



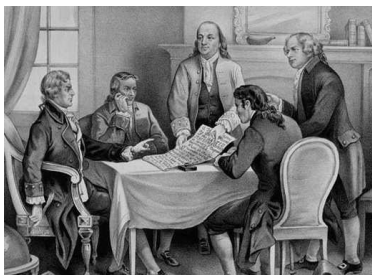
## Bonnes pratiques de la concertation

*Aujourd'hui la modernisation d'un quartier ancien ou une opération d'aménagement urbain, même modeste, ne peut s'imaginer sans processus dit « de concertation » avec les citoyens, notamment depuis la loi de solidarité et de renouvellement urbain (SRU). Cette note se propose de clarifier la notion de « concertation » et d'examiner le rôle et la place des différentes parties prenantes dans le dispositif.*

Un dispositif de concertation réunit des acteurs dont les intérêts sont différents, voire divergents et les attentes réciproques plus ou moins réalistes. Les formes et les registres de la concertation sont variés (réunions publiques, ateliers citoyens, cyberforum, journées portes ouvertes, etc.). Des expériences innovantes sont menées en Europe mais aussi en Amérique du Nord, au Japon, en Israël. Citons les conférences publiques de consensus, les jurys citoyens, les scénarios workshops, les voting conférences. La e-participation, très inventive, propose des panels électroniques, des pétitions en ligne, des groupes délibératifs, des enquêtes flash et bien d'autres. Et le vocable « concertation » recouvre plusieurs niveaux de relations entre les décideurs — l'autorité publique — et les citoyens.

### Concertation, de quoi parle-t-on ?

« Concertation » est un mot valise, ne serait-ce que pour les publics non initiés auxquels il évoque l'écoute, le dialogue,



la compréhension mutuelle. La concertation au sens du code de l'urbanisme et de la loi SRU impose des passages obligés et formalisés. Néanmoins, le décideur public peut à son gré mettre en place des dispositifs de concertation

avec les citoyens, impliquant les techniciens territoriaux et parfois des experts (universitaires, consultants ou professionnels), qui adopteront des formes participatives variées.

Ainsi, ce mot désigne-t-il sans distinction plusieurs niveaux d'échange.

Le niveau élémentaire est celui de l'information c'est-à-dire la transmission de faits, de constats, de connaissances.

Le maître d'ouvrage communique de manière univoque vers le public autour d'un projet d'aménagement dont il est porteur. Le flux est à sens unique, sans mise en place d'effet retour (feed-back).

Le deuxième niveau est celui de la consultation c'est-à-dire l'usage d'un outil d'aide à la décision qui permet au décideur public de recueillir critiques et suggestions et de tester des idées. La consultation légitime en quelque sorte le terme de participation/concertation : les citoyens sont invités à exprimer leurs attentes et à faire des propositions mais l'autorité publique reste seule juge de la faisabilité et de la prise en compte de ces propositions.



Vient ensuite la concertation proprement dite qui suppose des éléments de redistribution du pouvoir. Enfin, le niveau le plus élaboré est celui de la négociation impliquant une réflexivité entre les parties en présence. En France, dans la quasi-totalité des cas, la concertation se cantonne à l'information et à la consultation.

Plus un public est concerné par une opération, plus ses attentes en matière de concertation sont grandes. De ce fait, si les citoyens intéressés ne trouvent pas la place de s'exprimer dans le cadre formel proposé par les institutions (élus, opérateurs), ils s'exprimeront ailleurs pour se faire entendre, par exemple dans des structures de type associatif ou sur Internet (blog, forum).

### L'information

L'information est une étape première et incontournable de toute concertation. L'initiateur du processus, idéale-

ment, met en place une information substantielle et didactique sur les thèmes de préoccupation des publics. Substantielle ? Par exemple dans le cadre d'un projet d'aménagement urbain, la question des transports et de la circulation, la question du logement, de l'équilibre entre logement, services et emploi, la question des formes architecturales et de l'ambiance urbaine. A défaut, le champ est laissé libre aux rumeurs et aux interprétations les plus variées.

Didactique ? La forme que prendra l'information évitera ou au contraire favorisera les polémiques stériles. En effet, une formulation conduisant à des prises de positions tranchées (je suis pour/je suis contre les tours par ex.) est une porte ouverte au conflit, un frein majeur au débat. Une information superficielle, utilisant les ficelles de la communication, conduit à la frustration voire à la manipulation des publics : le projet y sera présenté comme étant le meilleur, voire le seul possible. La « concertation » visera alors à obtenir le soutien du public. Cette posture produit un décalage entre le vécu des participants et le discours officiel, elle décrédibilise la volonté de concerter de l'autorité publique.

