

GUIDE MÉTHODOLOGIQUE

POUR LA CONCERTATION DES VAL-DE-MARNAIS

AVEC LA CHARTRE DE LA
PARTICIPATION
LE CONSEIL GÉNÉRAL S'ENGAGE

FACILITER LA CONCERTATION DES VAL-DE-MARNAIS

« Notre service public n'existe que pour satisfaire les besoins de la population de façon solidaire (...). Ces réponses multiples se font dans une démarche démocratique que nous voulons encore améliorer, avec des partenaires multiples et la participation de la population. »

En introduction du *Projet pour le service public départemental*, le Président Christian Favier fixe clairement la feuille de route de la concertation : une démarche démocratique pour améliorer le service public, qui concerne les habitants et les agents.

La démocratie participative a deux finalités pour le Département : améliorer les services publics (efficacité, pertinence...) et réconcilier les citoyens avec la politique (vie publique, choix collectifs...).

La concertation concourt à une action publique transparente et efficace, en visant à traduire en projets et politiques publiques les besoins de la population. Pour que cet objectif devienne une pratique ordinaire, parfaitement intégrée à notre mode de gestion, l'Assemblée départementale a adopté le 13 octobre 2008, à l'unanimité moins une voix, une Charte de la participation.

Le Guide méthodologique pour la concertation des Val-de-Marnais s'articule pleinement avec le *Projet d'administration*. Il explicite les enjeux de chaque action à engager pour réussir une démarche de concertation. Avec des *Fiches outils*, il est conçu pour faciliter la tâche de chaque agent, de chaque service. Résultat d'expériences acquises par les services départementaux, il donne des repères et peut être facilement utilisé en fonction de vos besoins.

François Casteignau,
Directeur général des services départementaux

1. COMPRENDRE LE PROCESSUS DE CONCERTATION

- Une définition partagée p. 12
- S'engager dans un processus de concertation p. 14
- Décider de l'opportunité de concerter p. 15

2. PRÉPARER LE PROCESSUS DE CONCERTATION

- Identifier les interlocuteurs p. 19
- Préciser les parties prenantes p. 20
- Choisir un mode de concertation et de mobilisation p. 21

3. CONDUIRE ET ÉVALUER LE PROCESSUS DE CONCERTATION

- Conduire le processus de concertation p. 26
- Gérer la part d'inconnu p. 27
- Définir les moyens du processus de concertation p. 28
- Prendre en compte les résultats de la concertation p. 29
- Évaluer le processus de concertation p. 30

4. RESSOURCES

- FICHE 1 Schéma pour un processus de concertation p. 34
- FICHE 2 Partager les objectifs avec les participants p. 36
- FICHE 3 Associer et mobiliser les publics p. 38
- FICHE 4 Définir les modes et formes d'association des publics p. 44
- FICHE 5 Prévoir temps, budget et moyens humains p. 47
- FICHE 6 Évaluer un processus de concertation p. 50
- FICHE 7 38 questions pour définir, préparer et conduire
un processus de concertation p. 53
- FICHE 8 Conduire une réunion publique de concertation p. 57
- FICHE 9 Diffuser les actions, les expériences p. 59
- FICHE 10 Pour aller plus loin p. 63

CHARTRE DE LA PARTICIPATION DU CONSEIL GÉNÉRAL DU VAL-DE-MARNE

AMBITIONS ET ENJEUX

En Val-de-Marne, l'engagement du Conseil général en faveur de la participation de tous les publics (citoyens, usagers, habitants, associations...) se concrétise déjà dans de nombreux espaces participatifs départementaux et dans l'élaboration de nombreux projets d'intérêt départemental.

Par cette charte, l'ambition est :

- d'exposer les principes et valeurs qui guident le Conseil général dans la conduite de ses démarches participatives auprès de la population ;
- de rendre cohérent l'ensemble des procédures, démarches et dispositifs de participation que le Conseil général propose à la population ;
- de développer des initiatives de concertation, plus engageantes, organisant le débat et « le faire ensemble » entre les citoyens, les conseillers généraux et les services départementaux.

Le développement de la participation vise deux objectifs complémentaires :

- améliorer la qualité du service public départemental, en s'assurant que celui-ci réponde au mieux aux besoins de ses publics ;
- rapprocher les citoyens de la politique, des élus et de l'institution départementale ;
- développer une culture de la participation et de la citoyenneté active.

Cette ambition s'inscrit dans une volonté politique forte de l'Exécutif départemental de développer la participation au-delà des seules obligations réglementaires, et d'en faciliter l'exercice réel.

La participation permet au Conseil général de mieux comprendre les attentes spécifiques des habitants et usagers, aux publics de mieux connaître et comprendre l'action départementale.

Le Conseil général veille particulièrement à la définition des objectifs et des attendus de la concertation, aux publics à associer, aux méthodes envisagées articulées avec l'échéancier du projet, aux moyens consacrés, aux modes d'information, de restitution et d'évaluation des apports de la concertation...

Par cette relation d'écoute et de coopération, les acteurs départementaux peuvent réfléchir ensemble sur l'intérêt général et ainsi renforcer la compréhension partagée d'un projet et son efficacité.

Ce qui fonde la légitimité d'une action publique, c'est autant la manière dont elle a été décidée que la décision elle-même.

CHARTRE DE LA PARTICIPATION

CHAPITRE 1

PRÉPARER LES CONDITIONS D'UNE PARTICIPATION UTILE

Article 1

Le Conseil général du Val-de-Marne s'engage à favoriser de façon systématique la participation de la population aux principaux choix qui la concernent : qu'il s'agisse de définir, mettre en œuvre ou évaluer les actions ou politiques publiques départementales.

Les raisons qui rendent impossible ou non souhaitable une telle participation seront explicitées.

Article 2

La participation peut prendre plusieurs formes qui répondent à des objectifs ou des contextes différents. Sans sous-estimer la nécessité de l'information et l'intérêt des procédures de type questionnaire ou sondage, le Conseil général souhaite privilégier le débat avec le public : la consultation, la concertation, la co-élaboration.

Article 3

L'ouverture de chaque démarche participative engagée par le Conseil général est rendue publique, avec la volonté que tout Val-de-Marnais puisse en être informé. Le Conseil général veille à diversifier ses modes de dialogue lors de toute consultation ou concertation (électronique, courrier, téléphone...) en complément des temps physiques de débats collectifs indispensables.

Article 4

Le Conseil général recherche une participation des citoyens les plus divers possibles et porte une attention toute particulière aux publics les plus éloignés de ces démarches. À cet effet, il entend prendre les mesures techniques ou financières qui y contribueront.

Article 5

Le Conseil général reconnaît comme un investissement utile les moyens humains et budgétaires qu'il convient de consacrer à la réussite des processus de participation.

Article 6

Les dispositions de cette charte s'ajoutent aux dispositifs participatifs prévus par la Loi que le Conseil général s'engage à faire pleinement vivre.

Article 7

Pour favoriser la mise en place de ces dispositions, le Conseil général s'engage à se doter :

- d'un guide méthodologique pour outiller ses services à la conduite d'un processus de démocratie participative,
- d'une équipe de professionnels pour accompagner les services qui mettent en œuvre une concertation,
- d'un numéro d'appel gratuit pour informer des processus de concertation en cours.

CHAPITRE 2

RÉUSSIR LE PROCESSUS PARTICIPATIF

Article 8

Le Conseil général recherche la participation de tous les publics potentiellement concernés par le projet mis en débat, qu'ils soient des acteurs organisés (élus locaux, associations, organisations syndicales, collectifs divers) ou des acteurs individuels, en valorisant leurs savoirs ou expertises.

Article 9

Le Conseil général ne se résout pas à concerter uniquement les publics spontanément volontaires. Donner la parole à ceux qui ne l'ont pas ou ne la prennent pas est un défi démocratique et social.

Le Conseil général s'attache à évaluer la typologie du public réellement mobilisé dans la démarche.

Article 10

Le Conseil général considère que les démarches participatives doivent contribuer à la clarification du rôle de ses différents acteurs :

- l'élu départemental est le garant politique du processus de participation ; il préside chaque phase clé. Il veille à l'analyse des résultats de la participation pour qu'ils contribuent à la décision et en rend compte aux habitants concernés.
- l'habitant / usager / citoyen est un interlocuteur à part entière. Il n'a pas à se poser la question de sa représentativité. Il est libre de sa parole autant que de sa participation. Certains dispositifs participatifs peuvent cependant exiger une certaine assiduité.
- l'agent départemental, pilote technique du projet, met son expertise sur la thématique soumise à participation et/ou sur les maîtrises des techniques de la participation au service des processus participatifs. Il porte à tous les publics concernés l'information qui leur est nécessaire. Sa neutralité et son obligation de réserve sont scrupuleusement respectées.

RENDRE PUBLIC LES RÉSULTATS DE LA PARTICIPATION ET ÉVALUER LES DÉMARCHES PARTICIPATIVES

Article 11

Les principaux résultats de la participation sont indiqués en préambule à toute décision nouvelle. Le contenu des principaux débats tenus lors des phases de concertation est rendu public.

Article 12

Les démarches de concertation sont évaluées avec les publics concernés.

Article 13

Le Conseil général évalue régulièrement les dispositifs permanents de participation qu'il a mis en place (Conseil général des collégiens, Conseil des crèches, etc.).

Article 14

La mise en œuvre des dispositions de cette Charte de la participation fait l'objet d'un point spécifique du Rapport d'activité des services départementaux présenté chaque année devant l'Assemblée départementale par le Président du Conseil général.

POURQUOI CE GUIDE ?

Le projet de concertation répond à un besoin spécifique d'associer les publics à l'élaboration, à la mise en œuvre ou à l'évaluation d'un projet global ou d'une politique. En ce sens, il concourt à un projet global tout en étant un projet en soi avec un objectif, un calendrier et des ressources spécifiques à mobiliser. Cela implique de recourir à la méthodologie de conduite de projet, telle qu'elle est proposée dans les outils du projet d'administration, tout en prenant en compte les singularités d'un projet de concertation.

C'est ce à quoi vise ce guide, outil opérationnel destiné à faciliter la mise en œuvre par l'administration départementale de la Charte de la participation. Il porte sur les processus de concertation dans lesquels le Conseil général recherche une participation active de la population et non pas sur les processus d'information et de communication. Il traite spécifiquement de la concertation citoyenne du Département du Val-de-Marne sur ses politiques pour la définition de ses projets, la conduite de ses actions, ses activités et leur évaluation, dans tous les espaces et territoires d'intervention (équipement, quartier, ville, secteur, canton...).

Ce guide méthodologique a été conçu comme un outil pour éclairer tous les professionnels qui sont concernés par la mise en place d'un processus de concertation dans le cadre de leur projet ou activité. Il s'agit notamment des chefs de projet, responsables de service ou d'équipement, chargés d'opération, des directeurs, tous ceux qui souhaitent associer les publics.

Le guide résulte du travail d'agents départementaux : quarante sept d'entre eux, représentatifs de l'ensemble des directions, ont suivi durant cinq demi-journées, de septembre 2007 à février 2008, une « formation-action » sur la démocratie participative pour co-élaborer ces outils. Cent vingt directeurs et chefs de service ont ensuite été consultés ; un travail auprès des habitants et avec l'Exécutif a complété le dispositif.

Ce guide n'a pas l'ambition de proposer une méthode toute faite et n'est en aucun cas un « code de la route ». Des fiches outils ont été conçues pour faciliter la tâche des agents ; de nouvelles pourront être rédigées au regard des besoins.

1.

COMPRENDRE LE PROCESSUS DE CONCERTATION

- Une définition partagée
- S'engager dans un processus de concertation
- Décider de l'opportunité de concerter

1.

