemple sur une durée d'une année.

D'AUTRES FORMES DE PRESTATIONS EXTERNES

Deux types de missions sont rarement sollicitées alors qu'elles peuvent avoir un très fort effet de professionnalisation des équipes des collectivités.

Le transfert de compétence : On demande au prestataire de rédiger, à l'issue de sa mission, un référentiel des méthodes qu'il a mises en place afin de pouvoir les reproduire en interne. On peut

également le solliciter pour formuler des recommandations pour la poursuite de la démarche, ou encore pour assurer une formation des équipes. Il faut naturellement inclure ces dimensions dans le CCTP et s'assurer que le prestataire mobilisé dispose de ces compétences.

La mission flash : Pour les collectivités souhaitant conduire en interne la démarche, ou pour celles ne disposant pas des moyens suffisants ou ne souhaitant pas les consacrer à une prestation externe, il est également possible de solliciter des experts de la concertation pour une mission de très courte durée. Ces missions « flash » peuvent être passées en dessous du seuil nécessitant une publicité ou une mise en concurrence préalable (moins de 25 000 € HT³) et ne nécessiter que quelques jours d'intervention. On peut ainsi demander à un prestataire expert, au terme d'un échange avec la collectivité, de proposer une stratégie et une feuille de route de la démarche qui sera mise en œuvre ensuite en interne⁴. On peut également le mobiliser pour un point d'étape intermédiaire ou un débriefing à l'issue de la démarche.

Cette mission flash peut intervenir en amont d'une consultation, dans le but de définir la stratégie de concertation, au terme d'une analyse du contexte et d'une cartographie des parties prenantes. Cette stratégie donnera lieu ensuite à un cahier des charges auquel le prestataire sera en droit de choisir ou non de répondre.

La mission flash peut avoir un effet très bénéfique sur l'efficacité des démarches. En intégrant cette étape avant de s'engager dans la démarche et de formaliser la stratégie, il est possible d'optimiser la répartition des interventions entre la collectivité et le prestataire, et d'identifier le processus qui répondra aux objectifs de la démarche à un coût compatible avec les moyens du maître d'ouvrage.

³ Article R. 2122-8 du code de la commande publique. À noter : en septembre 2019, le ministre chargé des collectivités territoriales Sébastien Lecornu a annoncé que le futur seuil de dispense de publicité et de mise en concurrence pour les marchés publics pourrait être relevé à 40 000 € HT à travers un décret dont la parution est prévue en 2020.

⁴ On doit bien entendu, dans ce cas, s'engager à ne pas confier la mission ainsi définie de façon précise à un autre prestataire.

RÉALISER LA MISSION EN INTERNE

Il est également tout à fait possible pour une collectivité de ne pas faire appel à un prestataire extérieur, et de mettre en œuvre en interne la démarche de concertation. On recommandera toutefois de débiter par des sujets ne présentant pas un trop fort degré de sensibilité.

Dans cette option, l'ensemble des recommandations de cette publication s'appliquent de façon identique, qu'il s'agisse de la nécessaire définition de la stratégie et de la rédaction de la feuille de route, de la fixation du mandat de concertation, de l'indispensable effort de mobilisation ou encore de la rigueur dans le traitement de la matière récoltée...



L'animateur des débats ne peut ni être un élu, ni être le responsable du projet sur lequel la collectivité concerte.

Il est toutefois une dimension qui requiert une réflexion particulière : il s'agit du choix de la personne qui sera chargée d'animer les débats.

Deux options sont à écarter :

- Confier l'animation aux élus : comme cela a déjà été expliqué, il est indispensable que les élus puissent garder un certain recul dans la démarche.
- La confier au chef de projet ou au prestataire chargé du fond du sujet. L'un et l'autre ne pourront pas se positionner comme tiers animateur d'un projet qu'ils ont conçu ou qu'ils conduisent.

Si la collectivité dispose d'un service dédié à la démocratie participative, on peut imaginer confier l'animation au responsable de ce service. On peut également confier cette mission à la direction de la communication, ou même à la direction générale des services. Il est toutefois essentiel que la même personne anime tous les débats du processus de concertation.

Quel que soit le profil choisi, il est important de s'assurer que cette personne dispose d'une bonne aisance à l'oral et du charisme lui permettant de « tenir la salle », tout en faisant preuve de convivialité. Une formation à l'animation peut être envisagée pour les animateurs internes à la collectivité.

Lors des rencontres, l'animateur se présentera et précisera que pour le temps de la rencontre il n'intervient pas au titre de sa fonction principale, mais bien en tant qu'animateur, facilitateur des échanges.

CHOISIR UNE OPTION MIXTE

Une dernière option peut être retenue, elle consiste à limiter l'intervention du prestataire externe aux missions les plus sensibles.

On peut ainsi mobiliser un prestataire disposant d'une solide expertise pour une mission « flash », comme exposé ci-dessus, avec pour objectif de définir la stratégie et la feuille de route, puis de lui confier l'animation des débats étant entendu que toutes les tâches préparatoires et de restitution pourraient être réalisées en interne moyennant des temps d'échanges et de coordination.



Il est possible de mobiliser un prestataire externe pour une partie des missions seulement.



PARTIE 5

DÉVELOPPER UNE
GOUVERNANCE
PLUS PARTICIPATIVE

Nous l'avons dit : la demande d'une plus grande participation citoyenne se développe fortement, et quelques démarches ponctuelles ne suffiront pas à y répondre. Au travers de ces revendications, c'est bien le mode de gouvernance des collectivités locales, et parmi elles des intercommunalités, qui est interrogé, ainsi que sa capacité à intégrer une plus grande dimension participative.

Il est donc essentiel de considérer la concertation non plus comme une exception que l'on applique à certains projets, notamment quand ils sont sujets à une obligation réglementaire, mais bien comme une manière de gouverner qui exige de concevoir une stratégie globale de mise en œuvre, et surtout de programmer les dispositifs participatifs.

Les bénéfices d'une plus grande participation des citoyens à la construction des politiques publiques et à la gouvernance de la collectivité ont été plusieurs fois cités dans ce guide. Celle-ci s'impose comme une adaptation aux évolutions sociétales et politiques explorées dans l'introduction de cet ouvrage. Un autre bénéfice évident consiste en l'amélioration de la qualité des décisions et de la performance des politiques publiques. Les pratiques de concertation génèrent des pratiques de management de projet plus vertueuses. Elles rendent l'action publique à la fois plus modeste par le partage des savoirs et l'approche transversale, et plus ambitieuses par l'association de toutes les parties prenantes. Déployer une stratégie globale de concertation appliquée à l'ensemble des politiques publiques implique enfin d'être en capacité de mettre en place une programmation dans le temps, des économies d'échelle, une professionnalisation des équipes et une capitalisation sur les pratiques réalisées.