En sur-dimensionnant certaines questions, l'information peut créer de toute pièce des sujets de contestation qui vont se propager et faire boule de neige, notamment sur Internet grâce aux blogs d'opinion et aux buzz. En revanche, une formulation mettant en valeur les enjeux pratiques ou les finalités concrètes de l'objet du débat ouvre la voie à la recherche d'une solution partagée ou d'un compromis.

## Les bonnes pratiques

**P**our limiter les risques de mobilisation insuffisante et d'essoufflement des procédures, pour améliorer les performances du débat public, l'initiateur d'un processus de concertation veillera à quelques points fondamentaux. Tout d'abord il définira ce qui est attendu de la concertation : s'agit-il de connaître les besoins des habitants ? de valider un projet ? de co-construire une solution à un problème identifié ? d'établir un diagnostic participatif ? ou tout simplement d'informer la population ? Dans le même temps, il précisera le cadre de la concertation, c'est-à-dire d'une part le rôle attendu de chacun, à savoir élus, techniciens territoriaux et experts, citoyens organisés ou non, d'autre part l'usage qui sera fait des échanges. Une sorte de contrat moral est ainsi passé entre les parties prenantes, l'initiateur de la démarche veillant au respect des engagements pris.

Ensuite parmi les questions soulevées par le projet, parmi les sujets de préoccupation des citoyens, l'initiateur en retiendra un ou deux qui font réellement débat et pren-

dra soin de définir avec précision l'objet de la concertation : d'une part ce qui est « concertable », d'autre part ce qui est déjà acté. Identifier les catégories de population tout particulièrement concernées par la question en débat et les intégrer dans le processus, notamment les acteurs économiques riverains du projet à aménager, évite de créer des hostilités et de laisser accaparer le débat par quelques personnes « bien informées » et organi-

sées : par exemple, s'adresser spécifiquement aux commerçants dans le cadre de la requalification d'une avenue animée.

La participation sera d'autant plus forte que le thème en débat constitue un enjeu pour les acteurs du territoire concerné. En d'autres termes, plus les enjeux du débat sont concrets, plus les catégories sociales qui restent généralement indiffé-

rentes se déplaceront volontiers.

Enfin, le retour fait aux habitants étant un facteur de mobilisation et surtout de crédibilité du processus, il s'agira d'acter les décisions prises en montrant comment les points de vue et les propositions des citoyens ont été intégrés, et d'assurer le suivi de l'évolution du projet à travers l'information donnée aux habitants.

## Les acteurs de la concertation

**U**n processus de concertation met en présence quatre types d'acteurs : les élus et parmi eux les décisionnaires, le pôle sociotechnique (techniciens territoriaux, représentants de SEM ou de l'administration, experts universitaires ou consultants), les professionnels de l'animation et bien entendu le grand public (les habitants, les citoyens/électeurs, les bénéficiaires) dont une partie est organisée.

### Les publics

Les bénéficiaires des politiques d'aménagement ou les riverains d'un projet n'adoptent pas tous la même attitude : certains sont plutôt actifs, d'autres ont une participation plus passive, d'autres encore restent en dehors des dispositifs. Les classes moyennes et supérieures, intégrées et éduquées, bénéficiant de ressources financières et de temps disponible, constituent généralement l'essentiel des publics des procédures participatives. De même, les personnes ayant l'expérience de l'action organisée (associative, syndicale ou politique) se mobilisent naturellement.

Si certains publics se tiennent volontairement à l'écart des instances de concertation, il n'en demeure pas moins important de leur apporter de l'information sur le projet, ne serait-ce que pour éviter la propagation de rumeurs et la diffusion de fausses croyances. Parmi eux, certains sont

**La participation sera d'autant plus forte que le thème en débat constitue un enjeu pour les acteurs du territoire**

néanmoins susceptibles de participer s'ils sont informés. Enfin, certains publics ne participent pas aux processus pour des raisons logistiques ou culturelles : mères de famille, populations immigrées.

Les dispositifs de concertation s'articulent principalement autour de réunions publiques d'information largement ouvertes et d'ateliers citoyens dont les modalités, variées et variables, favorisent l'interaction, l'échange, la discussion. Participer à un atelier citoyen est une démarche active qui mobilise plus aisément des personnes déjà organisées par ailleurs. Les réunions publiques, s'inscrivent dans une démarche plus accessible, les publics présents sont plus différenciés. Des opérations de type « journées portes ouvertes », avec jeux et animations, attirent davantage un public familial et un large spectre de CSP. La participation des moins de 25 ans atteint rarement plus de 10%.