COMPRENDRE LE PROCESSUS DE CONCERTATION

1. UNE DÉFINITION PARTAGÉE

S'engager dans un processus de concertation suppose d'identifier des acteurs et d'opter pour une forme d'implication. Donner un sens partagé de ces actions, c'est faciliter le « faire ensemble ».

Les acteurs

Les parties prenantes sont des personnes physiques ou morales ayant un intérêt commun à une question ou un projet. Elles choisissent ou acceptent de prendre part au processus de concertation. **Être partie prenante, c'est accepter d'être impliqué, d'avoir un parti pris.**

Les publics sont une des parties prenantes d'un projet de concertation, au même titre que les institutions du territoire, les autres collectivités terri-

toriales, les services du Conseil général... Par « publics », nous entendons l'ensemble des habitants, usagers, allocataires, les citoyens, les salariés, riverains, c'est-à-dire toute personne qui vit, habite, travaille, voire qui se déplace, se cultive sur le territoire, et fréquente les équipements du Conseil général.

Les formes d'implication

Le processus global de concertation

Le processus englobe des acteurs et différentes formes de travail qui se distinguent par leur objet. Il permet débat et travail collectif.

Les composantes du processus global de concertation

Ce guide met en avant trois composantes du processus de concertation : la concertation stricto sensu, la consultation et la co-élaboration. Solutions complémentaires ou alternative du processus global, ces différentes for-

mes de travail sont, en réalité, souvent entremêlées. Et chacune de ces formes de participation suppose un effort de communication.

La consultation

Elle se caractérise par une **demande d'avis du public concerné** par un projet en débat ou sur une question concrète. La consultation permet d'obtenir une « photographie » de l'état de l'opinion. Elle peut aussi être utilisée pour **vérifier un diagnostic** (s'assurer qu'aucun obstacle n'a été ignoré, aucun point oublié) ou **valider une proposition** (ou au contraire l'invalider).

Le décideur organise seul la consultation (échancier, questionnaire, conclusions), qui peut être orale, écrite, électronique... Ses résultats permettent de mesurer le positionnement des différents acteurs sur une question précise ; éléments à porter au dossier, ils exigent cependant de la part du décideur un travail d'analyse. Aussi le décideur doit restituer ces résultats aux personnes consultées. **Participer à une consultation ne rend pas pour autant le citoyen ou usager co-auteur de l'action.**

La concertation

La concertation stricto sensu porte sur un objet plus ouvert que la consultation. Elle intervient lorsque le projet est conçu dans ses finalités ; le public concerné prend alors part au débat avec les autres parties prenantes du projet pour construire une (des) solution(s) partagée(s). **Phase interactive** par essence, elle permet, outre leur validation, la définition et l'analyse communes de solutions.

Le décideur doit tenir compte des disponibilités et motivations de chacun pour organiser cette phase de concertation. Les contenus recueillis peuvent être des points de vue, des

recommandations, des reformulations, des priorités, des points d'alerte, etc. Autant d'éléments qui permettront au décideur de privilégier une décision. Bien sûr, il doit restituer aux différents acteurs concertés les résultats de cette concertation et motiver sa décision finale.

La co-élaboration

C'est une concertation qui **part d'une intention du décideur** ; celui-ci perçoit la nécessité d'intervenir sur un champ (l'avenir d'un équipement ou d'un service public, l'accessibilité au logement des jeunes ménages, etc.). Il s'engage alors dans une **construction concertée de tout le projet.**

C'est une concertation qui **implique les acteurs dans l'élaboration du projet.** Le diagnostic comme le plan d'action peuvent faire l'objet d'un travail de co-élaboration. Les résultats sont plus probants s'ils sont impliqués dès l'émergence du projet, mais la co-élaboration peut également ne concerner qu'une seule phase (alors centrale) d'un projet. Ce processus passe par des points d'étape réguliers pendant lesquels les participants décident de valider certaines étapes du projet et de poursuivre son élaboration. Le décideur garde la responsabilité du choix final, donc du processus.

La plupart des processus de concertation y ajoutent des techniques moins interactives de communication -information, sondage ou enquête- qui sont d'autres moyens pour renseigner les personnes concernées, connaître leur avis, et pour dresser un bilan ou rédiger un diagnostic.

Dans ce guide nous désignerons sous le vocable générique « concertation », l'ensemble des processus, qu'il s'agisse de la consultation, de la concertation stricto sensu ou de la co-élaboration.

2. S'ENGAGER DANS UN PROCESSUS DE CONCERTATION

Organiser la concertation des publics autour d'un projet, d'une action ou d'une politique départementale répond à des **objectifs de démocratie** (rapprocher les politiques publiques de ceux qui les vivent) **et d'efficacité** (construire une action publique plus adaptée).

La décision de concerter, prise par les élus, entraîne une mobilisation et une **implication forte des services départementaux**.

Le processus de concertation mis en œuvre dans le cadre d'un projet s'articule étroitement avec le projet politique voté par l'électeur dans un processus de démocratie représentative.

Lancer un processus de concertation permet de **questionner l'objectif du projet ou de la politique mise en discussion** (quel est le besoin auquel il répond ?), les moyens pour atteindre cet objectif (comment ?) et les personnes à y associer (qui ?).

Avant de lancer tout processus de concertation, il est nécessaire de **s'interroger sur la pertinence, l'opportunité, la faisabilité de la concertation, et définir précisément son objet** (la question mise en débat).

La concertation de la population peut être utile si...

- le projet, l'action ou la politique publique en question suscite des incompréhensions, des controverses, des résistances ;
- le projet ou l'action peut être adapté ou modifié ;
- elle favorise l'expression de tous les avis ;
- elle permet d'anticiper ou de résoudre un blocage, un conflit ;
- les porteurs sont prêts à accepter le changement.

Alors, le projet peut gagner en :

- Sens
- Précision
- Légitimité
- Efficacité
- Utilité
- Appropriation réciproque
- Qualité de service rendu
- Acceptabilité sociale...

La concertation de la population n'est pas utile si...

- rien ne semble négociable ;
- les élus et les techniciens n'ont pas le temps, l'envie ni les moyens de questionner les publics ;
- les besoins et les avis des publics concernés semblent connus.

Dans ce cas, mieux vaut opter pour une information du grand public, sans lui laisser croire qu'il a son mot à dire.

3. DÉCIDER DE L'OPPORTUNITÉ DE CONCERTER

Choisir de mettre en œuvre une concertation des publics nécessite, en amont, de définir l'objectif de la concertation, tout en évaluant les avantages et les risques de celle-ci. Les points suivants doivent aider à choisir **la forme de la concertation de la population et le type de méthodes à privilégier**.

Définir ce qui est attendu

- Des idées nouvelles
- Un avis sur le projet
- Une validation « citoyenne »
- Une meilleure connaissance des besoins des bénéficiaires
- Une meilleure réponse aux besoins connus
- Un espace de rencontre entre des élus et les publics
- Une amélioration des services rendus au public...

Déterminer la faisabilité

- Repérer s'il existe une obligation réglementaire de concertation de la population dans le domaine concerné.
- Identifier dans l'objet de la concertation ce qui est négociable, ce qui est techniquement et/ou économiquement contraint et ce qui relève du choix politique.
- Identifier le territoire pertinent et le moment opportun pour concerter les publics (en amont, pendant, après pour l'évaluer).
- Si cette faisabilité n'est pas avérée, en expliciter les causes et faire valider par la hiérarchie et l'élu référent.

Préciser l'objet de la concertation des publics

- Définir l'objet de la concertation : « quelle est la question posée ? ».
- Identifier l'intérêt des publics
- Déterminer les publics concernés par l'objet de la concertation.
- Expliciter le cadre : l'objet de la concertation, le rôle attendu pour chacun et les modalités de la concertation.

REPÈRES

Charte de la Participation : Chapitre 1, Articles 1 à 6

Projet d'administration : Cahier « Conduite de projet »

Fiches du Guide méthodologique :

FICHE 2 : Partager les objectifs avec les participants

FICHE 3 : Associer et mobiliser les publics

FICHE 4 : Définir les modes et formes d'association des publics

FICHE 5 : Prévoir temps, budget et moyens humains

FICHE 7 : 38 questions pour définir, préparer et conduire un processus de concertation

2.

PRÉPARER LE PROCESSUS DE CONCERTATION

- Identifier les interlocuteurs
- Préciser les parties prenantes
- Choisir un mode de concertation et de mobilisation

2.

PRÉPARER LE PROCESSUS DE CONCERTATION

Partager l'action publique avec ceux qui la vivent en les informant, en les écoutant, en les associant à la réflexion : tel est l'objectif de la démocratie participative.

Cela implique de donner à chacun et à tous l'occasion de prendre la parole sur les enjeux collectifs, sans se contenter des acteurs habituellement mobilisés.

L'originalité d'un processus de concertation, c'est la dynamique de travail collectif qui s'installe entre ses protagonistes, grâce à des méthodes qui permettent le débat et l'échange de points de vue.

Il est indispensable de savoir qui associer et pour quoi faire !

1. IDENTIFIER LES INTERLOCUTEURS

Qui inviter au processus de concertation ?

À la recherche des interlocuteurs potentiels...

Portage du projet

- Chef de projet
- Équipe projet ou service porteur
- Élu référent

Au sein de l'administration commanditaire

- Élu(s) concerné(s)
- Services et agents concernés ou à associer
- Organismes paritaires
- Organisations syndicales

Acteurs institutionnels

- Représentants de l'État sur le sujet mis en discussion
- Représentants des collectivités locales concernés par le thème ou le territoire concerné
- Représentants institutionnels locaux ou thématiques (ex. Chambre de Commerce et d'Industrie, etc.)

Acteurs collectifs identifiés / corps intermédiaires

- Syndicats
- Associations thématiques locales
- Instances participatives permanentes (ex. Conseil de Développement, conseil de quartier...)
- Groupes de pression

Les publics

Acteurs individuels

- Habitants
- Riverains
- Usagers
- Bénéficiaires potentiels

ÉTAPE 1

Identifier l'ensemble des acteurs institutionnels ou non, collectifs ou individuels qui, parce qu'ils sont concernés à un titre ou un autre par un projet, pourraient être sollicités et informés.

ÉTAPE 2

Faire la liste la plus exhaustive possible des interlocuteurs qui semblent être des « parties prenantes potentielles ». L'équipe portant le projet devra définir qui elle souhaite inviter dans le processus de concertation.

ÉTAPE 3

Identifier les jeux d'acteurs. En effet, les interlocuteurs identifiés dans le schéma occupent des positions différentes, ont des pouvoirs d'influence et des attentes diverses quant à la concertation. Les acteurs s'y trouvent dans un système d'action complexe, où leurs intérêts peuvent être contradictoires.

ÉTAPE 4

Établir une typologie d'acteurs. Il est important de distinguer :

- les acteurs professionnels (par exemple les agents administratifs, les prestataires techniques) et les acteurs non professionnels (des militants associatifs, des usagers...)
- les acteurs collectifs (un responsable d'association de locataires, des représentants syndicaux...)
- les acteurs individuels (un riverain non engagé dans une association de riverain, un usager...).

ÉTAPE 5

Calibrer le type de concertation. L'équipe projet devra notamment arbitrer des objectifs attendus du processus de concertation :

- Est-il souhaitable de favoriser une participation « institutionnelle » ou de rechercher les avis moins connus ?
- Que sait-on déjà de leurs positions, attentes ou demandes ?

Les réponses déterminent les acteurs à inviter en priorité et donnent des indications sur les méthodes à privilégier pour organiser la concertation.

2. PRÉCISER LES PARTIES PRENANTES

Faire le choix d'une concertation des parties prenantes institutionnelles, c'est-à-dire des acteurs collectifs, professionnels ou non, permet de mieux connaître d'avance les positions des différents acteurs en présence et de pouvoir s'assurer de leur diversité (ils parlent au nom d'une collectivité locale, d'une institution, d'une association, etc.).

