

LA **C**ONCERTATION
DANS LA **C**ONDUITE
DE PROJET

La Charte de la participation et l'Agenda 21 du Grand Lyon, adoptés respectivement en juin 2003 et avril 2005, formalisent la volonté politique de développer, à l'échelle de notre agglomération, une démocratie plus participative. Permettre à tous ceux qui le souhaitent de devenir acteurs des projets qui les concernent. Développer une conception renouvelée de la démocratie pour une plus grande efficacité de l'action publique. Telles sont les ambitions portées par le Grand Lyon.

Pour être pleinement représentative, la démocratie doit également être participative - favoriser la participation à la vie de la Cité - et délibérative - développer le débat public. Représentation politique, participation citoyenne et délibération publique sont les trois piliers indissociables d'une démocratie moderne. Le temps des élections est le moment emblématique où s'articulent ces trois dimensions. Il ne saurait pour autant contenir ni résumer toutes les vertus démocratiques. Si l'ambition, la vision et le projet politique qui sort des urnes ne sauraient être renégociés en permanence, leur mise en œuvre requiert, aujourd'hui plus qu'hier, une large participation des habitants et plus généralement de la société civile qui souhaitent s'impliquer dans la vie de la Cité. Faire société, mieux vivre ensemble, c'est aussi penser et construire ensemble l'avenir de notre agglomération.

Cette conception renouvelée de la démocratie est porteuse d'une plus grande lisibilité, légitimité et efficacité de l'action publique. Un projet partagé vaut mieux qu'un projet décrété aussi performant soit-il. La concertation doit ainsi permettre de favoriser l'appropriation de nos projets d'aménagement ou de développement, la prise en compte de leurs contraintes techniques, juridiques, et financières. La légitimité de l'action publique passe par cette exigence d'argumentation, de pédagogie et de construction collective de l'intérêt général. De plus, nos concitoyens sont porteurs d'une connaissance, certains diront d'une expertise, d'usage de leur territoire, de leur quartier. Cette expertise mise au service de la conception d'un projet est une source d'enrichissement pour les services, les concepteurs et les élus. Un projet concerté est non seulement un projet mieux approprié, c'est aussi un projet enrichi par la prise en compte de certaines des attentes, interrogations et propositions des citoyens.

Relever ce défi suppose une évolution des cultures de l'ensemble des acteurs qui participent au processus d'élaboration de la décision publique. Cette évolution passe par une professionnalisation des services en matière de conduite concertée des projets. L'enjeu est simple à énoncer : la concertation doit devenir un volet à part entière de la conduite de projet. Si l'énoncé est simple, sa résolution reste souvent complexe. C'est pourquoi, je suis particulièrement heureux de saluer la parution de ce premier guide méthodologique. Sa conception s'est largement inspirée du croisement des expériences accumulées lors des multiples démarches participatives engagées au cours de ces dernières années ; croisement des expériences, des bonnes pratiques, des difficultés rencontrées, des risques à maîtriser, des pièges à éviter... Je tiens donc à remercier tous ceux qui se sont engagés dans la mise en œuvre de cette nouvelle culture de l'action publique et tous ceux qui s'y engageront demain à l'aide des repères que fournit ce guide méthodologique.

Gérard Claisse

Vice-président chargé de la participation citoyenne et du Conseil de développement

Edito

Sur les projets, on constate une tendance générale des services à limiter “la concertation avec les citoyens” au respect des obligations réglementaires s’imposant à certains projets.

La concertation ainsi entendue ne concerne qu’une partie des projets mis en œuvre par la collectivité et lorsqu’elle s’applique, est souvent réduite à la mise en œuvre d’un processus minimaliste.

Pourtant la concertation est un processus qui doit permettre bien plus que d’éviter les recours contentieux. Il doit viser la participation citoyenne, devenue une nécessité pour optimiser la décision et l’efficacité de l’action publique. L’article 7 de la charte de l’environnement, préambule de notre Constitution l’affirme, de même que l’Agenda 21 du Grand Lyon voté en avril 2005 et la Charte de la Participation co-signée en 2003 par les représentants des élus, des services, et de la Société civile du Grand Lyon.

La concertation devient alors un nouveau volet de la conduite de projet menée par le Chef de projet. La définition et la mise en œuvre de son processus requièrent toutefois, une véritable technicité qui manque quelquefois aux techniciens concernés.