Les pratiques vertueuses générées par la concertation peuvent également se diffuser aux communes. L'intercommunalité peut en effet mettre ses ressources en la matière au service des communes de son territoire, mobiliser des compétences externes, tirer profit des expériences mises en œuvre et diffuser les méthodologies et bonnes pratiques.



Il est essentiel de considérer la concertation non plus comme une exception, mais bien comme une manière de gouverner.

DÉTERMINER LES OBJECTIFS ET LES BESOINS

L'importance de la stratégie a déjà été énoncée à plusieurs reprises dans ce guide. Il ne s'agit surtout pas, comme c'est trop souvent le cas, de débiter la réflexion par des choix d'outils (réaliser un budget participatif, des cartes participatives en ligne pour interroger sur un futur PLUI...), mais bien de s'interroger sur le sens de la concertation et ses objectifs.

POURQUOI SOUHAITE-T-ON ADOPTER UNE GOUVERNANCE PLUS PARTICIPATIVE ?

Au-delà de l'injonction générale (« cela correspond aux attentes des Français »), certes légitime et justifiée, il est souhaitable d'approfondir la réflexion afin de découvrir la richesse et la diversité des objectifs que l'on peut viser, avant d'envisager les sujets que l'on va mettre en débat et les outils que l'on utilisera. C'est en réalité à cette seule condition que l'on sortira des démarches « one-shot », parfois mal préparées, davantage alibis que réellement utiles et qui aboutissent à l'exact opposé des intentions de départ en renforçant les frustrations de uns et des autres.



Adopter une gouvernance participative permet de sortir des démarches « one-shot » parfois mal préparées et qui peuvent renforcer les frustrations de chacun.

Avant de parler des outils, il faut donc partir des objectifs et des besoins en ayant l'esprit le plus ouvert possible, c'est-à-dire :

- Sans se limiter aux canons académiques de la concertation et en assumant le caractère possiblement contradictoire de certains objectifs.
- En évitant de s'inscrire dans « l'échelle de la participation » qui établit une fausse hiérarchie entre information, consultation, concertation, codécision... mais en mobilisant ces différentes approches au regard des besoins réels.
- En se posant les questions de façon territoriale : dans un territoire donné, avec ses caractéristiques, et donc en apportant des réponses qui seront différentes d'une collectivité à l'autre.
- En s'interrogeant sans concession et de la façon la plus objective possible sur les dispositifs participatifs déjà en place et ceux qui sont envisagés.

Cette réflexion doit être menée entre les élus et avec les équipes. **La démocratie participative n'est pas uniquement une affaire politique, mais aussi une affaire technique, qui transforme la manière dont sont conduits les projets.** Sans adhésion de l'administration, il n'y a pas de concertation possible, tout comme il n'est pas possible de porter une démarche uniquement de façon technique sans associer les élus. En d'autres termes, il apparaît nécessaire de réaliser une concertation interne pour définir les objectifs du déploiement des pratiques de concertation !

La première étape consiste à se poser la question des objectifs d'une gouvernance plus participative : à quoi devraient/pourraient servir les différents échanges entre l'intercommunalité et ses habitants ? À quels besoins répondent-ils ? Sans ces échanges, quels seraient les manques ? Et pour les habitants, à quoi ces échanges peuvent-ils servir ?

LES OBJECTIFS POUR LA COLLECTIVITÉ

L'exercice doit être propre à chaque territoire, mais un ensemble d'objectifs fondamentaux du point de vue de la collectivité peuvent être identifiés :

- Améliorer la qualité des décisions publiques et faire preuve d'innovation dans les politiques publiques par l'implication de toutes les parties prenantes à la préparation des décisions.
- Améliorer l'acceptabilité des décisions, qui seront plus adaptées aux attentes et besoins et mieux comprises.
- Faire progresser l'efficacité des politiques publiques, par une meilleure affectation des ressources en fonction de l'évolution des besoins et des attentes de la population.
- Informer les habitants.
- Être alerté sur les dysfonctionnements dans les politiques déjà mises en œuvre.
- Anticiper, prévenir, gérer les conflits et limiter les effets viraux de ces conflits.
- Développer le pouvoir d'agir : développer l'initiative, augmenter la capacité d'engagement, de projets, d'initiatives des habitants et des acteurs.
- Permettre la rencontre entre les élus et les habitants, développer la citoyenneté, lutter contre l'abstention.
- Renforcer le sentiment de coresponsabilité des citoyens en limitant les comportements « clientélistes » vis-à-vis du territoire.
- Faire connaître l'intercommunalité et ses compétences, renforcer sa notoriété.



Les attentes des citoyens vis-à-vis des démarches participatives doivent être prises en compte dès l'amont des concertations.

LES OBJECTIFS POUR LE CITOYEN

Au moment de réfléchir au déploiement des pratiques participatives, il est aussi intéressant de se demander à quoi ces pratiques pourraient « servir » pour le citoyen. Il est même recommandé de lui poser la question lors de cette réflexion préalable :

- Exprimer des demandes individuelles, défendre des intérêts collectifs (associations...).
- Avoir le sentiment d'agir.
- Être citoyen.
- Participer à la vie de son territoire, à son développement.
- Créer des liens.
- Contrôler, évaluer les décisions.
- Mesurer la tenue des engagements.

Ces éléments posés, discutés, partagés, seront ensuite repris pour chaque démarche dans le but de savoir si le sujet mis en discussion, les stratégies envisagées et les outils de discussion choisis concourent bien à remplir tout ou partie de ces objectifs. Ils constitueront également un support d'évaluation du déploiement de la gouvernance participative.

PROGRAMMER LES CONCERTATIONS

Ci-dessous est proposée une procédure de programmation des démarches participatives sur un demi-mandat. Elle comporte 4 étapes préalables à la mise en débat et peut parfaitement être mise en place en tout début de mandat sur une durée de quelques semaines. Cet exercice peut être confié à un prestataire extérieur qui apportera son regard de tiers pour faire avancer la réflexion.

IDENTIFIER LES SUJETS POTENTIELS

En interne et à l'externe



LES INSTRUIRE AU REGARD DES CRITÈRES

Utilité, opportunité, pertinence, faisabilité...



PRÉFIGURER POUR CHAQUE SUJET LA STRATÉGIE DE CONCERTATION

Dans ses grandes lignes



ARBITRER ENTRE LES DIFFÉRENTS SUJETS ET LES PROGRAMMER

Arbitrer collégialement et programmer les démarches de façon annuelle et pluri-annuelle



LES COMMUNIQUER AUX PARTIES PRENANTES

Informar la population et les acteurs de la programmation



ÉTAPE 1 : IDENTIFIER LES SUJETS POTENTIELS DE CONCERTATION

Il s'agit, lors de cette première étape, de passer en revue, de la façon la plus large possible, tous les sujets pouvant/devant faire l'objet d'une démarche de concertation sur les années à venir, par exemple la moitié du mandat.