Leurs avis ont parfois déjà été recueillis lors de concertations antérieures, il est donc possible de capitaliser ce qui a pu déjà être exprimé sans les mobiliser à nouveau. Ces acteurs ont souvent une légitimité claire (ils sont identifiés) et des intérêts lisibles dans le projet soumis à participation. Leur participation peut être incontournable pour la réalisation effective du projet.

Pour autant, la participation vise aussi à donner la parole sur l'action publique à ceux qui n'en ont que rarement l'occasion.

Pour cela, il peut être souhaitable de solliciter l'expression des acteurs collectifs peu reconnus et peu associés par l'institution, et a fortiori des acteurs individuels non organisés, de la population du territoire concerné par le projet soumis à participation.

Donner la parole à ceux qui ne l'ont pas ou ne la prennent pas est un défi démocratique et social. Cela implique d'aller à la rencontre de ceux qui ne viennent pas en réunion publique et en particulier de rechercher toute forme de participation possible sans s'en tenir aux seules réunions publiques. Il nous faut aussi, comme pour les autres personnes, s'interroger sur leur intérêt à participer, sur les relations du Conseil général avec ces publics, mais aussi sur les questions soumises au débat. Ce sont des « paroles singulières », diverses et ne cherchant pas à être représentatives, qui seront alors recueillies, basées sur une expertise d'usage, de « bon sens »...

3. CHOISIR UN MODE DE CONCERTATION ET DE MOBILISATION

Quand on connaît précisément l'objet de la participation et qu'on a globalement identifié les parties prenantes à mobiliser, reste à savoir comment s'y prendre.

Chaque concertation est unique, il n'y a pas de bonne ou de mauvaise méthode. Vous devrez adapter ou inventer des méthodes pour que la vôtre corresponde au mieux à votre secteur d'activité, au public à mobiliser et à la question à traiter ; vous devrez réfléchir à l'équilibre que vous souhaitez entre le nombre de personnes physiques réellement impliquées dans le processus et le contenu de la participation proposée. Plus il y a de contenu, moins il peut y avoir de personnes associées ; inversement, si l'on pense mobiliser un grand nombre de personnes, il semble peu probable qu'elles puissent fournir un travail approfondi de co-élaboration...

La méthode adoptée doit donner envie au public de participer, lui permettre de se forger un avis, de l'exprimer et de le débattre collectivement (expression) ; faire se rencontrer ces avis avec les ambitions des décideurs, les contraintes et les possibilités techniques pour aboutir à un résultat commun explicite (construction).

La méthode retenue peut donc comprendre plusieurs phases qui s'articulent de manière à répondre à l'ensemble du cahier des charges fixé à une concertation.

1^{re} phase : de l'information à la consultation

Les méthodes qui privilégient l'information et la consultation peuvent être :

- **les événements mobilisateurs** utilisant des arts de rue ou combinant des moyens proches de ceux utilisés en « campagne publicitaire », l'événement favorisant la rencontre et le débat ;

• **les réunions d'information** sur un projet où les présents vont pouvoir réagir (consultation), procédé plus institutionnel qui peut cependant être agrémenté d'éléments qui sortent de l'ordinaire, place au débat, lieu de réunion en relation avec la question traitée par exemple dans un parc pour parler d'un parc ou préparée sur Internet par un forum de discussion, ou encore transmise sur Internet pour faciliter des interventions à distance ;

• **des visites sur site** (espace ou équipement) de type balade urbaine où un projet peut être exposé en parcourant le lieu où il sera implanté avec les décideurs, de façon à engager le débat sans obstacle, « de vive voix », souvent de façon constructive.

2^e phase :

de la concertation à la co-élaboration

Lorsque l'objet ou la question posée est plus conséquent, les méthodes à privilégier visent à :

- **faciliter l'appropriation et le débat** sur des sujets complexes, comme dans les conférences ou panel de citoyens (ex. sur les nanotechnologies) où un petit groupe de citoyens (moins de 50 personnes en général) se retrouvent plusieurs week-end pour découvrir un sujet, en discuter, auditionner des experts et rendre un avis aux décideurs ;

- **faciliter l'expression** des plus éloignés de « la chose publique » ou sur des questions particulièrement difficiles, intimes ou conflictuelles, comme le théâtre forum où des personnes mobilisées par une question, n'ayant aucune expérience en théâtre, vont mettre en scène puis jouer des moments de leur vie devant une assemblée de person-

nes concernées par la situation en question, interrompant la scène plusieurs fois pour imaginer d'autres solutions au problème par un changement d'attitude ;

- **faciliter la communication** et la compréhension mutuelle de publics et de décideurs ou acteurs. Le théâtre forum peut convenir également car il agit sur les représentations des unes et des autres parties prenantes. Ce peut être aussi un travail de « qualification mutuelle » ou de « thérapie sociale », méthode de mise en débat, au sein d'un groupe, de questions pour aboutir à des préconisations communes, mais surtout à une dynamique de coopération entre ses membres ;

- **co-élaborer**, atelier de travail urbain ou plus général (cf. les instances, selon la pérennité envisagée pour l'atelier) où des outils sont mis à disposition pour développer l'expertise et la capacité d'expression des volontaires ; il peut même y avoir des moyens d'élaboration de contre-propositions aux projets...

- **participer à un diagnostic partagé**, en utilisant photographies, films, témoignages et/ou questionnaires, porte à porte, et différentes réunions pour aboutir à la description d'une situation et de ce qui doit changer (« nous voulons ») partagés par tous les acteurs de cette situation.

3^e phase :
les espaces permanents
de concertation

Le Conseil général a créé des structures pérennes ayant vocation à représenter les publics. Nous pouvons distinguer plusieurs typologies pouvant être associées à des processus de concertation :

Institutions composées de représentants élus

Le choix de créer des instances composées de représentants élus repose sur une double dimension : la mise en place d'un processus électif (ce à quoi on peut ajouter le caractère d'apprentissage de la démocratie représentative), la définition du rôle de ces représentants dans ces institutions et les relations avec les personnes qu'elles sont censées représenter.

EXEMPLE :

Le Conseil général des collégiens, le Conseil de crèche

Institutions composées de représentants nommés

Dans la plupart des cas, ces institutions représentatives sont créées suite à une obligation légale.

EXEMPLE :

Conseil consultatif des personnes âgées, Conseil départemental consultatif des personnes handicapées

Institutions liées à l'utilisation d'un service public

Il s'agit d'espaces permanents liés à l'utilisation d'une structure. Nous parlerons ici de démocratie usager dans la mesure où la participation est celle d'un bénéficiaire ou d'un utilisateur.

EXEMPLE :

Conseil de vie sociale, Comité usager Filival, Comité des usagers des villages de vacances

REPÈRES

Charte de la Participation : Chapitre 2, Articles 7 et 8

Fiches du Guide méthodologique :

FICHE 3 : Associer et mobiliser les publics

FICHE 4 : Définir les modes et formes d'association des publics

FICHE 7 : 38 questions pour définir, préparer et conduire un processus de concertation

3.

CONDUIRE ET ÉVALUER LE PROCESSUS DE CONCERTATION

- Conduire le processus de concertation
- Gérer la part d'inconnu
- Définir les moyens du processus de concertation
- Prendre en compte les résultats de la concertation
- Évaluer le processus de concertation

3.

CONDUIRE ET ÉVALUER LE PROCESSUS DE CONCERTATION

1. CONDUIRE LE PROCESSUS DE CONCERTATION

Avant tout, il s'agit de définir le niveau de portage, commande politique ou administrative. Le portage du processus participatif est double : politique et technique.

L'initiative du projet, de l'action, de l'activité est formalisée par une décision politique prise par un Conseiller général. **En général, la nature des processus de concertation rend la dimension politique du portage essentielle** pour que les résultats de la concertation puissent irriguer l'action publique. De plus, les citoyens concertés, sollicités, sont demandeurs d'une bonne compréhension de la façon dont leur parole pourra intégrer le circuit de décision et réellement impacter l'action publique départe-

mentale. Ils doivent savoir qui décide en fin de processus.

Le portage technique du processus participatif est ensuite réalisé par le service responsable de la mise en œuvre du projet ou de la politique.

L'articulation entre le portage politique et le portage technique doit être prévue en amont :

- phasage prenant en compte les contraintes temporelles de l'administration et de l'élu référent ;
- temps de rencontre entre l'élu référent, son collaborateur et le porteur de projet de concertation ;
- moments clés où la présence conjointe du porteur politique et du porteur technique est requise dans le processus participatif, notamment lors de réunions publiques.

Le porteur de projet technique a en charge la préparation et la mise en œuvre de la concertation*.

* Se reporter au rôle du chef de projet, tel que le définit le projet d'administration.

Le projet de concertation nécessite une planification, un plan de financement et un plan de communication qui constituent un « plan de concertation », interdépendant et articulé avec le plan du projet.

La formulation claire du portage politique et technique doit permettre d'identifier : le responsable politique, administratif ; le rôle de chacun ; leurs attentes respectives envers la concertation de la population.

2. GÉRER LA PART D'INCONNU

Concertar, c'est faire face à l'inconnu. Vous avez décidé d'organiser une concertation pour avoir un avis que vous n'avez pas ! Habituellement, on met en avant ce qu'on maîtrise d'un projet, ce qu'on sait déjà. Là l'accent doit être mis sur les incertitudes, les problématiques, sur ce qui n'est pas déjà résolu.

En décidant d'associer les habitants qui ne sont, ni n'ont vocation à être des experts du sujet, on s'expose à des avis différents, peut-être inattendus ou inhabituels. Ils peuvent également révéler du conflit ou des avis qui remettent en cause votre projet dans sa nature ou dans son intention. Soyez préparés à y faire face car il serait dommageable de laisser croire que nous attendons uniquement des paroles positives. De plus, les opposants ont souvent un avis bien plus « riche » pour améliorer le projet que les gens qui le trouvent parfait...

• **Laisser sa part de suspense au processus de concertation** : on ne peut pas savoir d'avance ce qui va en sortir ! C'est même la raison pour laquelle

vous organisez cette démarche. Prenez garde à **laisser une véritable place à vos interlocuteurs** et à les convaincre de l'intérêt que vous portez à leur avis. **Ils sont invités et non convoqués.** Ils sont écoutés : ce qui pourra induire des changements dans le dispositif prévu initialement.

• **Les documents définissant l'objet de la concertation ne doivent pas être trop finalisés** même s'ils doivent être clairs, sérieux, les plus complets possible. En effet, il est difficile de croire avoir son mot à dire lorsque la maquette et les plans présentés sont sur papier glacé...

• **Donner de véritables moyens et du temps au public** pour répondre aux questions qui lui sont posées, être à son écoute et réceptif aux moyens qu'il demande. Certaines réactions peuvent paraître saugrenues ou inadaptées au premier abord.

• Prenez garde à les recevoir avec intérêt : laisser croire qu'une réponse précise est attendue pourrait entamer leur créativité potentielle et votre crédibilité.

• **L'élu référent et le pilote technique doivent garder à l'esprit qu'ils ne connaissent pas d'avance la nature des résultats du processus**, même s'ils doivent dès le début imaginer comment ils seront intégrés dans le projet.

• **Les acteurs associés doivent savoir à quoi leur parole va servir** et ensuite ce qui est retenu ou non par l'institution ; celle-ci a le devoir de rendre compte et de définir la manière de restituer l'impact de la concertation dans le projet.

Tout ceci est de nature à favoriser et à développer la confiance que votre processus de concertation peut inspirer au public.

3. DÉFINIR LES MOYENS DU PROCESSUS DE CONCERTATION

La mise en œuvre d'un projet participatif s'inscrit dans une méthodologie de projet classique qui comprend la définition des moyens.