En ce sens, parallèlement aux différentes formations proposées par l’Unité formation du Grand Lyon en partenariat avec le CNFPT et l’accompagnement direct assuré par la Mission Concertation, ce guide méthodologique a été conçu comme un outil pédagogique à destination des professionnels du Grand Lyon.

Ce guide dont la conception a été pilotée par la Mission Concertation, est le fruit à la fois d’un travail de capitalisation des savoir-faire développés en matière de concertation au Grand Lyon et d’une réflexion menée dans le cadre des formations-actions proposées par l’Unité Formation du Grand Lyon en partenariat avec le CNFPT Rhône-Alpes.

Ce guide, complémentaire du “Guide pratique de conduite de projet du Grand Lyon” n’a pas la prétention de présenter une méthode type mais en déroulant une sorte de logique de questionnement, il se veut un outil de travail pour éclairer tous ceux qui sont concernés par la mise en place d’un processus participatif dans le cadre de leur conduite de projet.

Les étapes de la méthodologie présentées sont à priori linéaires et chronologiques. Toutefois, dans la pratique, elles forment un processus itératif. En ce sens, il est entendu qu’il sera possible de revenir sur ces étapes pour ajuster la stratégie et sa mise en œuvre à l’évolution du contexte du projet et de son environnement.

Enfin, il me paraît essentiel de rappeler que si la concertation nécessite des savoir-faire, présentés dans ce guide, la réussite d’une concertation ne repose pas que sur des savoir de base, elle demande aussi un certain savoir être que ce guide ne peut que suggérer et qu’il appartient à chacun de développer.

Benoît Quignon
Directeur Général des Services

Préambule

Ce guide méthodologique a été conçu comme un outil pédagogique complémentaire du "Guide pratique de conduite de projet du Grand Lyon" pour éclairer tous ceux qui sont concernés par la mise en place d'un processus participatif dans le cadre de leur conduite de projet.

Il s'adresse tout particulièrement aux chefs de projet, chargés d'opérations, chargés de communication-concertation du Grand Lyon car il fait référence à l'organisation interne du Grand Lyon mais il peut être adapté pour des agents d'autres collectivités, notamment celles du territoire de la Communauté Urbaine : communes, syndicats,

Il traite spécifiquement de la concertation citoyenne sur les projets urbains, c'est-à-dire sur les projets qui consistent à conduire un changement du cadre de vie pour mieux répondre à l'intérêt général, mais peut néanmoins être adapté à tout projet conduit en "mode projet".

Ce guide n'a pas l'ambition de proposer une méthode parfaite à appliquer à la lettre, mais a plutôt été conçu pour donner un certain nombre de repères. Il est volontairement détaillé et complet. Pour autant, il peut être utilisé "à la carte" en fonction des besoins de chacun. Une fiche rappelant de façon synthétique la logique de la démarche est proposée en annexe pour simplifier son utilisation.

Il se compose de 3 parties :

- **Les fondamentaux de la concertation**
- **Les éléments de méthode**
- **Des fiches pratiques sur des points spécifiques.**

Sommaire

→	Edito	p 3
→	Préambule	p 5
→	Partie 1 : les fondamentaux de la concertation sur projet au Grand Lyon	p 9
	1. Qu'est-ce que la concertation ?	p 10
	2. Dans quels cas doit-on concerter ?	p 16
	3. Comment s'inscrit la concertation dans la conduite de projet ?	p 20
→	Partie 2 : comment je définis et mets en œuvre le processus de concertation citoyenne de la conduite de projet	p 27
	1. Je procède à une analyse préalable	p 28
	2. Je conçois une stratégie de concertation	p 42
	3. Je mets en œuvre la concertation	p 58
→	Bibliographie	p 63
→	Sélection de sites internet	p 64
→	Annexe fiches	
	Préparer et mener une réunion publique	n° 1
	Préparer et animer un atelier de concertation	n° 2
	Préparer et utiliser le dossier de présentation et les supports écrits	n° 3
	Préparer et animer une exposition	n° 4
	Concertation réglementaire	n° 5
	Enquête publique	n° 6
	Outils de communication	n° 7
	Communication interpersonnelle	n° 8
	Lexique de la concertation	n° 9



1 **Qu'est-ce** que la concertation ?

Historique	p 10
Définition de la concertation	p 10
Intérêt de la concertation	p 13



2 **Dans quel cas** doit-on concerter ?