### **Les élus, le décideur public**

La participation/concertation est un processus qui génère une dynamique et des interactions entre plusieurs groupes d'acteurs. L'organisateur du débat public, l' élu — décideur public — ou parfois la SEM qui le représente, n'est pas maître de ce qui va se développer dans l'espace d'expression ainsi construit. Le processus de concertation génère des échanges, des réflexions, des critiques plus ou moins constructives ou partisans et des propositions censées nourrir la décision publique. Leur prise en compte par le politique est capitale pour la crédibilité et la réussite de la démarche.

Les publics attendent des élus autre chose que du marketing politique et de la comm' abordant les sujets de façon superficielle et donnant un sentiment de « langue de bois ». Un traitement précis et concret, un feed-back pédagogique de ce qui est pris en compte et de ce qui ne l'est pas (et pourquoi) dans l'évolution du projet manifestera l'écoute du politique et ce faisant atténuera l'intensité des critiques.

La réunion publique apporte à l' élu une tribune qui devrait lui permettre d'éclairer les citoyens sur ses intentions et ses décisions : montrer que les préoccupations des citoyens sont écoutées et entendues, exposer ce qui sera retenu et fera évoluer le projet, expliquer pourquoi d'autres propositions ne seront pas intégrées à l'évolution du projet.

Régulièrement, les élus ont à faire face à des minorités agissantes, parfois très virulentes, qui donnent le sentiment d'une forte opposition de la population. Les élus sont confrontés à des intérêts sociaux contradictoires, parfois irréductibles. Le rôle de l' élu-décisionnaire est de faire des choix intégrant au mieux l'intérêt collectif. Dans le cadre de la concertation, pour canaliser les hostilités, il devra aussi faire preuve de diplomatie et de pédagogie pour expliquer ses décisions.

Or, la dérive trop fréquente des élus, notamment au cours des réunions publiques, est de verser dans la polémique partisane ou le discours électoral, les

remarques des publics sont éventuellement enregistrées mais le décideur public n'en tient pas compte. Cette dérive devient rapidement contre-productive et renforce le noyau dur d'insatisfaits toujours très critique. La concertation devient alors *alibi* et elle est perçue comme telle. Elle transforme le dialogue en action de communication à



laquelle le citoyen, et singulièrement le citoyen organisé, ne se laisse plus piéger. Elle décrédibilise la volonté de concerter et le dispositif, fondé sur l'ouverture, l'échange et la transparence et, par ce décalage, crée des frustrations et de l'hostilité, des attitudes d'*exit* (refus de participer) et plus souvent de *voice* (expression forte des désaccords) dont aujourd'hui Internet facilite la diffusion (buzz, blog, etc.).

### **Le pôle sociotechnique**

Le pôle sociotechnique regroupe des techniciens territoriaux, des représentants de l'administration, de la SEM d'aménagement, des opérateurs, des experts (juristes, urbanistes, écologues, etc.).

Le rôle des techniciens territoriaux et des experts consiste à présenter publiquement le projet ou certaines de ses composantes, à répondre aux questions des participants de la concertation et, parfois, à réagir à certaines remarques. Ils ont une connaissance approfondie des aspects techniques du projet. C'est un atout pour la démarche et c'est ce qui légitime leur présence dans les ateliers citoyens et dans certaines réunions publiques. Cependant,

le technicien étant personnellement impliqué dans la conception et la réalisation du projet, il lui est difficile d'entendre remarques et critiques, mêmes équilibrées, d'autant qu'il est investi d'un rôle de porte parole de son institution dont il prendra volontiers la défense. L'expert qui joue souvent le rôle de caution technico-

scientifique, s'il n'est pas employé par le décideur public, il lui est souvent lié par d'autres conventions, ce faisant, son propos intégrera « naturellement » les intérêts stratégiques de l'acteur public. Aussi, experts et technicien auront-ils tendance à freiner l'expression des idées et des demandes des habitants, s'ils ne parviennent pas à se distancier.

Pour le technicien territorial ou le représentant d'un opérateur, peu rompu à l'exercice, la crainte d'avoir à affronter les citoyens, l'anticipation d'une éventuelle remise en cause du fruit de son travail provoquera parfois des crispations voire des blocages. Cela conforte l'importance pour le professionnel de l'animation d'organiser des réunions de préparation avec ces acteurs pour « déminer » le terrain et les aider à adopter des postures distancées. La règle du jeu qui exige le respect de l'avis des autres

acteurs (« nous sommes tous intelligents ») trouve ici toute sa pertinence tant pour les participants que pour les sociotechniques : tenir compte de l'avis des citoyens, l'intégrer à la réflexion commune, éviter de le disqualifier sans fondement technique.