Du temps

Un plan de concertation s'inscrit dans une durée : un début marqué par le lancement de la concertation et une fin marquée par la restitution des résultats de la concertation.

Ceci s'applique également aux espaces permanents de concertation dont les ordres du jour sont rythmés par une succession de questions mises en débat.

Le plan de concertation va être construit en articulation avec l'échéancier du projet ou de l'action qu'il nourrit.

Le temps ne doit pas être un frein au lancement d'une concertation. Bien souvent l'expérience montre que le temps pris pour la concertation est toujours bien inférieur à celui qui doit être pris quand le projet ou l'action sont bloqués par des oppositions diverses.

Un budget

Identifier le coût des différents postes de dépense.

Parfois, pour faire venir les « plus éloignés » qui ne viennent pas spontanément dans les espaces de concertation, il est nécessaire d'avoir recours à des moyens spécifiques : transport, garde d'enfants, défraiement... Ils permettent la reconnaissance du savoir

citoyen, spécifique, apporté pour la construction de l'action publique, à côté d'un savoir technique rémunéré ; ils garantissent la présence de publics concernés, en particulier dans des processus où un engagement régulier leur est demandé.

Des moyens humains

Définir, au delà du porteur du projet, porteur de la conduite de la concertation, les besoins humains pour mobiliser/inviter aux temps de rencontre, les animer... Et définir également l'organisation interne du temps de travail qui doit s'opérer pour les agents quand la concertation oblige à travailler en soirée ou le week-end. En effet, la réflexion sur les conditions de mise en œuvre de la concertation témoigne du fait qu'elle doit être une mission à part entière et non pas une activité facultative selon le bon vouloir de quelques passionnés...

Prévoir les moments où la présence de l' élu est essentielle et son rôle à ces moments-là (énoncé des orientations, écoute, restitution des résultats de la concertation ou des décisions prises).

Préciser également si un prestataire extérieur est nécessaire à tout ou partie du processus.

Une organisation matérielle

Prévoir dans les détails les aspects logistiques et matériels pour favoriser la concertation, parce que « le diable est dans les détails ».

Permettre l'accessibilité de tous à la concertation, c'est :

- **organiser des réunions à des horaires adaptés au public concerné** dont on veut recueillir l'avis ;

- parfois changer les lieux de réunion, en allant par exemple sur place, là où la question d'aménagement se pose ;

- **intégrer une dimension conviviale** à ces temps de rencontre collectifs « du faire ensemble » car rappelons-nous que les publics ne sont pas obligés de participer et l'attrait de ce temps donné, sans être central, compte ;

- **préparer des documents supports** explicites sur les enjeux, les donner avant la rencontre quand c'est possible, ceci pour une plus grande efficacité, une appropriation des enjeux et donc un recueil d'avis argumentés. Il s'agit d'offrir aux publics le temps de maturation des projets dont disposent les professionnels. Une réunion à forte dimension technique nécessite un travail sur les supports remis aux participants pour que ceux-ci soient compréhensibles.

La transparence du processus de concertation doit être mise en œuvre par la réalisation de supports écrits à penser tout au long de celui-ci. Les participants doivent pouvoir se situer dans le processus et une trace doit être gardée de ce qui a été exprimé afin d'identifier l'apport de la concertation dans la décision finale du projet ou de l'action pour laquelle on concerte : présentations claires du projet, de son objet, de la question mise en débat, ce pourquoi les participants sont là, des étapes de la concertation, diffusion de comptes rendus clairs, formalisation des avis exprimés, à la fois consensus et dissensus, et de la progression de ces avis pour les « traçabiliser » depuis leur expression jusqu'à la prise de décision.

4. PRENDRE EN COMPTE LES RÉSULTATS DE LA CONCERTATION

La prise en compte institutionnelle des résultats de la concertation doit être préparée en amont. En effet, il convient que le chef de projet permette **une prise en compte honnête, transparente, objective et professionnelle** des apports de la concertation.

« Traçabiliser » la parole

Lors des rencontres ou réunions de concertation, de nombreux avis, parfois contradictoires, s'expriment. Il faut prendre les dispositions nécessaires pour les noter, les référencer (secrétariat de la rencontre, vidéo...).

Le compte-rendu est l'outil le plus simple pour assurer le suivi du processus de concertation :

- il doit être fidèle aux échanges et dresser le bilan de la réunion ou du temps de concertation : participation, ambiance, apport sur le fond du projet ;

- il permet de **poursuivre la relation entre les participants** et sert de référence pour la phase suivante de concertation ;

- il est la **mémoire de la concertation** à travers laquelle se lit l'évolution du projet ;

- il peut servir de **base à la communication du projet** et peut faire l'objet d'une publication restreinte ou grand public ;

- il doit être conservé et peut être **annexé au bilan de la concertation** qui sera présenté lors de la phase de restitution aux participants.

Analyser

Prévoir le temps de lecture de ces paroles citoyennes, les classer par thème, par grandes questions. Au regard de ces remarques, inscrire la façon dont vous proposez de les prendre en compte ou non dans le projet.

Prendre les moyens nécessaires pour étudier les conséquences de ces propositions citoyennes majoritaires ou minoritaires sur le projet, leur faisabilité, les contraintes techniques et juridiques.

Définir la marge de manœuvre, pouvant aller vers une opposabilité du résultat de la concertation.

Porter à connaissance

Rendre compte à la hiérarchie, à l'élu, des contenus de la concertation, de votre analyse et des conséquences de leur prise en compte totale ou partielle.

Proposer des hypothèses.

Rendre lisible

Au moment de la décision, le résultat de la concertation peut être annexé aux PV de concertation, au rapport au bureau, à l'assemblée, aux notes ; inscrit dans les considérants d'une délibération.

Rendre public

Informez la plate-forme d'accueil téléphonique du Conseil général afin que toute personne qui souhaite se renseigner sur les concertations en cours puisse le faire via le numéro court 39 94.

Facilitez l'accès aux comptes rendus des concertations sur le site cg94.fr, dans les publications.

Ce travail préalable facilitera la phase de restitution lors de laquelle le Conseil général fera connaître aux parties prenantes de la concertation la manière dont il a intégré dans son processus de délibération leurs avis et propositions.

5. ÉVALUER LE PROCESSUS DE CONCERTATION

Évaluer le contenu

L'évaluation du processus de concertation est une étape essentielle qui va permettre d'analyser le processus selon les critères habituels de l'évaluation : **a-t-il été pertinent, efficace, efficient ou cohérent ? Quel en a été l'impact ?**

Des indicateurs prioritaires pour apprécier le processus :

- Analyse du projet de concertation à partir de l'impact sur la décision finale et de ce que cela a permis de réajuster, d'améliorer, de modifier dans le projet : *quels sont les principaux résultats, les apports de la concertation ?*

- Analyse du projet de concertation à partir de l'impact sur la conduite du projet : *quel a été la richesse des échanges ? Et en quoi l'organisation du débat et le cheminement des avis émis ont-ils permis de nourrir la décision ?*

- Analyse du processus de concertation à partir des impacts sur ceux qui ont pris part : *quel est le nombre de personnes impactées par la concertation et la diversité du public qui y a participé ? Quel a été leur degré d'implication ? Qu'en ont-ils retiré ?*

En réponse au principe de transparence de l'évaluation, les résultats de la concertation doivent être analysés et diffusés. L'évaluation est un moment opportun pour tirer un bilan d'un processus avec l'ensemble de ceux qui l'ont vécu, en croisant les regards sur ce qui s'est passé et ce que cela a produit.

S'appuyer sur les principes généraux de l'évaluation

Comme pour l'évaluation d'une politique publique, l'évaluation d'un processus de concertation sert également à :

- **produire de la connaissance** sur l'action publique, notamment quant à son effet ;
- **permettre aux citoyens** ou bénéficiaires **d'apprécier la valeur de cette action par sa mise en débat** ;
- **aider les décideurs** à améliorer le service public en continu.

L'évaluation participative : un temps du projet pour concerter et une méthode participative pour évaluer un processus

L'évaluation participative s'entend d'abord par la mise en œuvre d'un processus de concertation à une étape spécifique de l'action publique : son évaluation. Ainsi vu plus haut, la concertation peut s'appliquer à tous

les temps du projet : diagnostic, définition, mise en œuvre et également évaluation. Cette méthode peut tout à fait se réaliser pour évaluer le processus de concertation conduit.

Une évaluation participative consiste à associer les publics à la conception, la conduite et aux conclusions de l'évaluation. Le partage des questions évaluatives entre les parties prenantes du projet permet d'augmenter la pertinence de la démarche. L'implication des publics dans une réflexion collective sur les préconisations, bien au-delà du simple constat, permet d'engager une dynamique de mobilisation sur les changements à apporter. Cette démarche de responsabilisation des parties prenantes facilite leur appropriation et leur prise en compte des résultats et des préconisations. La décision sur les suites à donner à l'évaluation reste, comme dans tout processus de concertation, du ressort des élus.

REPÈRES

Charte de la Participation :

Chapitre 2,
Articles 9, 10 et 11
et Chapitre 3,
Articles 12, 13, 14 et 15

Projet d'administration :

Cahier « conduite de projet »

Guide de l'évaluation

(direction du Contrôle de Gestion et de l'Évaluation) : « III. Phases d'un projet et outils correspondants »

Fiches du Guide méthodologique :

FICHE 2 : Partager les objectifs avec les participants

FICHE 3 : Associer et mobiliser les publics

FICHE 4 : Définir les modes et formes d'association des publics

FICHE 5 : Prévoir temps, budget et moyens humains

FICHE 6 : Évaluer un processus de concertation

FICHE 7 : 38 questions pour définir, préparer et conduire un processus de concertation

FICHE 8 : Conduire une réunion publique de concertation

FICHE 9 : Diffuser les actions, les expériences

4.

RESSOURCES

- **FICHE 1** : Schéma pour un processus de concertation
- **FICHE 2** : Partager les objectifs avec les participants
- **FICHE 3** : Associer et mobiliser les publics
- **FICHE 4** : Définir les modes et formes d'association des publics
- **FICHE 5** : Prévoir temps, budget et moyens humains
- **FICHE 6** : Évaluer un processus de concertation
- **FICHE 7** : 38 questions pour définir, préparer et conduire un processus de concertation
- **FICHE 8** : Conduire une réunion publique de concertation
- **FICHE 9** : Diffuser les actions, les expériences
- **FICHE 10** : Pour aller plus loin

FICHE 1

SCHÉMA POUR UN PROCESSUS DE CONCERTATION

Phase 1 : Définir et préparer les conditions de la concertation

PHASE 1

1. IDENTIFIER LA COMMANDE POLITIQUE

2. DÉFINIR L'OBJET

La thématique

Le territoire concerné

Le cadre réglementaire de concertation

Ce qui est négociable

Ce qui est techniquement et/ou économiquement contraint

L'intérêt des publics

Le moment de concertation (en amont, pendant, après pour l'évaluer)

La plus-value attendue

3. IDENTIFIER « QUI » ASSOCIER

Les publics concernés (carte des parties prenantes)

Les partenaires locaux du projet

Les mobiliser

4. VEILLER AU PORTAGE

Politique et technique du processus

Définir le rôle et les responsabilités de chacun

Veiller aux attentes respectives des acteurs envers le processus de concertation

Estimer les moyens humains et financiers disponibles pour organiser la concertation

Le dispositif participatif doit-il être internalisé ou externalisé (appel à un prestataire extérieur) ?

5. CHOISIR LA MÉTHODE

Réunions publiques, forums, questionnaires, ateliers de travail, visites sur sites, TIC, etc.