L'évolution du contexte juridique : des droits du citoyens aux obligations du maître d'ouvrage	p 16
La Charte de la participation : une ambition du Grand Lyon, pour aller au-delà des obligations réglementaires en matière de concertation	p 17
Articulation entre concertation au sens juridique et au sens de la Charte de la participation	p 19



3 **Comment s'inscrit** la concertation dans la conduite de projet ?

La conduite de projet, mode de gestion de la complexité	p 20
La concertation volet de la conduite de projet pour mieux organiser les acteurs	p 21
La concertation dans l'avancement du projet et le processus de décision	p 22
Qui fait quoi ?	p 24

Qu'est-ce que la concertation ?

Alors que son émergence reste relativement récente, la concertation s'impose de plus en plus comme une obligation légale ou une nécessité pour répondre à la demande des citoyens et optimiser l'action publique. Cependant, la concertation est devenue un terme générique voire galvaudé, sujet à de multiples interprétations, sources de malentendus. Nous donnerons dans ce chapitre la définition que le Grand Lyon partage et communique aux différents acteurs des concertations qu'il engage.



Historique

Depuis les années 1980, en même temps que les lois de décentralisation élargissent les domaines de compétence des élus locaux, le droit évolue et donne une place de plus en plus grande à la participation citoyenne dans la conduite de l'action publique. Parallèlement, l'intérêt croissant des populations pour ce qui participe au changement de

leur cadre de vie, se traduit par un essor des associations et par l'émergence d'une expertise indépendante des structures administratives. Les collectivités sont ainsi amenées à modifier leur manière de conduire l'action publique et à mettre en oeuvre des dispositifs de participation citoyenne.



Définition de la concertation

De façon générale, la concertation désigne un processus d'organisation d'une réflexion en commun sur un projet par différents acteurs concernés, dans le but d'optimiser ce projet dans ses objectifs et dans la réponse qu'il apporte. Les acteurs qui participent à la concertation peuvent être les services techniques, les élus, les associations, le grand public. Lorsque la concertation implique les citoyens concernés par le projet, on parle de "concertation citoyenne".

Nous traiterons dans ce guide, essentiellement de la concertation citoyenne et de ses liens avec d'autres formes de concertation existant entre les acteurs d'un projet.

Au sens du Grand Lyon, la concertation est le **processus mis en œuvre** par le maître d'ouvrage **pour favoriser la participation citoyenne** dans l'élaboration d'un projet.

Elle permet au maître d'ouvrage :

- de prendre les décisions nécessaires à l'avancement du projet en répondant mieux aux besoins et aux attentes des citoyens ;
- de répondre aux interrogations et aux inquiétudes des citoyens liées au changement généré par le projet.



1. **Qu'est-ce que la concertation ?**

- Historique
- Définition de la concertation
- Intérêt de la concertation

La concertation, un processus au service de la participation du public

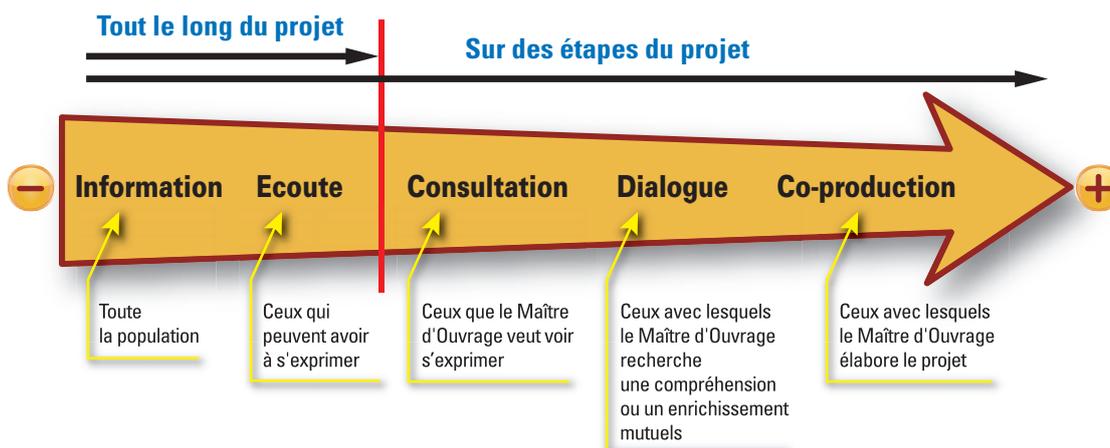
La Charte de la participation du Grand Lyon définit la participation comme l'objectif à atteindre et la concertation comme le processus pour y parvenir.