Cette démarche requiert la mise en place d'une cellule de pilotage composée par exemple de la direction générale des services, de la direction de cabinet et de la présidence, ainsi que d'un groupe de pilotage élargi au bureau communautaire et au comité de direction.

Cette cellule invite tout d'abord chaque binôme de compétence élu/directeur à engager la réflexion avec les services et au sein d'éventuelles commissions. Cette réflexion doit être la plus ouverte et exhaustive possible. On peut par exemple partir du calendrier institutionnel des projets et des décisions à venir : programmation des travaux, réorientation des politiques publiques, renouvellement de délégations de service public, évolutions réglementaires... Il est également important de faire preuve de créativité, sur des sujets apparemment non concernés par des décisions à venir à court terme, mais qui gagneraient à bénéficier de la participation des citoyens et des acteurs du territoire¹. Il s'agit très simplement de se demander sur quels sujets la contribution des habitants et des acteurs est souhaitable et utile sans préjuger de la faisabilité de la démarche ou des modalités qui pourront être mises en œuvre.

On peut prévoir pour cette première phase d'associer les acteurs et la population :

- Le conseil de développement peut, par exemple, être invité à proposer à la collectivité les sujets pour lesquels il souhaiterait voir engager le débat.
- Un temps d'échange avec les habitants peut être organisé, par exemple sous la forme d'une consultation itinérante sur le territoire à la rencontre des habitants. Cette étape peut totalement entrer en résonance avec la nouvelle mesure annoncée concernant le droit de pétition, qui permettrait à des citoyens de mettre à l'ordre du jour des assemblées locales un certain nombre de questions. En engageant l'échange avec les habitants et les acteurs sur les sujets qui pourraient être versés aux débats, on permet d'anticiper les situations de pétitions et d'identifier ainsi les réels sujets de préoccupations citoyennes.

Le troisième acteur à impliquer dans ce diagnostic des attentes est constitué par les élus municipaux, source importante de contributions et formidable relais en direction de la population. On peut ainsi envisager un travail sous la forme d'un séminaire d'élus visant à identifier les sujets, et une restitution à l'issue des arbitrages (voir p. 100).

À la fin de cette première étape on dispose d'une liste de sujets, plus ou moins précis, portant sur toutes les politiques publiques.

Il est également important, même si cela n'a pas été abordé, d'avoir à l'esprit la question de l'évaluation des politiques publiques, qui gagnerait fortement à avoir une dimension participative. Elle peut prendre différentes formes : enquêtes auprès des usagers, groupe d'évaluation installé dans la durée, mobilisation du conseil de développement, séminaires annuels ou à mi-mandat réunissant toutes les parties prenantes...

¹ On appelle ici « acteurs » les membres de la société civile organisée, c'est-à-dire tous ceux qui ne sont pas élus, mais exercent une responsabilité collective sur le territoire : entreprises, responsables d'équipement, associations...

ÉTAPE 2 : ANALYSER LES SUJETS POTENTIELS AU REGARD D'UN ENSEMBLE DE CRITÈRES

Il est important de rappeler de nouveau ici que l'on peut concerter sur n'importe quel sujet, mais qu'il n'est pas nécessaire de concerter sur tout. Certains sujets, notamment parce qu'ils ne disposent pas de marges de manœuvre suffisantes, doivent uniquement faire l'objet d'une information.

La cellule de pilotage, puis le groupe élargi passent en revue les différents sujets à l'aune d'un ensemble de critères permettant de les prioriser, puis de les programmer.

ZOOM SUR LE BUDGET PARTICIPATIF

Il s'agit d'un des objets de concertation les plus visibles et parfois considéré comme un incontournable pour une collectivité qui souhaite développer une gouvernance plus participative.

Il ne s'agit pas de le remettre en cause de façon manichéenne, mais de rappeler qu'il ne représente pas, et loin de là, le « graal » participatif. La mise en place d'un budget participatif comporte en effet de nombreux effets pervers, qui nécessitent de faire preuve de la plus grande rigueur pour éviter notamment la captation du dispositif par les acteurs associatifs ou les habitués de la concertation, ou son détournement par la collectivité pour financer des investissements qui auraient dû relever de son intervention de droit commun.

Il faut enfin éviter que les moyens importants que nécessite la mise en œuvre d'une démarche de ce type, ne viennent assécher les ressources qui pourraient être déployées sur d'autres sujets. Enfin, on peut également considérer qu'il peut être plus opportun d'engager une discussion plus large sur le budget en général sans se limiter à une part accessoire de l'investissement.

CRITÈRES D'INSTRUCTION DES SUJETS QUI POURRAIENT ÊTRE SOUMIS À CONCERTATION

L'utilité	En quoi la démarche participative viendra-t-elle améliorer les projets et les décisions ? Il est essentiel ici d'identifier préalablement le calendrier décisionnel, pour s'assurer que la concertation aura bien sa fonction de ressource pour la décision. Mesurer l'utilité, c'est aussi s'assurer que la décision n'est pas entièrement verrouillée, qu'il existe bien des marges de manœuvre qui permettront de la soumettre au débat. Il est indispensable d'avoir une attitude la plus ouverte possible. On peut soumettre au débat un projet à ses prémices, mais aussi lorsque l'on engage une nouvelle étape.
L'obligation réglementaire	Si obligation réglementaire il y a, la question ne se pose plus en termes d'opportunité – la concertation doit être mise en œuvre – mais en termes de méthode. Souhaite-t-on se contenter du minimum requis, ou profiter de l'occasion pour élargir la discussion au-delà des seules obligations ?
L'opportunité	En quoi est-il « opportun » ou non d'engager la discussion : il s'agit par exemple de mesurer les risques et les bénéfices de la participation ou non-participation du public, au-delà des critères déjà évoqués d'alimentation de la décision. À ce titre, on pourra établir que certains sujets peuvent apparaître mineurs au regard d'autres enjeux de la collectivité, mais peuvent tout de même justifier un temps d'échange soit parce qu'ils sont chargés d'enjeux très forts pour la population, soit parce qu'ils permettent d'engager la discussion avec une catégorie de public rarement mobilisée. Il convient également d'identifier les enjeux connexes de la démarche de concertation. Par exemple, dans une logique d'équilibre entre les différentes communes du territoire, on peut considérer qu'il est souhaitable de programmer des démarches de concertation qui vont concerner plus particulièrement certains territoires, ou certains publics avec lesquels il est souhaitable d'engager le dialogue.
La réponse aux attentes des parties prenantes	C'est évidemment un critère essentiel : si l'on a interrogé les élus, les acteurs et/ou les habitants, il est indispensable de traiter les attentes recueillies et d'étudier la manière d'y répondre. Il faut s'assurer que la demande relève bien d'une compétence de la collectivité, mais aussi que celle-ci dispose des moyens lui permettant de faire évoluer sa politique au regard des enseignements de la concertation. Les sujets proposés par les acteurs ou les habitants doivent souvent être retravaillés avant d'envisager leur mise en débat, soit parce qu'ils sont trop larges ou insuffisamment définis, soit a contrario parce qu'ils sont trop étroits et ne relèvent pas de l'intérêt général. Il est important de considérer que la collectivité peut également être porteuse d'une réflexion qui dépasse ses strictes compétences en se positionnant comme l'ensemblière d'une démarche associant les différents acteurs concernés. Via un projet éducatif de territoire, une stratégie relative à la qualité alimentaire..., l'intercommunalité peut travailler en partenariat avec d'autres acteurs et mobiliser plusieurs de ses compétences pour répondre aux besoins exprimés lors de la concertation.
La faisabilité	Il s'agit de mesurer la faisabilité technique de la concertation. Il faut ici imaginer la programmation de la démarche dans le temps. Est-elle compatible avec les calendriers décisionnels ? Il convient également de prendre en compte les questions de coût : quels moyens devra-t-on mobiliser ?