Choisir la méthode en fonction :

- de l'objet soumis à concertation,
- des documents existants ou à créer,
- des ressources humaines et financières,
- des populations à associer,
- des moyens techniques et de communication,
- du temps disponible et du calendrier.

6. DÉFINIR LE PLAN DE COMMUNICATION INTERNE ET EXTERNE

Du projet

Du processus de concertation

Phase 2 : Conduire le processus de concertation

PHASE 2

7. ANIMER LE DÉBAT

Identifier les dissensus et les consensus
Garder la trace de la parole des participants

8. ANTICIPER LES CONDITIONS DE PRISE EN COMPTE DES RÉSULTATS

Préparer la prise en compte institutionnelle des résultats de la concertation
Préparer la réponse institutionnelle envers les acteurs de la concertation,
identifier les marges de manœuvre
Analyser, cheminement de la prise en compte de la parole des participants
Prioriser les demandes
Ne pas confondre besoins, demandes et résultats

9. TENIR LE RYTHME

Informar la population de l'avancement du projet
Veiller au rythme du processus de concertation articulé avec l'échéancier
général du projet
Savoir utiliser les temps morts du projet
Mettre en œuvre le calendrier de la concertation

Phase 3 : Rendre public et évaluer

PHASE 3

10. TENIR COMPTE DES RÉSULTATS DE LA CONCERTATION DANS LA DÉCISION

11. REVENIR DEVANT LES PARTICIPANTS

Les informer de l'incidence de leur participation sur le projet initial
Terminer un processus de concertation

12. ÉVALUER LE PROJET DE CONCERTATION

Analyser le processus de concertation, les réajustements et l'amélioration du projet
Impact sur la décision finale
Impact sur la conduite du projet

13. METTRE EN ŒUVRE LE PROJET CONCERTÉ

FICHE 2

PARTAGER LES OBJECTIFS AVEC LES PARTICIPANTS

I. POURQUOI ?

L'intérêt est d'élaborer ensemble un « cadre » liant les parties prenantes dans un processus de concertation.

Le cadre initial du processus de concertation constitue une référence, une garantie partagée pour et par tous. Même s'il peut évoluer, il doit rester explicite et écrit, afin de bannir malentendus et faux-semblants, effets d'annonce, liste de doléances et revendications partisans.

C'est une manière de dire : « Ici, on travaille ensemble » et de le prouver, autant que de se donner les moyens d'accomplir ce travail collectif.

Créer les conditions pour se comprendre est un des objectifs de la concertation. Parce que les attentes autour de la concertation souvent diffèrent d'une catégorie d'acteurs à l'autre. Parce que du flou, parfois involontairement entretenu, autour des objectifs fixés à la concertation sur le rôle de chacun, naît de la frustration, voire de la suspicion de manipulation : « On n'était pas venus pour cela », « Notre avis n'a pas été écouté », etc.

Un cadre commun, discuté collectivement en début de processus avec les acteurs concernés, permet de se fixer un contrat moral tout en reconnaissant la légitimité de chacun, y compris du Conseil général, dans la fixation des limites de la concertation.

Les objectifs sont multiples :

- se mettre d'accord, dès le lancement d'un dispositif de concertation, sur ses objectifs et son mode de fonctionnement ;
- discuter des attentes de chacun des participants ;
- définir les rôles de chacun et leurs responsabilités respectives ;
- délimiter ce qui est négociable ou non, donc les limites de la concertation.

II. COMMENT ?

Des points à aborder lors de la première rencontre entre les participants :

- ▶ Présenter les différents participants associés au dispositif de concertation et évoquer leur rôle dans le dispositif.
- ▶ Parler des attentes politiques et institutionnelles envers la concertation des publics : un avis ? Une co-construction de propositions ?
- ▶ Questionner les publics sur leurs attentes et y répondre en argumentant (certaines attentes seront traitées dans la concertation, d'autres pas). Cela permet à chacun des participants de se référer au contrat commun s'il estime être lésé ou incompris au sein du processus de concertation.

FICHE 3

ASSOCIER ET MOBILISER LES PUBLICS

I. POURQUOI ?

Promouvoir la participation, c'est chercher à inviter dans le cercle de la discussion publique ceux qui sont concernés par un enjeu collectif.

Cela nécessite de s'interroger sur les acteurs -individuels ou collectifs- à associer, en prenant en considération leur diversité, leurs enjeux propres en lien avec le projet et le rôle qu'ils peuvent tenir dans la concertation.

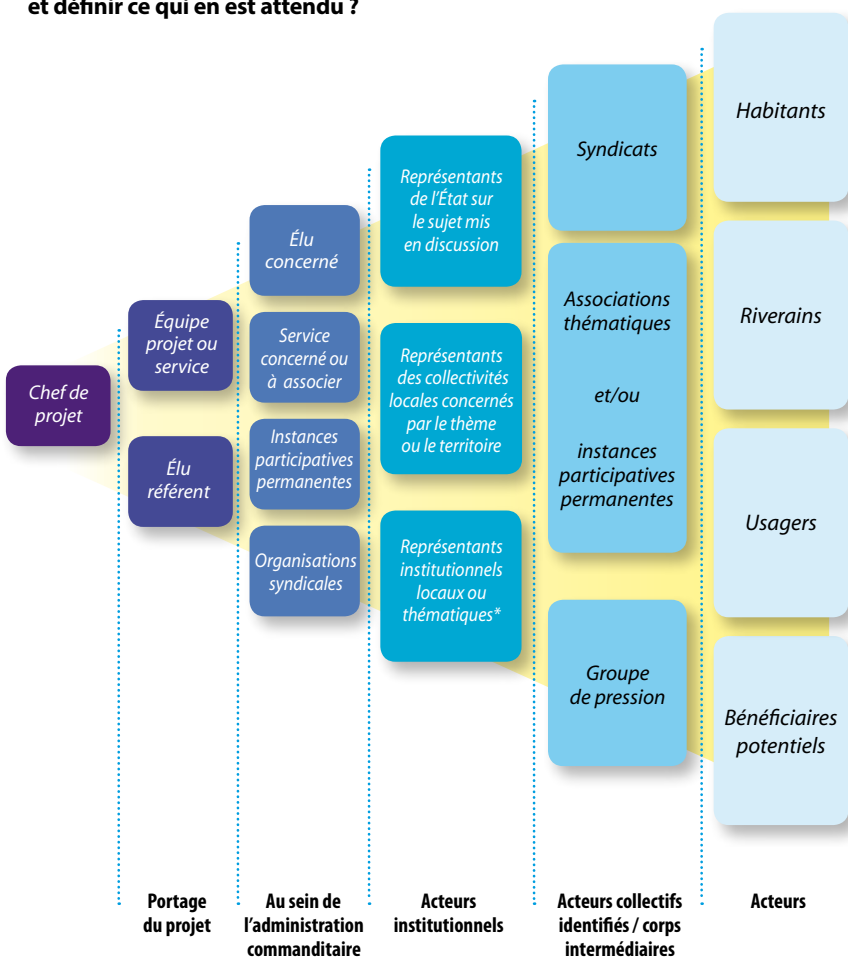
S'interroger sur les personnes à associer et sur la manière de faire est une garantie pour ne pas se contenter d'associer les acteurs les plus évidents, les plus investis, les plus faciles à toucher.

L'ensemble de ces acteurs est désigné ci-dessous par le terme « parties prenantes ».

Nous vous proposons de réaliser cette cartographie des parties prenantes en cinq étapes. Ces cinq étapes permettent de lister les acteurs concernés, dans leur diversité de statut, de position et d'attentes quant à la participation, afin de décider en connaissance de cause qui associer et pour quoi faire.

II. COMMENT ?

1. Comment repérer l'ensemble des parties prenantes et définir ce qui en est attendu ?



ÉTAPE 1

Lister les acteurs et définir leurs niveaux d'implication, à la fois individuels et collectifs, institutionnels et privés.

- ▶ Qui est concerné par le projet discuté dans le processus participatif
 - dans ses usages quotidiens ou réguliers ?
 - dans son activité professionnelle / militante ?
- ▶ Qui pourrait être concerné dans les années à venir ?

ÉTAPE 2

Définir le besoin de concertation et donc les acteurs à associer en priorité pour une concertation utile.

- ▶ Quels sont les éléments en notre possession ?
 - comptes-rendus et synthèse d'anciennes concertations
- ▶ Quels avis nous manquent le plus pour adapter le projet / la politique ?
- ▶ Qu'est-ce qui a déjà été exprimé dans d'autres espaces de participation ponctuels ou permanents à d'autres échelles du territoire ? (quartiers, ville, agglomération de communes, département, région...)
- ▶ Quelles sont les personnes / les structures qui ont été concernées ?

ÉTAPE 3

Définir les acteurs déjà mobilisés à associer en priorité pour une concertation efficace et respectueuse de la société civile.

- ▶ Quels sont les acteurs déjà mobilisés, professionnellement ou par le biais d'une association, sur l'objet de la concertation ? (notamment en cas de contestation forte d'un projet ou de controverses établies)

ÉTAPE 4

Repérer les positionnements actuels des différents acteurs.

- ▶ **Quelle est la position actuelle de chaque partie prenante ?**
 - Comment est-elle impliquée dans le projet ? (pas du tout, informée, mobilisée)
 - Comment souhaite-t-elle être impliquée ? (informée, concertée, co-élaboratrice)
 - Quelle est sa disponibilité ?
 - Quelle est sa position sur le projet ? (aucune, simulatrice, neutre, favorable, hostile)

ÉTAPE 5

Valider la forme d'implication utile et/ou possible des différents acteurs.

- ▶ **Qu'attend le Conseil général du recueil de la parole de chacune des parties prenantes ?**
 - Un regard non engageant sur le projet (information/consultation).
 - Une meilleure connaissance des besoins et des attentes (recueil du savoir d'usage).
 - Une co-élaboration d'une partie du projet (mobilisation de l'expertise d'usage).
 - Un retour sur la finalité et les moyens du projet, de l'action (mobilisation du bon sens, un citoyen associé à son expertise d'usage).
 - Une prise en considération des positions des associations (expertise citoyenne/contre-expertise).

2. Comment mobiliser les différents acteurs ?

Moyens de mobilisation	Avantages	Limites
<p>Affichage sur la voie publique, dans les médias institutionnels locaux, dans les mairies</p>	<p>Facilité de mise en œuvre</p> <p>Transparence de l'information</p> <p>Ouverture potentielle à tous</p>	<p>Faible attractivité en dehors des publics déjà très mobilisés et concernés</p> <p>Incertitude sur la visibilité réelle de l'information, inégalité d'accès (lecture, fréquentation)</p>
<p>Appel à volontariat ciblé (par voie de presse et d'affichage)</p>	<p>Message ciblé et donc a priori plus attractif</p>	<p>Inégalité d'accès réel : les catégories les plus éloignées de la prise de parole publique osent peu se porter volontaires</p>
<p>Mobilisation par des relais pertinents</p> <p>Exemples Pour toucher les jeunes : lieux de formation, MJC, lieux de loisirs, etc. Pour toucher les publics en précarité économique : les circonscriptions d'action sociale, les maisons des solidarités, etc.</p>	<p>Efficace pour toucher des catégories d'acteurs précis et les mettre en confiance</p>	<p>Temps de sensibilisation des relais assez variable</p> <p>Influence de l'image du relais à anticiper</p>

FICHE 3 / ASSOCIER ET MOBILISER LES PUBLICS

Moyens de mobilisation	Avantages	Limites
Sollicitation directe sur les lieux de vie, de travail, de loisirs, de mobilité	Efficacité pour toucher des publics qui ne sont pas spontanément intéressés par ces démarches	Disponibilité ensuite pour s’impliquer dans un travail plus poussé. Plus adapté à consultation simple.
Tirage au sort (par exemple, sur liste téléphonique ou sur liste électorale)	Démarche aléatoire réellement ouverte à toute catégorie sociale (comme pour les jurys d’assises)	Frustrant pour les volontaires qui ne seraient pas tirés au sort. Que deviennent-ils après ?
Échantillonnage (méthode des quotas, par exemple à partir d’une base de données)	Équilibre dans la représentation des différentes catégories retenues pour l’établissement des quotas	
Internet	Transparence et visibilité; image dynamique et notoriété	Fracture numérique Exigeant en termes de mise à jour et de modération

FICHE 4

DÉFINIR LES MODES ET FORMES D'ASSOCIATION DES PUBLICS

I. POURQUOI ?

Permettre au porteur de projet de choisir une méthode adaptée à l'objectif du processus de concertation et aux contraintes.