Les citoyens qui participent aux ateliers, qu'ils soient organisés au sein d'associations ou qu'ils participent en tant qu'individus isolés, se forment des représentations en fonction de ce qu'ils savent du projet, de ce qu'ils croient savoir et de ce qu'ils connaissent par ailleurs à partir de leurs expériences, de leurs lectures, de leurs études, de leur vision du monde en général et de leur vision de l'urbain en particulier. Il n'y a pas de bonne ou de mauvaise représentation. Ce n'est pas une opinion avec laquelle on sera d'accord ou non. C'est une compréhension du projet que les techniciens et les experts souhaiteront peut-être faire évoluer, notamment en apportant des précisions ou des rectificatifs factuels et techniques, qui n'en est pas moins légitime et respectable.

Le rapport technicien/habitant n'est pas ici un rapport du savant au profane mais un rapport d'expert professionnel à « expert du quotidien », expert de l'usage. Le premier est un rapport asymétrique, le second est presque symétrique. D'autant que parmi les citoyens participants, certains, plus ou moins nombreux, ont des compétences professionnelles ou acquises par militantisme, leur permettant d'émettre également un avis d'expert même si celui-ci est souvent mâtiné d'idéologie ou de parti pris pour des intérêts particuliers.

### Les professionnels de l'animation

Ainsi, le rôle de l'animateur (dénommé parfois facilitateur, modérateur ou encore régulateur) est central pour faire avancer le processus.

Au cours d'une réunion de concertation, il ne s'agit pas seulement pour lui de distribuer la prise de parole ou de réguler les échanges (pré)confluctuels mais d'amener un groupe de citoyens à avancer dans sa réflexion : c'est-à-dire à problématiser, à la fois à conceptualiser et à concrétiser, à aider les citoyens à argumenter leurs propositions.



corrélacion

Cette approche permet de canaliser les prises de positions partisans et l'expression de jugements tranchés, pour rester dans le concret.

Ayant une sorte de « devoir de réserve » (ne pas exprimer son avis, ne pas faire de proposition personnelle), l'animateur se veut constructif : il adoptera une posture distanciée et une attitude de neutralité bienveillante.

## Partir des citoyens, de ce qu'ils ont à dire.

Un dispositif de concertation accueille des citoyens qui se mobilisent et participent volontairement pour, d'une part, trouver de l'information, des précisions, des réponses aux questions qu'ils se posent et, d'autre part, s'exprimer, échanger, trouver/proposer des solutions aux problèmes qui sont, à leurs yeux, soulevés par le projet.

**N**otre approche de l'animation privilégie l'expression des citoyens : faire en sorte qu'ils puissent réellement s'exprimer, en évitant néanmoins la captation de la parole par une minorité agissante. Par exemple, dans le cadre d'un atelier participatif, leur demander de formuler leurs souhaits, les thèmes sur lesquels ils voudraient échanger, avant même qu'un exposé informatif ne soit fait par les experts et les techniciens. Ainsi, l'information n'est pas assénée *ex-cathedra* mais présentée de façon adaptée au questionnement des participants. Ce n'est pas une vision du monde apportée (imposée) par le pôle sociotechnique mais l'ouverture d'un dialogue.

L'animateur non professionnel saura-t-il rester distancié ? Dans le cadre de projets de grande envergure, l'initiateur public de la concertation a recours à un organisateur extérieur, souvent une agence de communication, maîtrisant la logistique des réunions publiques de plusieurs centaines de personnes ainsi que l'organisation de multiples ateliers citoyens (une vingtaine de participants). Le rôle de l'animateur, on l'a vu, n'est pas celui d'un communicateur comme sur un plateau de télévision mais celui d'un facilitateur de l'expression du public citoyen qui se garde d'induire un message. Il devra également faire preuve de ses capacités d'écoute active et de neutralité.

De même, dans le cadre d'un projet modeste, la municipalité organisera « en direct » la concertation : un élu ou un responsable municipal jouera, avec sincérité, le rôle de l'animateur, sans être toujours conscient de l'impérative nécessité de distanciation et de la difficulté de l'exercice lorsque l'on est en quelque sorte juge et partie.

En pratique, le mode d'animation ne nécessite pas de spécialisation dans le domaine (ex. environnement et HQE), il exige en revanche une connaissance et une maîtrise de la dynamique des groupes restreints. Il s'adaptera à la nature du thème traité : abstrait ou concret, à enjeu politique fort ou faible, etc. Il requiert un savoir-faire spécifique. ■

Sylvie LIDGI

Pour mieux communiquer avec ses partenaires, **corrélacion** a enrichi et dynamisé son interface Internet. Retrouvez-nous sur :

[www.corrrelacion-conseil.com](http://www.corrrelacion-conseil.com)