ÉTAPE 3 : PRÉFIGURER LA STRATÉGIE DE CONCERTATION

Une fois cette analyse complétée, il convient de poser les premières bases de la démarche, de manière à pouvoir intégrer à la décision d'arbitrage entre les différents sujets les parties prenantes mobilisées, ainsi que les innovations en termes de méthode.

Il ne s'agit naturellement pas de rédiger une stratégie détaillée et de décliner la feuille de route, mais plutôt de poser quelques grands éléments :

- Quoi : qu'est-ce que l'on souhaite soumettre au débat ?
- Pour produire quoi : qu'attend-t-on de la concertation ? Des avis, de nouvelles idées, le renforcement de l'acceptabilité d'un projet ?
- Avec qui : quelles sont les parties prenantes du sujet ?
- Comment : quelles sont les grandes lignes de la démarche envisagée ?
- Avec quel processus décisionnel : prévoit-on des modalités classiques de décision, ou souhaite-t-on ajouter un dispositif référendaire consultatif ou décisionnel ?

L'exercice terminé, l'ensemble des informations sont rassemblées dans un tableau croisant les sujets, les critères et la préfiguration de la stratégie.



Programmer génère des économies d'échelle et des opportunités de mutualisation.

ARBITRER ENTRE LES DIFFÉRENTS SUJETS ET LES PROGRAMMER DANS LA DURÉE

L'arbitrage s'appuie sur le travail d'instruction préalable. Il fait l'objet d'un premier échange entre cellule et comité de pilotage, puis d'un débat et d'une présentation en conseil communautaire.

Naturellement entrent en ligne de compte des considérations politiques qui vont ajouter une maille dans la trame d'analyse des sujets potentiels. Mais il est important de s'assurer que la décision relative à la programmation des démarches de concertation soit la plus collégiale possible.

Optimiser la programmation

La programmation des démarches participatives doit intégrer, dans un planning pluriannuel, les obligations réglementaires, les étapes de décision, les événements du territoire, le planning des outils de communication... Il s'agira de veiller à ne pas surcharger dans une même période les mêmes publics, mais aussi à prévoir des mutualisations, en matière de mobilisation par exemple. On peut ainsi prévoir un dispositif de mobilisation unique pour plusieurs sujets en proposant aux participants de se positionner sur différentes démarches au courant d'une année.

La programmation peut également permettre de réaliser d'importantes économies d'échelle en termes de recours à un prestataire externe. On peut ainsi concevoir un marché-cadre à bons de commande qui seront activés à mesure des sujets programmés. Le temps de compréhension du contexte, de découverte du territoire, de rencontre des élus et des équipes pourra ainsi être mutualisé entre plusieurs missions pour en réduire le coût global.

UNE GESTION PLUS FACILE DES IMPRÉVUS

On n'ignore pas, naturellement, que la vie d'une collectivité locale est faite d'imprévus, par nature non anticipables et qui pourront nécessiter des démarches participatives non envisagées initialement. Mais ces imprévus seront d'autant plus gérables que toutes les autres démarches auront, elles, été programmées.

COMMUNIQUER CETTE PROGRAMMATION AUX PARTIES PRENANTES

L'information des parties prenantes constitue une dimension très importante du développement d'une gouvernance participative. Il est essentiel que chacun sache comment la collectivité a décidé d'engager, dans la durée, des échanges portant sur différents sujets. Il n'est pas nécessaire de détailler de façon très précise les calendriers, il est préférable d'en rester à des périodes prévisionnelles. De la même façon, il n'est pas souhaitable de communiquer de façon très détaillée sur les modalités de mise en œuvre des débats mais plutôt d'en poser les principes. Le calendrier comme les modalités peuvent évoluer dans le temps. Ce qui compte c'est que

la population sache qu'elle sera associée à la conduite des politiques publiques tout au long du mandat.

Cette communication peut prendre la forme d'un tiré-à-part de la presse institutionnelle, mais aussi d'un temps de présentation au conseil de développement et à la population, notamment aux relais associatifs.

L'étape suivante, une fois cette programmation établie et diffusée, est de concevoir la stratégie plus fine et la feuille de route des premières démarches.



Informar la population sur les différentes concertations qui lui seront proposées durant le mandat constitue une étape forte de la gouvernance participative.

S'APPUYER SUR DES INSTANCES PERMANENTES

LES CONSEILS DE DÉVELOPPEMENT

La première des instances participatives permanentes est le conseil de développement, dont la création est requise pour toutes les intercommunalités de plus de 20 000 habitants. Le cadre juridique souple qui encadre ces conseils permet d'en adapter les modes de fonctionnement au contexte local. La loi autorise également plusieurs communautés contiguës à créer un conseil de développement commun compétent pour l'ensemble de leurs périmètres.

La composition, la durée de mandat et le mode de désignation des membres est fixé par la communauté, étant entendu que la loi NOTRe a diversifié sa composition : initialement constitués de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs, ils comportent désormais des délégués des milieux environnementaux, scientifiques et éducatifs. La loi prévoit que le conseil de développement est obligatoirement consulté sur l'élaboration du projet de territoire, les documents de prospective et de planification et la conception et l'évaluation des politiques locales de promotion du développement durable du périmètre de l'intercommunalité. L'instance peut également donner son avis ou être consultée sur toute autre question relative au périmètre de l'établissement public concerné.