Il existe aujourd'hui de nombreuses techniques et méthodes pour associer les citoyens à l'action publique, des plus classiques aux plus expérimentales. Toutes présentent des avantages et des limites différentes. Nous vous proposons une catégorisation des méthodes selon les objectifs qu'elles permettent d'atteindre, en utilisant une première grande distinction entre participation large et participation intense.

En effet, suivant l'objectif, des méthodes larges de participation visant à mobiliser le plus grand nombre pourront être recherchées (exemple : réunions publiques ouvertes à tous) ou au contraire des démarches plus qualitatives privilégiant l'expression en petits groupes, plus propices à la discussion collective et à la construction commune.

II. COMMENT ?

De l'information à la consultation	Méthodes possibles	Ce que cela permet	Limites
<p>Le service diffuse une information vers le ou les publics de manière verticale et unilatérale</p> <p>L'avis du public est sollicité</p> <p>Les résultats peuvent être communiqués à la population sollicitée en forme de reconnaissance et d'information</p>	<p>Campagne de communication</p> <p>Réunion publique d'information</p> <p>Enquête de terrain</p> <p>Micro-trottoir</p> <p>Sondage</p> <p>Boîte à idées</p> <p>Appel à suggestions</p> <p>Réunion de groupe d'usagers anonymes</p> <p>Enquête d'opinion</p>	<p>Souci de transparence et de clarification auprès du public des projets de l'institution</p> <p>Permet une photographie de l'instant I</p> <p>Les avis sont étudiés par des techniciens</p> <p>Visibilité et reconnaissance de l'implication de la population</p>	<p>Absence d'interactivité ou faible interactivité effective</p> <p>Le public risque de rester extérieur au processus d'élaboration</p> <p>Difficulté à créer les conditions d'une construction collective</p>

De la concertation à la co-élaboration	Méthodes possibles	Ce que cela permet	Limites
<p>Les acteurs associés sont considérés comme des interlocuteurs, voire comme des partenaires de l'action publique</p> <p>L'avis de la population concertée doit contribuer à alimenter le projet/le sujet mis en débat</p>	<p>Toutes celles favorisant le travail en sous-groupe, l'expression individuelle, la créativité, l'interaction, la construction collective, en un mot la co-élaboration</p> <p>Exemples : Méthodes délibératives, type conférences de consensus, jury citoyen, ateliers citoyens Mises en situation, type balades urbaines, ateliers d'urbanisme, théâtre-forum, auto médiatisations...</p> <p>Ateliers prospectifs, type ateliers de l'avenir, ateliers scénarios Autres méthodes, type thérapie sociale, co-formation, qualification mutuelle</p>	<p>Les décideurs tiennent compte des points de vues exprimés :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Créativité renforcée - Richesse des propositions <p>Plus forte adhésion des acteurs associés :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Permet un partage des enjeux et du diagnostic - Permet de peser sur le contenu de l'action publique 	<p>Question de la légitimité du « petit » groupe à s'exprimer (quelle représentativité ?)</p> <p>Si aucune des préconisations formulées par le groupe n'est prise en compte, risque de déception et contre-production</p>

Les instances permanentes de concertation	Espaces existants	Ce que cela permet	Risques
Elle est caractérisée par une certaine institutionnalisation de la pratique de la concertation	Exemples : conseils de crèches, conseils d'usagers, des collégiens, CODERPA, conseils de vie sociale, conseils de quartier, conseils de développement	Stabilité et reconnaissance mutuelle des partenaires	Processus pouvant être lourds nécessitant un partage des objectifs de départ, une attention continue, la mise à jour et le remplacement des personnes quittant le projet Représentativité Visibilité des résultats Notabilisation des membres

III. Remarques

La forme effective de participation n'est pas entièrement déterminée par la méthode, elle dépend de la réactivité des publics. Par exemple, une réunion de simple information peut se transformer en lieu de concertation sous la pression des participants.

FICHE 5

PRÉVOIR TEMPS, BUDGET ET MOYENS HUMAINS

I - POURQUOI ?

Calibrer un processus de concertation implique d'anticiper un certain nombre de facteurs :

- durée et rythme du processus,
- mobilisation des moyens humains et matériels,
- incidence financière.

S'il est exact que la participation des acteurs prend du temps et de l'énergie, elle permet d'en gagner parfois beaucoup dans la mise en œuvre d'un projet utile, efficace, compris et accepté.

De même, communiquer sur le coût réel d'une démarche participative permet souvent de couper court aux « bruits » les plus exagérés sur les coûts supposés.

Anticiper les moyens nécessaires à un processus de concertation

Pour anticiper à chaque étape du projet :

les tâches à accomplir,

le temps de travail qu'elles nécessitent en interne et en coût externalisé s'il y a recours à un prestataire ou une nécessité de matériels spécifiques.

Maîtriser le processus de concertation

Cela permet au pilote de pouvoir se concentrer sur l'essentiel : la dynamique de la participation et la prise en compte de la parole des acteurs concertés.

II. COMMENT ?

En prévoyant les moyens pour réussir à différentes phases du processus de participation :

PHASE 1 : Préparation du processus

1. Durée et rythme du processus

Identifier les moments clés du processus de concertation –notamment en lien avec le projet global auquel il contribue- et les contraintes temporelles.

2. Moyens humains

Identifier les élus référents mobilisables (qui et quand ?).

Constituer le comité de pilotage du processus de concertation (avec implication hiérarchique) et déterminer son rôle et sa fréquence de réunion.

Identifier le chef de projet (ou équipe projet) et déterminer sa charge de travail en fonction des tâches à accomplir.

Arbitrer le recours ou non à un prestataire.

Prévoir les temps de travail avec d'autres services.

Prévoir une communication sur la démarche.

3. Moyens matériels

Identifier les lieux de réunion.

Préparer les supports de la concertation.

Prestation, eau-café, convivialité.

4. Incidence financière

Calculer le budget temps des personnes mobilisées en interne.

Prévoir le budget disponible pour un prestataire extérieur, pour la garde d'enfants, le défraiement, les transports.

PHASE 2 : Conduite du processus de concertation

1. Durée et rythme du projet

Planifier les étapes de la démarche : moments de rencontre avec le public, réunions de pilotage de la démarche, production de rapport et analyse, actions diverses. Veiller à maintenir le lien par la diffusion régulière d'information.

2. Moyens humains

Identifier les personnes nécessaires pour accueillir les participants lors des rencontres.

Choix de la méthode de « recrutement » des participants.

Prévoir le temps de rédaction et de diffusion des comptes rendus.

3. Moyens matériels

Identifier les lieux de rencontre (location de salle...).

Prévoir les horaires adaptés à la tenue des rencontres avec les participants.

Prévoir les conditions d'accueil des participants : collations, gardes d'enfants pour les participants, transports, hébergement...

Prévoir le matériel nécessaire à l'animation (support papier et/ou électronique, paper-board, microphone, vidéoprojection...).

4. Incidence financière

Indemnisation financière ou défraiement des participants sont-ils prévus ?

Budget afférent.

PHASE 3 : Après le processus de concertation...

1. Durée et rythme

Prévoir un moment de retour vers les participants sur ce qui a été pris en compte par l'institution dans les avis recueillis.

2. Moyens humains

Prévoir le suivi (réunions en interne, plan d'action, plan de communication, etc.)

3. Incidence financière

En lien avec le suivi choisi (réunion de rétrocession, plan de communication, évaluation, etc.).

FICHE 6

ÉVALUER UN PROCESSUS DE CONCERTATION

I - POURQUOI ?

Parce que, comme tout élément d'action publique, les effets d'un processus de concertation doivent être mesurés et partagés de manière transparente.

Parce que l'évaluation est un moyen de capitaliser et de se remettre en question pour les processus de concertation à venir, ainsi que d'améliorer le projet en cours sur lequel il y a eu participation d'acteurs.

Et enfin, parce que le temps de l'évaluation est un moment opportun pour tirer un bilan d'un processus avec l'ensemble de ceux qui l'ont vécu, en croisant les regards sur ce qui s'est passé et ce que cela a produit.

II. COMMENT ?

L'évaluation du processus peut se faire selon divers critères d'évaluation.

1. Impact

- Quels sont les effets du processus de concertation sur le projet auquel il se rapporte ? (en termes de contenu, de conduite de projet, de calendrier, etc.)
- Quels sont les principaux apports de la concertation sur la décision ? (aspects du projet qui tiennent compte des propositions émises, changements apportés aux projets issus de la concertation)
- Quels sont les effets du processus de concertation sur les porteurs de projet et sur l'institution ? (ex. : facilitation de l'acceptabilité sociale du projet, évolution de la conduite du projet)
- Quels sont les effets du processus de concertation sur les acteurs associés ? (en termes de compréhension du projet, de mobilisation, de projets, de savoirs acquis, de confiance dans l'institution, de rapport sur la relation habitants/élus/techniciens, etc.)
- Quel est l'impact pour chaque partie prenante ? (habitant, élus, technicien) Qu'est-ce que le processus de concertation a changé pour eux ?
- Quel est l'impact sur le partenariat local, sur le partenariat institutionnel ?
- Quels sont les impacts « colatéraux » observés ? (sur d'autres projets, d'autres échelles de territoires...)

2. Pertinence

- Les objectifs du processus de concertation étaient-ils pertinents au regard des besoins du projet global auquel il se rapporte ?
- Les objectifs du processus de concertation étaient-ils appropriés au regard des attentes des acteurs associés ?

3. Cohérence

- En quoi l'organisation du débat et le cheminement des avis émis ont-ils permis de nourrir la décision ?
- L'organisation a-t-elle permis de toucher une diversité de public, a-t-elle permis la transparence, la maturation du projet pour l'argumentation des avis, l'expression des divergences de points de vue portées à connaissance des élus, la restitution des apports de la concertation ?
- L'organisation a-t-elle permis une richesse des échanges ? (nombre de thèmes abordés, nombre d'expériences et scénarii d'aménagement présentés, nombre de propositions recueillies)

4. Efficacité

- Les objectifs de départ fixés au processus de concertation ont-ils été atteints ?

5. Efficience

- Les moyens humains et matériels dépensés sont-ils proportionnés aux résultats obtenus ? (temps de mobilisation des porteurs de projet comme des parties prenantes, coût financier, efforts de communication, etc.)
- Le fonctionnement et ressources mis à disposition ont-ils été satisfaisants ? (degré d'autonomie ; moyens alloués financiers, humains, de communication ou logistiques...)

6. Durabilité

- Le processus de concertation a-t-il vocation à contribuer à une dynamique durable ?
- Si oui, comment l'institution réunit-elle les conditions pour pérenniser cette dynamique ? (moyens humains, moyens financiers, objectifs, dispositif...)

FICHE 7

38 QUESTIONS POUR DÉFINIR, PRÉPARER ET CONDUIRE UN PROCESSUS DE CONCERTATION

I. POURQUOI ?

Pour avoir en tête les questions à se poser avant, pendant et après la tenue d'un processus de concertation, **pour une concertation citoyenne efficace, utile, dans le respect des responsabilités de chacun, citoyen, élu, agent de l'administration.**

Pour pouvoir construire un processus de concertation en anticipant les difficultés et en le calibrant aux besoins du projet dans lequel il s'insère, tout en tenant compte des ressources et contraintes.