La coordination nationale des conseils de développement a publié, en juillet 2016, un vade-mecum visant à accompagner les élus, les services et les acteurs locaux dans leur démarche de création de ces structures².

INSTANCES PERMANENTES ET PARTICIPATION DES HABITANTS

De nombreuses instances permanentes de concertation existent : conseils de quartier, conseils de jeunes, conseils citoyens... Certaines, comme les conseils de développement, réunissent généralement les membres de ce que l'on appelle la société civile « organisée », c'est-à-dire des acteurs qui exercent des responsabilités collectives : acteurs économiques et sociaux, responsables associatifs... Des habitants sont parfois associés.

D'autres instances réunissent prioritairement les habitants. Si celles-ci constituent des interlocuteurs importants et légitimes des collectivités dans le cadre de démarches de concertation, elles se heurtent également à des limites bien connues :

- Le mythe de la représentation³. Les membres de la société civile organisée comme les habitants faisant partie de ces instances ne sont en aucun cas des « représentants » des habitants. On le rappelle une nouvelle fois ici, seuls les élus sont des représentants de la population.
- La très faible capacité à représenter la diversité de la population. Toutes les instances permanentes de type conseils de quartier en sont victimes. Les jeunes, les actifs et les catégories populaires y sont extrêmement sous-représentés.

² <http://www.conseils-de-developpement.fr/2016/11/14/telechargez-le-vade-mecum/>

³ Il s'agit de distinguer ici la représentation au sens de « représentatif » (exemple d'un échantillon qui serait composé de manière à représenter une population dans sa diversité selon différents critères), de la représentation au sens de « s'exprimer au nom de » (exemple d'une ou plusieurs personnes désignées par leurs pairs pour représenter une population donnée). Dans ce paragraphe, « représentant » est entendu comme « habilité à s'exprimer au nom de ». À noter que, cependant, l'idée que quelques habitants pourraient être représentatifs d'une population dans son ensemble peut être largement critiquable. Les études sociologiques et la taille des échantillons étudiés par les instituts de sondage mettent en évidence la nécessité d'avoir un échantillon très large afin que celui-ci soit réellement « représentatif ». Or cela est rarement le cas dans les démarches de concertation appuyées sur ce type de méthode.

- L'alibi participatif. De façon très paradoxale, et parfois contre-intuitive, la création d'une instance permanente est parfois une mauvaise nouvelle pour la démocratie participative. La présence de l'instance peut amener les autorités locales à considérer que sa consultation suffit à remplir les objectifs de concertation, alors même que ces objectifs sont très faiblement atteints du fait de la composition de ces instances.

Créer une instance permanente réunissant des habitants doit donc faire l'objet d'une réflexion préalable approfondie. Voici quelques principes qui peuvent en guider le fonctionnement :

- Consulter une instance permanente ne doit en aucun cas exclure la mobilisation plus large des habitants et acteurs du territoire au titre de démarches de concertation ponctuelles sur les différents projets.
- Pour éviter les phénomènes d'essoufflement qui conduisent inmanquablement à réduire la diversité des membres, il est préférable de mobiliser ces derniers pour des périodes de temps courtes. L'expérience montre qu'il ne faudrait pas dépasser 2 ans, et qu'à l'issue de cette période, l'assemblée dans son ensemble (ou *a minima* la moitié) gagnerait à être renouvelée.
- Pour éviter que l'instance ne soit plus composée, après quelque temps, que de « citoyens experts » qui n'incarnent plus réellement le point de vue des habitants « béotiens », on peut considérer qu'il est souhaitable de limiter le nombre de mandats de membres d'une instance permanente dans le temps.
- L'instance doit être mobilisée sur des thématiques ciblées, afin de limiter le risque de l'alibi participatif et d'éviter que l'intensité des missions confiées soit incompatible avec les disponibilités des membres, notamment les jeunes actifs.
- Elle doit faire l'objet d'un travail fin de mobilisation afin de s'assurer que sa composition reflète bien la diversité des habitants du territoire.
- Il convient enfin de prévoir des moyens adaptés pour accompagner cette instance, via un personnel dédié ou la mobilisation d'un tiers externe.

En tenant compte de ces principes, on peut considérer que **la création d'une instance permanente peut avoir un réel intérêt pour des sujets nécessitant un investissement de longue durée. On pense ici notamment à l'évaluation des politiques publiques**⁴. On pourrait imaginer la création d'une instance participative d'évaluation, qui serait installée pour la durée d'un mandat (en respectant le principe de renouvellement des membres), et qui serait chargée de co-élaborer un référentiel d'évaluation puis de le mettre en œuvre, en prévoyant des temps d'échange élargi avec la population. Il peut également être intéressant de constituer une instance de ce type pour accompagner le déploiement d'un projet d'ampleur, concernant par exemple les objectifs bas-carbone, un plan climat...

Il est bien sûr souhaitable que les membres de ces instances participatives soient systématiquement invités pour les opérations ponctuelles de concertation.

⁴ Le cadre juridique propre à la création des conseils de développement pourrait évoluer à travers le projet de loi Proximité et engagement, en cours d'examen parlementaire à la date de publication de ce guide.

IMPLIQUER L'ENSEMBLE DES ÉLUS COMMUNAUTAIRES ET MUNICIPAUX

Il est difficile d'évoquer le renforcement de la dimension participative de la gouvernance sans poser la question de l'implication des élus municipaux. On constate en effet que ces derniers, notamment les conseillers municipaux, font l'objet d'une implication très hétérogène dans la vie de l'intercommunalité, alors même qu'ils constituent des relais essentiels auprès de la population. Les débats existants au niveau intercommunal ne sont pas toujours relayés à l'échelon communal, les décisions rarement préparées avec les équipes locales, les échanges étant le plus souvent, comme le montre l'étude réalisée par l'AdCF⁵, concentrés entre le président, les vice-présidents et les maires.

Reste que ce constat est en nette évolution. Les commissions intercommunales sont de plus en plus souvent ouvertes aux élus municipaux et des pratiques impliquant plus étroitement l'ensemble des élus du territoire se multiplient.



Les conseillers municipaux font l'objet d'une implication très hétérogène dans la vie de l'intercommunalité, alors même qu'ils constituent des relais essentiels.

Naturellement, engager le débat avec les élus municipaux peut générer des interrogations de la part des exécutifs locaux, et nécessite un travail de réflexion préalable qui respecte chacun dans ses compétences. Mais cette stratégie présente de nombreux atouts. Elle permet de mobiliser au service des projets et des politiques du territoire, une très large ressource d'acteurs connaissant bien le terrain, à même de faire remonter des informations et de jouer un rôle de relais auprès des habitants.

On peut imaginer différentes formes d'implication déjà évoquées dans ce guide. Une première étape pourrait se déployer immédiatement après la mise en place de l'intercommunalité. Son objectif serait de partager les enjeux intercommunaux et de définir ensemble des priorités. L'exercice pourrait donner lieu à des séminaires de travail selon des formats très participatifs. Au-delà, la démarche pourrait être reproduite pour aborder différents sujets susceptibles d'être également mis en débat avec la population.

Il ne s'agit en rien de contourner l'organisation des instances locales, mais de mobiliser l'ensemble de ressources au service de l'intérêt du territoire.

⁵ <https://www.adcf.org/articles-gouvernance-politique-des-intercommunalites-l-adcf-presente-les-resultats-de-son-enque%EF%BF%BDte-nationale-4570>

L'INGÉNIERIE INTERCOMMUNALE AU SERVICE DES COMMUNES

Pour nombre de petites communes souhaitant développer des pratiques participatives, le recours à l'expertise externe est inenvisageable pour des raisons financières. On pourrait penser qu'au vu de leur taille, cette expertise est superflue. Il n'en est absolument rien. Engager une concertation sur un projet dans une commune de 1 000 ou 20 000 habitants requiert les mêmes besoins, et le différentiel de coût lié au nombre d'habitants est relativement marginal. La situation est, d'autant plus, compliquée par le fait que la petite commune ne dispose en général pas de personnels lui permettant de supporter la démarche.

Une intercommunalité qui ferait le choix de développer une gouvernance participative pour ce qui relève de ses compétences pourrait de surcroît se positionner comme un centre de ressources pour appuyer les démarches relevant des compétences communales.

On pourrait ainsi imaginer que l'intercommunalité :

- Mette à disposition des communes des méthodologies et un accompagnement par ses équipes.
- Mandate une prestation externe au service des communes de son territoire en faisant jouer les économies d'échelle liées à la mutualisation des déplacements et à la montée en connaissance relatives aux enjeux du territoire.
- Assure l'évaluation et la capitalisation des démarches entreprises au niveau communal au bénéfice de toutes les communes.
- Développe des programmes de formation à l'attention des élus et des équipes des communes de son territoire.

INTÉGRER LES PRATIQUES PARTICIPATIVES À LA PRISE DE DÉCISION

Il ne suffit pas de s'engager dans une gouvernance participative, il faut également en faire état. Il n'est pour cela pas nécessaire de produire des chartes de la participation, qui se limitent trop souvent à des pétitions de principe pour pouvoir être respectées. Il est de loin préférable de faire la preuve par l'exemple de cette volonté participative. On peut communiquer sur les engagements exposés au début de ce guide lors de l'exposé de la programmation des démarches et lors de chacune d'elles. On peut également prévoir un dispositif de communication approprié, donner un nom à cette nouvelle gouvernance, concevoir un espace spécifique dans les médias de la collectivité... On peut aussi créer des habitudes, en prévoyant systématiquement que les débats se déroulent le même jour (exemple : « Les Jeudis de la concertation »).

FORMALISER UNE DÉLÉGATION ?

La question de la désignation d'un élu communautaire dédié à la démocratie participative peut être posée. Elle présente des avantages et des inconvénients.

- Une telle désignation permet d'incarner cette politique, de lui donner un statut comparable aux autres politiques publiques, de permettre la montée en compétences...
- Elle peut cependant laisser croire que la concertation relève de la responsabilité d'un élu et d'une équipe, alors qu'elle doit être transversale à toutes les politiques publiques, et doit concerner tous les élus et toutes les équipes.

INTÉGRER LA PRATIQUE AU PROCESSUS DÉCISIONNEL

Il est important d'intégrer cette nouvelle gouvernance dans le processus décisionnel. On peut ainsi décider que toutes les délibérations devront avoir un attendu relatif à la mise en discussion du sujet faisant l'objet de la décision. On peut prévoir de façon systématique la présentation en conseil communautaire de la stratégie qui va être mise en œuvre pour mettre en débat un projet, puis la présentation du bilan. On peut également imaginer la création d'une commission transversale dédiée au suivi de la démocratie participative.

L'objectif ici est de convertir progressivement l'ensemble des acteurs politiques et techniques de la collectivité aux pratiques participatives.

ORGANISER, PROGRAMMER LES MOYENS

Le mode de financement des démarches participatives est particulièrement éclairant sur la réalité de la diffusion des pratiques au sein de la collectivité. On constate le plus souvent que les moyens ne sont pas programmés de façon spécifique, et qu'ils sont le plus souvent intégrés au budget de la communication. Les démarches sont initiées par les élus et les services relevant du sujet mis en débat, mais la mise en œuvre est confiée au service communication.

Cette pratique est particulièrement dommageable pour plusieurs raisons :

- La première est que concerter n'est pas communiquer : qu'il s'agit de deux démarches complémentaires, mais qui répondent à des enjeux et des principes différents. Ne pas les distinguer dans les moyens, c'est contribuer à cette confusion qui alimente fortement les réticences des Français (« *La concertation, ce n'est que de la com'!* »).

- La deuxième répond au principe de toute bonne psychanalyse : pour que cela fonctionne, il faut payer. Lorsqu'une direction, par exemple en charge des déchets, doit engager une démarche de concertation et que le financement de cette démarche est assuré par la direction de la communication, cette concertation est en quelque sorte extérieure à elle. Elle n'a pas d'impact sur son budget, elle ne relèvera pas de son pilotage contrairement à la mobilisation des bureaux d'études. Par contre, si cette même direction doit financer sur son budget propre la démarche de concertation, celle-ci devient plus importante et a plus de chance d'être considérée comme une ressource pour le projet.
- Cette pratique ne contribue pas, par ailleurs, à diffuser la culture de la concertation dans les services, mais contribue à la concentrer sur quelques personnes, ce qui va totalement à l'encontre d'un objectif de conversion de la gouvernance à une dimension plus participative.

Il peut ainsi être recommandé de ne pas concentrer les moyens au service de la participation sur une direction, mais de les scinder en deux :

- La direction en charge du sujet supporte les coûts relatifs à la mobilisation d'éventuels prestataires extérieurs.
- La direction de la communication (avec celles en charge du protocole, des moyens...) assure assurent la communication et l'organisation logistique de la concertation.

Les deux directions sont en charge du copilotage de la démarche et de son évaluation.

Il peut être également intéressant de faire monter en compétence les équipes de la direction de la communication, qui pourrait d'ailleurs être voir leurs prérogatives élargies à la participation, afin qu'elles soient chargées de conseiller les directions thématiques et d'assurer la capitalisation des démarches.