Pour une conduite de projet de la concertation rigoureuse, méthodique et en même temps souple et adaptée.

Certaines questions vous accompagneront tout au long du projet, d'autres trouveront leurs réponses au cours du processus, enfin certaines, dont les réponses vous semblent évidentes aujourd'hui, s'avéreront plus complexes, voire remises en cause demain.

Ce sont donc plus des questions clefs qu'une liste d'incontournables qui vous sont proposées, car l'ensemble des conditions pour se lancer dans une concertation sont rarement réunies.

REPÈRES

Retrouvez cette fiche sur le site Intranet

II. COMMENT ?

PHASE 1 : Préparer les conditions de la concertation

1. Les questions à se poser sur l'objet

- 1 ▶ Quel est l'objet soumis à la concertation ?
- 2 ▶ Y a-t-il une obligation réglementaire de concertation ?
- 3 ▶ Dans cet objet, qu'est-ce qui est négociable ?
- 4 ▶ Qu'est-ce qui est techniquement et/ou économiquement contraint ?
- 5 ▶ Qu'est-ce qui relève du choix politique ?
- 6 ▶ En quoi intéresse-t-il des publics ?
- 7 ▶ À quel moment va-t-on concerter ? (en amont, pendant, après pour l'évaluer)
- 8 ▶ Quel est le territoire pour cette concertation ?
- 9 ▶ Quelle plus-value est attendue de la concertation ?

2. Les questions à se poser sur le portage

- 10 ▶ Qui porte le processus politiquement ?
- 11 ▶ Qui porte le processus techniquement ?
- 12 ▶ Dans cet objet, qu'est-ce qui est négociable ?
- 13 ▶ Quelles sont les responsabilités de chacun ?
- 14 ▶ Quelles sont les attentes respectives des acteurs envers le processus de concertation ?
- 15 ▶ De quels moyens humains et financiers dispose-t-on pour organiser la concertation ?

- 16 ▶ Le dispositif participatif est-il internalisé ou externalisé (appel à un prestataire extérieur) : cela dépend des compétences internes et du temps disponibles.
- 17 ▶ Faut-il prévoir un plan de communication autour du processus de concertation et/ou sur le projet ? Et à quel moment ?

3. Les questions à se poser sur les partenaires et publics

- 18 ▶ Qui sont les partenaires locaux du projet ?
- 19 ▶ Qui sont les publics concernés ? (carte des parties prenantes)
- 20 ▶ Quels partenaires et publics associer et pourquoi ?
Au sein de quel dispositif ?
- 21 ▶ Comment les solliciter et les faire venir ?
- 22 ▶ Les horaires et lieux de réunion sont-ils pertinents ?
- 23 ▶ Défraiements ou non des publics, ou des contreparties ?
(repas, remboursement)
- 24 ▶ Les thèmes et contenus de réunion.
- 25 ▶ Le rythme du processus de concertation articulé avec l'échéancier général du projet.
- 26 ▶ Quelle prise en compte de la parole des participants ?

PHASE 2 : Réussir le processus de concertation

1. Tenue de la concertation : comment choisir la méthode

- 27 ▶ Quels sont les différents dispositifs existants ? (réunions publiques, forums, questionnaires, ateliers de travail, visites sur sites, TIC, etc.)
- 28 ▶ Choisir la méthode en fonction :
 - Des ressources documentaires
 - Des ressources humaines et financières
 - Des populations à associer
 - Des moyens techniques et de communication

2. Tenue de la concertation : les questions à se poser pendant

- 29 ▶ Comment préparer la prise en compte institutionnelle des résultats de la concertation ?
- 30 ▶ Comment préparer la réponse institutionnelle envers les acteurs de la concertation ?
- 31 ▶ Quelle est sa marge de manœuvre ?
- 32 ▶ Doit-on aller vers une opposabilité du résultat de la concertation ?

3. Tenue de la concertation : tenir le timing

- 33 ▶ Comment tenir au courant la population de l'avancement du projet ?
- 34 ▶ Quel est le calendrier de la concertation ?
- 35 ▶ Quelle est la perception du temps pour les différents acteurs ?

4. Tenir compte des résultats de la concertation dans la décision

- 36 ▶ Quel impact sur la décision finale ?
- 37 ▶ Quel impact sur la conduite du projet ?

5. Évaluer le projet de concertation

- 38 ▶ Analyse de la procédure de concertation :
en quoi cela a permis de réajuster, d'améliorer le projet ?

et la 39° : quelle question ai-je oublié de me poser ?

FICHE 8

CONDUIRE UNE RÉUNION PUBLIQUE DE CONCERTATION

I. POURQUOI ?

L'animation d'une réunion avec des publics hétérogènes (habitants, riverains, membres d'association) ne va pas de soi ; elle nécessite une approche différente d'une conduite de réunion menée avec des collègues ou des partenaires professionnels.

C'est pourquoi cette fiche propose des points de vigilance et quelques « trucs ».

II. COMMENT ?

En définissant les étapes de la réunion...

1. L'accueil et la présentation des participants

Objectif : faire connaissance et établir des relations de confiance

Quelques méthodes et moyens :

- ▶ Prévoir un accueil convivial : boissons, collation légère...
- ▶ Prévoir une liste d'émargement
- ▶ Prévoir des badges ou des chevalets pour que les participants se repèrent
- ▶ Prévoir dans le déroulé de l'animation du temps pour que les participants se présentent (individuellement ou collectivement)

2. La présentation du cadre de la réunion

Objectif : partager les objectifs et les modalités de la réunion

Quelques méthodes et moyens :

- ▶ Rappeler le contexte de la réunion : comment elle s'insère dans le processus participatif, ce qui est attendu de cette réunion
- ▶ Partager l'ordre du jour
- ▶ Permettre aux participants de réagir et de questionner, y compris en prenant le temps de travailler collectivement, en sous-groupe, sur ce qu'ils attendent de la réunion et de leur participation
- ▶ Se référer à la fiche outil « partager les objectifs »

3. L'animation de la réunion : quelques principes

Objectif : permettre à tous les participants de s'appropriier les enjeux et de s'exprimer dessus, le plus à égalité possible

Quelques méthodes et moyens :

- ▶ Concevoir les supports de travail de manière accessible : des supports brefs, sans jargon technique, imagés
- ▶ Concevoir des outils d'animation de réunion laissant le temps à la prise de parole des participants
- ▶ Présenter de manière claire et explicite les règles de prise de parole, d'écoute et de respect d'autrui
- ▶ Varier les modes d'interpellation des participants : expression orale, expression écrite, dessin, etc.
- ▶ Privilégier les petits groupes de travail, plus propices à la prise de parole des personnes les plus timides
- ▶ Solliciter plus spécifiquement la parole de ceux qui s'expriment le moins spontanément

FICHE 9

DIFFUSER LES ACTIONS, LES EXPÉRIENCES

I. POURQUOI ?

Pour garder la mémoire des processus de concertation, ponctuels ou permanents, menés par le Conseil général du Val-de-Marne, grâce à la centralisation et à la diffusion des fiches action par la *Mission Démocratie participative*.

Pour permettre une vision rapide et pratique des expériences menées dans leur diversité mais aussi dans leurs points communs.

Pour que les porteurs de projets participatifs sachent quels autres porteurs de projet contacter pour les aider à monter leurs projets, en tenant compte des expériences passées, des manières de surmonter des difficultés, des « tuyaux ».

Pour participer à la diffusion d'une culture de la participation créative et innovante.

REPÈRES

Retrouvez cette fiche sur le site Intranet. Vous avez la possibilité de transmettre vos fiches à l'équipe de la *Mission Démocratie participative* qui se chargera de les mettre en ligne et de faire partager votre expérience aux collègues.

Remplissez les fiches suivantes selon le procédé choisi : processus de concertation ou dispositif permanent de concertation.

II. FAIRE CONNAÎTRE LE PROCESSUS DE CONCERTATION

1. Indiquez le nom du processus de concertation

2. Description du processus de concertation

- ▶ Description du projet global dans lequel s'intègre le processus de concertation
 1. Thème
 2. Portage
 3. Calendrier
 4. Enjeux
- ▶ Qu'est-ce qui était attendu de la concertation ?
- ▶ Qui portait le processus...
 - sur le plan politique ?
 - sur le plan technique ?
- ▶ Quel était le thème soumis à concertation ?
- ▶ Quelle était la durée du projet et quelles sont ses moments clés ?
- ▶ Qui a participé ?
 - en interne au Conseil général
 - prestataire spécialisé
 - partenaires institutionnels
 - acteurs associés(détaillez les rôles de chacun)
- ▶ Quel était le ressort territorial ?
- ▶ Comment résumer le déroulement du projet ? (maximum 15 lignes)
- ▶ Quelles étaient les méthodes / outils / techniques de concertation utilisés ?

3. Premier bilan

- ▶ Quels en sont les grands résultats ?
- ▶ Combien de personnes ont participé ?
- ▶ En quoi la concertation a-t-elle influencé le projet, son portage, sa mise en œuvre ?
- ▶ Points forts
- ▶ Points faibles
- ▶ **Direction et personne ressource à contacter :**

III. FAIRE CONNAÎTRE LES DISPOSITIFS PERMANENTS DE CONCERTATION

1. Indiquez le nom du dispositif permanent de concertation

2. Description de l'instance de concertation

- ▶ Qu'est ce qui était attendu au moment de sa création ?
- ▶ Qui porte le projet...
sur le plan politique ?
sur le plan technique ?
- ▶ Quel est le ressort territorial ?
- ▶ Qui sont les membres ?
- ▶ Comment sont-ils désignés et pour combien de temps ?
- ▶ Quelles sont les missions du dispositif ?

- ▶ Qui préside ?
- ▶ Qui anime et comment ?
- ▶ Qui accueille les avis ?
- ▶ Qui prend les décisions ?
- ▶ Quelle est l'autonomie réelle ? (budget propre, fonctionnement intérieur, etc.)
- ▶ Quelle est l'intensité de l'activité ? (fréquence de réunion, travail en commissions, etc.)

3. Premier bilan

- ▶ Quels en sont les grands résultats ?
- ▶ Combien de personnes ont participé ?
- ▶ En quoi ce dispositif influe-t-il sur le service public/l'action publique mis en débat ?
- ▶ Points forts
- ▶ Points faibles
- ▶ **Direction et personne ressource à contacter :**

FICHE 10

POUR ALLER PLUS LOIN

I. DÉFINITIONS

Démocratie

C'est la définition de la « démocratie » issue du dictionnaire Le Robert qui fait référence : « Doctrine politique d'après laquelle la souveraineté doit appartenir à l'ensemble des citoyens ; organisation politique dans laquelle les citoyens exercent cette souveraineté ». Ce postulat initial rappelle que c'est le peuple qui gouverne (de façon directe ou indirecte).

Démocratie représentative

Au cœur de notre pensée politique et de l'organisation des institutions, la légitimité de l'élection reste pleine et entière, inscrite dans la Constitution française qui en définit les modalités fondamentales.

Démocratie délibérative

Qualifier la démocratie de « délibérative », c'est mettre en lumière le principe selon lequel la délibération est un fondement essentiel de l'action publique. La formule permet de dis-

tinguer la délibération comme aboutissement du travail d'une assemblée décisionnelle (le conseil municipal par exemple) de la délibération comme processus de discussion qui permettrait de revitaliser la participation démocratique.

Démocratie participative

La démocratie participative consiste à développer l'expression des citoyens pour tendre vers un projet collectif partagé dont les élus restent garants et décideurs in fine. Cette participation des publics aux processus de décision, où la dimension politique est forte, renforce une dynamique d'affirmation de la responsabilité des citoyens. La démocratie participative repose sur l'affirmation de règles claires et sur des garanties procédurales. La démocratie participative n'est ni un luxe pour démocraties éclairées ni une alternative à la démocratie représentative : elle peut être le terreau de la démocratie représentative, son fondement, son mode de fonctionnement ordinaire.

Deux finalités guident la démocratie participative au Conseil général du Val-de-Marne :

améliorer les services publics (efficacité, pertinence...),

réconcilier les citoyens avec la politique (vie publique, choix collectifs...).

Il s'agit d'associer la population à l'action publique du Conseil général (projets, choix des actions conduites, mises en œuvre, évaluations) pour un service public plus proche des besoins, et rapprocher les citoyens des élus et des décisions publiques.

Les acteurs

Les parties prenantes

Les parties prenantes sont des personnes physiques ou morales qui ont un intérêt commun à une question ou un projet. Elles choisissent ou acceptent de prendre part au processus de concertation. Être partie prenante, c'est accepter d'être impliqué, d'avoir un parti pris.

Les publics

Nous entendons par publics un terme générique qui rassemble les habitants, les usagers, les allocataires, les citoyens, les salariés, les riverains, toute personne qui vit, habite, travaille, voire qui se déplace, se cultive sur le territoire, fréquente les équipements du Conseil général. Les publics sont une des parties prenantes d'un projet de concertation, les autres étant : les institutions du territoire, les autres collectivités territoriales, les services du Conseil général...

II. DIFFÉRENTES FORMES D'IMPLICATION DES CITOYENS

Le processus global de concertation

Le processus englobe plusieurs formes de travail à mettre en œuvre en fonction de l'objet et des acteurs. Il permet l'échange de points de vue, le débat et un travail collectif.

Ce guide fait le choix de mettre en avant trois composantes des processus de concertation : la concertation proprement dite, la consultation et la co-élaboration qui lui sont complémentaires ou peuvent être une alternative. Même s'il est utile de faire la différence entre ces différentes formes de travail, en réalité elles sont souvent entremêlées. Et chacune de ces formes de participation suppose un effort de communication.

La consultation

Elle se caractérise par une demande d'avis du public concerné par un projet en débat ou sur une question concrète. La consultation permet d'obtenir une « photographie » de l'état de l'opinion. Elle peut aussi bien être utilisée pour vérifier un diagnostic (s'assurer qu'aucun obstacle n'a été ignoré, aucun point oublié) que pour valider (ou au contraire invalider) une proposition. Le décideur organise seul le processus de consultation (échancier, questionnaire, conclusions). Cette consultation peut être orale, écrite, électronique... Ses résultats permettent de comprendre et surtout de mesurer le positionnement des différents acteurs sur une

question précise. Ils ne sont en général qu'un élément à porter au dossier et exigent de la part du décideur un travail d'analyse. Enfin, le décideur doit restituer ces résultats aux personnes consultées. Participer à une consultation ne rend pas pour autant le citoyen, l'utilisateur, co-auteur de l'action.

La concertation

C'est agir ensemble, de concert pour proposer des solutions à un problème identifié. Il ne s'agit pas seulement de valider une solution mais d'analyser ensemble un projet, de définir ensemble des solutions. C'est une phase interactive par essence. La concertation porte sur un objet plus ouvert que la consultation : le projet est conçu dans ses finalités, et le citoyen, le public concerné, prend part au débat avec les autres parties prenantes du projet pour construire une (des) solution(s) partagée(s). Le décideur doit tenir compte des disponibilités et motivations de chacun pour organiser cette phase de concertation. Les contenus recueillis peuvent être des points de vue, des recommandations, des reformulations, des priorités, des points d'alerte, etc. Autant d'éléments qui permettront au décideur de privilégier une décision. Bien sûr il doit restituer aux différents acteurs concernés les résultats de cette concertation et motiver sa décision finale.

La co-élaboration

C'est en quelque sorte une concertation mais qui ne part pas généralement d'un problème et d'acteurs identifiés. Le décideur a une intention,

une ambition, il perçoit la nécessité d'intervenir sur un champ (l'avenir d'un équipement ou d'un service public, l'accessibilité au logement des jeunes ménages, etc.) et il s'engage dans **une construction concertée de tout le projet**. Le diagnostic comme le plan d'action peuvent faire l'objet d'un travail de co-élaboration. C'est une concertation qui implique les acteurs dans l'élaboration du projet. Les résultats sont plus probants s'ils sont impliqués dès l'émergence du projet, mais la co-élaboration peut également ne concerner qu'une seule phase (alors centrale) d'un projet. Ce processus passe par des points d'étape réguliers pendant lesquels les participants décident de valider des étapes et de poursuivre ensemble cette élaboration. D'où le terme de co-élaboration.

En tout état de cause, cela n'enlève rien au choix final par le décideur et donc sa responsabilité dans le processus.

Dans la réalité, la plupart des processus de concertation mêlent ces trois formes et y ajoutent des techniques moins interactives de communication, information, sondage ou enquête, qui sont d'autres moyens de connaître l'avis des personnes concernées ou de les renseigner, de dresser un bilan ou rédiger un diagnostic.

Le marketing public

Analyser le besoin d'une collectivité, comprendre son attente, puis proposer des solutions adaptées : c'est ce que certains appellent le marketing public.

Une offre qui ne répond pas à un besoin est en quelque sorte un gâchis.

Si elle ne répond pas à une demande, elle reste incomprise et mal utilisée.

S'il est possible d'influencer une demande (voire de la fabriquer de toutes pièces : les exemples dans le marketing commercial ne manquent pas), le besoin ne se crée pas artificiellement. Il progresse lentement, au fil de l'évolution des sociétés.

La démocratie participative est une composante majeure de cette dynamique du marketing public. Elle ne confond pas demande et besoin mais permet à ceux qui sont concernés par une décision prise au nom de l'intérêt collectif d'exprimer leurs attentes.

Cette analyse du besoin peut s'opérer sans la participation directe des publics concernés : c'est par exemple le comptage du nombre de véhicules empruntant une voirie départementale ou la mesure du bruit, de la pollution de l'air etc., ou par une participation non interactive : par sondage ou questionnaire. Mais cette analyse du besoin peut aussi s'opérer avec une participation active du public.

L'information

L'information est un mode d'expression, un outil indispensable pour partager des avis, les mettre en commun, c'est-à-dire « communiquer ». Elle n'est pas qu'une étape de la participation et a sa propre logique. Il ne peut y avoir de participation sans échanges et donc sans information. Mais à l'inverse, l'information ne suffit pas à caractériser un processus de participation.

III. QUELQUES MOMENTS CLEFS DE LA PARTICIPATION

Un processus de participation peut se décomposer en différents moments forts, souvent combinés, dans lesquels il est utile que le public prenne part.

L'inscription à l'agenda public. C'est le premier pas, celui qui consiste à comprendre qu'il y a un besoin non ou mal satisfait. En général, c'est assez consensuel et les élus discernent bien ce manque. Le droit de pétition (que la Constitution ouvre aux citoyens sous réserve d'être suffisamment nombreux), les interpellations publiques, les questions orales ou écrites sont des procédures qui permettent d'inscrire une problématique à l'agenda public. D'une façon plus générale, l'inscription à l'agenda découle d'une demande plus ou moins fortement exprimée, plus ou moins partagée.

L'analyse du besoin. Elle est fondamentale, puisqu'il peut y avoir des demandes individuelles, légitimes ou non, acceptables ou non. Cette analyse doit déboucher sur un diagnostic. En démocratie participative, le but est clairement de partager ce diagnostic avec toutes les personnes concernées.

La recherche de solutions. C'est plus complexe qu'il y paraît, car ce qui est solution pour les uns n'est pas toujours acceptable pour les autres. L'intérêt collectif ne se réduit ni à la somme

des intérêts individuels, ni au plus petit dénominateur commun ! C'est une recherche subtile, faite de petits pas, pour lesquels il est nécessaire d'entendre toutes les parties concernées (que l'on appelle aussi les parties prenantes).

La prise de décision proprement dite. Sauf les cas extrêmes que sont par exemple les référendums décisionnels, elle est de la responsabilité des conseils élus. Et elle est mise en œuvre par l'autorité qui est chargée du pouvoir exécutif (Maire ou Président).

L'action, le temps où l'on réalise, est aussi crucial, la mise en œuvre et la réalité ayant leurs propres logiques.

L'évaluation, temps encore trop sous-estimé, permet de mesurer l'efficacité de la solution mise en œuvre (par rapport au besoin et/ou à la demande) ou son efficience (par rapport aux moyens humains ou financiers qu'exige sa mise en œuvre).

L'évaluation participative permet aux parties prenantes de définir ensemble les points qui doivent être évalués, d'exprimer leur sentiment, de rechercher de nouvelles solutions, d'engager une dynamique mobilisatrice de l'ensemble des parties prenantes.

IV. RESSOURCES DOCUMENTAIRES

1. Manuels et guides

RAYSSAC Gilles-Laurent ,
« Guide de la concertation locale.
Pour une meilleure définition du
vivre ensemble au niveau local »
[éditeur : La lettre du cadre territorial]

HANNOYER François,
« Animer un projet participatif –
modes d'emploi »
[éditeur : Adels édition]

FRANCE SERVICE D'INFORMATION
DU GOUVERNEMENT
« Guide du débat citoyen »
réalisé par MOUTERDE François,
DELAHAIS Thomas
et PUIPIER Delphine
[éditeur : Documentation Française]

BOURG D. - BOY D.
« Les enjeux de la démocratie par-
ticipative - Conférence de citoyens,
mode d'emploi »
[éditeur : C.L Mayer – Descartes et C^{ie}]

2. Ouvrages théoriques

BLONDIAUX Loïc,
« Le nouvel esprit de la démocratie »
[éditeur : Seuil]

MAHEY Pierre,
« Pour une culture de la participation »
[éditeur : Adels édition]

DEPAQUIT Serge,
« Renouveler la démocratie, oui mais
comment ? »
[éditeur : Adels édition]

ROZENBERG Suzanne –
CARREL Marion,
« Face à l'insécurité sociale :
Désamorcer les conflits entre usagers
et agents des services publics »
[éditeur : La Découverte]

BACQUE Marie-Hélène -
REY Henri et SINTOMER Yves,
« Gestion de proximité et démocra-
tie participative : une perspective
comparative »
[éditeur : La Découverte]

BEVORT Antoine,
« Pour une démocratie participative »
[éditeur : Presses de Sciences Po]

3. Sites Internet

www.participation-locale.fr
www.adels.org
[www.projetdeterritoire.com/
spip/index.php](http://www.projetdeterritoire.com/spip/index.php)
www.anacej.asso.fr
www.cada.fr
[www.qualite-publique.org/
spip.php?article341](http://www.qualite-publique.org/spip.php?article341)
www.capacitation-citoyenne.org
www.animerunereunion.com
www.projets-citoyens.fr

Délégation à la Citoyenneté et au Développement durable

Mission Démocratie participative

121 avenue du Général-De-Gaulle - 94000 Créteil

Tél. 01 56 72 89 93

Mél : democratie.participative@cg94.fr

Ce guide a été conçu par la *Mission démocratie participative* du Conseil général du Val-de-Marne assistée du cabinet de consultants *Missions publiques*. Il est le fruit du travail de capitalisation des savoir-faire développés par les services du Conseil général et d'une formation action avec 50 fonctionnaires territoriaux de 20 directions différentes menée entre octobre 2007 et février 2008.

Conception et création graphique : Plan créatif Corporate - Réalisation : Pellicam productions - Impression : Grenier - Décembre 2008