ÉLEVER LE NIVEAU D'EXIGENCE

Mettre en place une gouvernance participative implique des obligations, notamment en matière de qualité des démarches. On constate en effet que la complexité de ces pratiques est parfois sous-estimée. On pense ainsi souvent qu'il suffit de réunir des participants et d'engager la discussion pour considérer que l'on a concerté. Tout ce guide montre qu'il n'en est rien, et que si la concertation est une affaire de bon sens et que ses principes et règles sont accessibles à tous, elle n'en répond pas moins à des méthodologies précises, gages de succès des démarches engagées.

Il est donc important de :

- Professionnaliser la réflexion : en matière de concertation, la volonté politique est indispensable mais ne suffit pas. La concertation exige une réelle réflexion méthodologique.
- Réaliser systématiquement une évaluation *ex ante* pour mesurer la pertinence de toutes les démarches de concertation envisagées.

- Passer d'une obligation de moyens à une obligation de résultats pour plusieurs étapes de la démarche, et notamment la mobilisation des participants, mais aussi le respect des principes de la concertation, avec notamment l'étape obligatoire de restitution.
- Mettre en place une évaluation à l'issue de chaque démarche menée.

Il existe plusieurs manières de renforcer la professionnalisation des démarches :

- On peut constituer une équipe dédiée qui va capitaliser les expériences et monter progressivement en compétences.
- On peut se former, individuellement en externe, ou en équipe en interne.
- On peut s'appuyer sur un prestataire externe pour accompagner les démarches.
- On peut aussi demander au prestataire externe de mettre en place un réel processus de transfert de compétences ou le mobiliser pour cadrer la démarche et pour assurer un suivi des équipes la mettant en œuvre.

ÉVALUER LE DÉPLOIEMENT DE LA GOUVERNANCE PARTICIPATIVE

Le sujet de l'évaluation participative des politiques publiques a été rapidement évoqué dans ce guide. Il apparaît également essentiel de mettre en place un dispositif de suivi et d'évaluation du déploiement de la gouvernance participative. En effet ce déploiement ne prendra assurément pas un chemin rectiligne ; il sera fait d'essais, de tâtonnements, de réussites et d'erreurs, qui composeront autant d'éléments d'apprentissage qu'il s'agira de capitaliser pour améliorer la mise en œuvre de la stratégie.

Pour assurer le suivi et l'évaluation du déploiement de la gouvernance participative, il convient en amont de structurer le dispositif :

- En prévoyant des instances de suivi.
- En déterminant les critères qui permettront d'évaluer ses réalisations, ses effets et ses impacts.
- En convenant des indicateurs qui permettront de mesurer l'atteinte des objectifs et en mettant en place les instruments de mesure (reposant notamment sur des enquêtes de satisfaction menées auprès des participants).
- En anticipant les étapes de l'évaluation, en amont, chemin faisant et en aval.
- En intégrant une dimension participative à l'évaluation et à la formulation de recommandations pour l'avenir.



CONCLU- SION

Convaincre et accompagner : tels sont les deux objectifs qui ont prévalu à la réalisation de ce guide.

Convaincre de la capacité de la concertation à dynamiser et renforcer la démocratie locale et de la nécessité, voire l'obligation de la mettre en œuvre.

Accompagner les élus qui souhaiteront impulser des démarches de concertation et leurs équipes, en présentant une méthodologie simple, rigoureuse et éprouvée.

À l'issue de cet ouvrage, nous espérons avoir donné des outils aux élus convaincus et des raisons de s'engager dans la démocratie participative à ceux qui restent sceptiques. Pour les plus réfractaires, nous espérons à tout le moins que ce guide leur aura fait comprendre les motivations des autres.

Des incertitudes aujourd'hui quant à l'évolution de nos démocraties. Les citoyens expriment de fortes demandes de participation et souhaitent que leur voix soit entendue. Dans le même temps, un attrait pour les prises de décision plus autoritaires se manifeste, dans les discours comme dans les urnes. Plusieurs grandes démocraties occidentales ont été récemment traversées, voire renversées par des tendances populistes. Accorder une place plus grande à la participation des citoyens dans la prise de décisions publiques peut-il constituer une voie de réponse à ce paradoxe ?

L'équilibre doit être trouvé entre l'implication de tous dans la décision et l'efficacité de notre système politique local. Reste que la démocratie participative permet de rendre plus robustes les décisions et les arbitrages collectifs. Elle est un outil pour faire que le vivre-ensemble soit une réalité et non uniquement un slogan. Un projet de société ambitieux qui relève de la responsabilité de tous, et notamment des élus locaux.



La démocratie participative est un outil pour faire que le vivre-ensemble soit une réalité et non uniquement un slogan.

ANNEXES

CONCERTATIONS OBLIGATOIRES : CE QUE DIT LA LOI

En tout état de cause, quelle que soit la législation qui les définit, les procédures de participation confèrent au public le droit :

- D'accéder aux informations pertinentes afin de permettre une participation effective.
- De disposer de délais raisonnables pour formuler des observations et des propositions.
- D'être informé de la manière dont il a été tenu compte des observations et propositions dans la décision finale.

En outre, s'agissant des procédures prévues par le code de l'environnement, la loi confère au public le droit de demander la mise en œuvre d'une de ces procédures, dans les conditions définies par ledit code (C. env., art. L. 120-I, II et III).

PARTICIPATION DU PUBLIC DÉFINIE PAR LE CODE DE L'ENVIRONNEMENT EN AMONT DE LA DÉCISION

Opérations soumises à la saisine de la CNDP

La mission première de la Commission nationale du débat public (CNDP) est de se prononcer, par une décision motivée, sur l'opportunité d'organiser un débat public ou une concertation préalable sur l'élaboration d'un projet, plan ou programme. Elle ne peut, toutefois, se prononcer que sur ceux relevant de sa compétence, dont l'étendue est définie par le code de l'environnement. Selon le type de projet ou document, la saisine de la CNDP peut être obligatoire ou facultative (v. C. env. art. R. 121-2).

Cependant, quelles que soient les modalités selon lesquelles elle est saisie, la Commission a toujours la possibilité d'opter soit pour l'une ou l'autre de ces procédures de participation, soit pour aucune d'entre elles (C. env., art. L. 121-I, I, al. 3).

Concertation préalable au titre du code de l'environnement

En application du code de l'environnement, la concertation préalable permet de débattre de l'opportunité, des objectifs et des caractéristiques principales du projet ou des objectifs et des principales orientations du plan ou programme, des enjeux socioéconomiques qui s'y attachent ainsi que de leurs impacts significatifs sur l'environnement et l'aménagement du territoire.

Le cas échéant, elle permet également de débattre de solutions alternatives, y compris, pour un projet, son absence de mise en œuvre. Elle porte aussi sur les modalités d'information et de participation du public après la concertation préalable (C. env., art. L. 121-15-I, al. 6).

Article L. 121-16 : « La concertation préalable associe le public à l'élaboration d'un projet, plan ou programme dans les conditions définies par la présente section. La concertation préalable est d'une durée minimale de quinze jours et d'une durée maximale de trois mois. Quinze jours avant le début de la concertation, le public est informé des modalités et de la durée de la concertation par voie dématérialisée et par voie d'affichage sur le ou les lieux concernés par la concertation ainsi que, selon l'importance et la nature du projet, par voie de publication locale. Le bilan de cette concertation est rendu public. Le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable indique les mesures qu'il juge nécessaire de mettre en place pour répondre aux enseignements qu'il tire de la concertation ».

À la différence du débat public, l'organisation d'une concertation préalable ne requiert pas nécessairement une décision de la CNDP. Dès lors, le champ d'application de cette procédure dépasse le cadre des projets, plans et programmes relevant de la compétence de la Commission.

Peuvent ainsi faire l'objet d'une telle concertation :

- Les projets, plans et programmes relevant du champ de compétence de la CNDP.
- Les projets, plans et programmes non soumis à saisine de la CNDP, dès lors qu'ils sont assujettis à une évaluation environnementale en application des articles L. 122-1 et L. 122-4 du code de l'environnement (C. env., art. L. 121-15-1, 1° à 3°).

Toutefois, pour les projets et documents d'urbanisme ne relevant pas de la compétence de la CNDP, la procédure de concertation préalable ne peut être mise en œuvre :

- Lorsque le projet ou le document est déjà soumis à concertation au titre de l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme – remarque : la règle est inverse pour les projets, plans et programmes soumis à saisine obligatoire ou facultative de la CNDP –. La mise en œuvre d'une procédure de participation au titre du code de l'environnement fait obstacle à l'application de la concertation prévue par le code de l'urbanisme.
- Lorsque le projet a fait l'objet d'une concertation facultative, organisée volontairement par le maître de l'ouvrage en application de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme, à condition que les droits reconnus aux administrés en matière de participation du public aient été respectés.
- Les plans et programmes énumérés par l'article L. 121-15-1 du code de l'environnement, qui font l'objet d'une procédure particulière (PPRT, PGRI, Sdage, PAMM et schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris). (C. env., art. L. 121-15-1, al. 7 à 12)

PARTICIPATION DU PUBLIC DÉFINIE PAR LE CODE DE L'ENVIRONNEMENT EN AVAL DE LA DÉCISION

Opérations soumises à enquête publique (article L. 123-2 du code de l'environnement)

Aux termes de l'article L. 123-2 du code de l'environnement :

I. - Font l'objet d'une enquête publique soumise aux prescriptions du présent chapitre préalablement à leur autorisation, leur approbation ou leur adoption :

- 1° Les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements exécutés par des personnes publiques ou privées devant comporter une évaluation environnementale en application de l'article L. 122-1 à l'exception :
 - Des projets de zone d'aménagement concerté.
 - Des projets de caractère temporaire ou de faible importance dont la liste est établie par décret en Conseil d'État.
 - Des demandes de permis de construire et de permis d'aménager portant sur des projets de travaux, de construction ou d'aménagement donnant lieu à la réalisation d'une évaluation environnementale après un examen au cas par cas effectué par l'autorité environnementale. Les dossiers de demande pour ces permis font l'objet d'une procédure de participation du public par voie électronique selon les modalités prévues à l'article L. 123-19.
 - Des projets d'îles artificielles, d'installations, d'ouvrages et d'installations connexes sur le plateau continental ou dans la zone économique exclusive.

2° Les plans, schémas, programmes et autres documents de planification faisant l'objet d'une évaluation environnementale en application des articles L. 122-4 à L. 122-11 du présent code, ou L. 104-1 à L. 104-3 du code de l'urbanisme, pour lesquels une enquête publique est requise en application des législations en vigueur.

3° Les projets de création d'un parc national, d'un parc naturel marin, les projets de charte d'un parc national ou d'un parc naturel régional, les projets d'inscription ou de classement de site et les projets de classement en réserve naturelle et de détermination de leur périmètre de protection mentionnés au livre III du présent code.

4° Les autres documents d'urbanisme et les décisions portant sur des travaux, ouvrages, aménagements, plans, schémas et programmes soumises par les dispositions particulières qui leur sont applicables à une enquête publique dans les conditions du présent chapitre.

Opérations soumises à la participation du public par voie électronique (L. 123-19 du code de l'environnement, correspondant à la participation du public pour les plans, programmes et projets non soumis à enquête publique)

La participation du public par voie électronique est applicable :

1° Aux projets qui font l'objet d'une évaluation environnementale et qui sont exemptés d'enquête publique en application du 1° du I de l'article L. 123-2. C'est-à-dire :

Les projets de zone d'aménagement concerté.

Les projets de caractère temporaire ou de faible importance dont la liste est établie par décret en Conseil d'État (énumérés par l'article R. 123-1 du code de l'environnement).

Les demandes de permis de construire et de permis d'aménager portant sur des projets de travaux, de construction ou d'aménagement donnant lieu à la réalisation d'une évaluation environnementale après un examen au cas par cas

effectué par l'autorité environnementale. Les dossiers de demande pour ces permis font l'objet d'une procédure de participation du public par voie électronique selon les modalités prévues à l'article L. 123-19.

Les projets d'îles artificielles, d'installations, d'ouvrages et d'installations connexes sur le plateau continental ou dans la zone économique exclusive.

2° Aux plans et programmes qui font l'objet d'une évaluation environnementale en application des articles L. 122-4 à L. 122-11 ou des articles L. 104-1 à L. 104-3 du code de l'urbanisme et pour lesquels une enquête publique n'est pas requise en application des dispositions particulières qui les régissent.

Par exception à l'alinéa précédent, les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux, les plans de gestion des risques inondations et les plans d'action pour le milieu marin sont soumis à des dispositions spécifiques de participation du public.

Participation du public prévue par le code de l'urbanisme – Concertations d'urbanisme obligatoires (art. L. 103-2 du code de l'urbanisme)

Font l'objet d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées :

1° L'élaboration ou la révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme.

2° La création d'une zone d'aménagement concerté.

3° Les projets et opérations d'aménagement ou de construction ayant pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie, notamment ceux susceptibles d'affecter l'environnement, au sens de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, ou l'activité économique, dont la liste est arrêtée par décret en Conseil d'État.

4° Les projets de renouvellement urbain.

palabreo
L'AGENCE DE CONCERTATION

221, rue La Fayette • 75010 Paris

T. 01 43 14 50 00

www.palabreo.fr

contact@palabreo.fr



22, rue Joubert • 75009 Paris

T. 01 55 04 89 00 F. 01 55 04 89 01

www.adcf.org

adcf@adcf.asso.fr



**BANQUE des
TERRITOIRES**
GROUPE CAISSE DES DÉPÔTS