La participation comme objectif

La participation est l'action par laquelle les citoyens interviennent dans l'élaboration du projet. Elle peut être plus ou moins active, de la simple information à la co-production.

La concertation comme processus global

Le processus englobe toutes les formes de communication qui contribuent à la participation citoyenne. Il vise ainsi le dialogue avec les personnes intéressées mais implique aussi une information et une écoute des publics les plus larges possibles.



Information

L'information consiste à mettre au courant quelqu'un d'idées, de faits ou d'intentions. La relation est a priori à sens unique entre l'émetteur et le récepteur du message. Néanmoins, l'émetteur adapte son message à son interlocuteur et lui donne la possibilité de réagir, voire d'agir et ainsi de participer. Dans un processus de concertation, l'information doit être objective, pédagogique pour maximiser cet effet.

Consultation

La consultation est une diffusion d'informations à un récepteur ciblé dont on sollicite explicitement l'avis, voire l'approbation ou la validation. Ce terme est souvent utilisé dans le sens de "demande d'avis restreinte". Sur un projet, la consultation est une forme d'écoute ciblée qui peut s'avérer nécessaire sur des points spécifiques.

Ecoute

L'écoute est une manière d'établir avec un interlocuteur une communication de qualité qui consiste à se concentrer intentionnellement sur ce que dit cet interlocuteur, afin de bien le comprendre. Sur un projet, il est désormais indispensable d'écouter le plus largement possible les avis, les opinions et les demandes qui émaneront des différents publics concernés suite aux informations communiquées. Dans un processus de concertation, les éléments recueillis pourront faire évoluer le projet.

Dialogue

Le dialogue vise l'intercompréhension entre un émetteur et un récepteur par l'échange direct. Il facilite la construction de sens commun et constitue pour le citoyen une opportunité idéale de participation. Toutefois, il ne peut capter l'ensemble d'une population concernée par un projet car il est relativement contraignant. Le dialogue présuppose que les interlocuteurs intéressés adoptent en commun au minimum le but de se comprendre, soient prêts à y consacrer un certain effort et soient disponibles.

Dans un processus de concertation, le public est constitué de personnes qui veulent mieux comprendre, obtenir des réponses ou émettre des demandes, suggérer des propositions, réagir sur le projet...

Co-production

Co-produire le projet avec le public implique une participation active du public durant tout le cycle de vie du projet. La co-production nécessite un public compétent (donc ciblé et peu nombreux) et une forte implication des personnes.

1.
Qu'est-ce
que la concertation ?

Historique

Définition
de la concertation

Intérêt de la
concertation

Notes

⁽¹⁾Définition
du Petit Robert.

La concertation et la communication

Aujourd'hui, la fonction "communication" des collectivités locales est en mutation. Au-delà de sa fonction institutionnelle de valorisation de l'image de la collectivité, elle prend une importance capitale dans l'appropriation, la compréhension et la mise en débat de l'action publique par les citoyens. La relation de communication entre la collectivité et le citoyen devient alors interactive.

C'est le défi que relève la Direction de la Communication du Grand Lyon depuis le vote de la Charte de la Participation en proposant et produisant avec les chefs de projet concernés des outils et des techniques pour mieux informer, écouter et dialoguer avec le citoyen.

Le Grand Lyon distingue aujourd'hui dans son organisation, la Communication dite institutionnelle de la communication "opérationnelle".

La Communication institutionnelle a une fonction essentiellement promotionnelle alors que la communication opérationnelle est organisée en fonction d'une cible citoyenne et comprend de fait le processus de concertation.

Communication
=
Communication institutionnelle
+
Communication opérationnelle

La communication opérationnelle comprend a minima l'information et l'écoute nécessaires à assurer sur le projet.

La concertation et la gouvernance : enjeu de développement durable

Le développement durable place l'homme au cœur du développement. Ainsi, tout projet conduit dans une logique de développement durable induit le respect de principes de bonnes gouvernance. Il s'agit pour le maître d'ouvrage d'associer à la définition de son action l'ensemble des acteurs en privilégiant à la fois la légitimité politique, les relations inter-administrations, les partenariats entre le secteur public et le secteur privé et la participation citoyenne.

La concertation et le citoyen

“L'éducation et la formation à l'environnement doivent contribuer à l'exercice des droits et devoirs définis par la présente Charte.”

Article 8 de la Charte de l'Environnement

La concertation vise dans l'absolu la participation de l'ensemble des citoyens de la société civile, entendue dans une acception large. Ceux-ci peuvent être organisés ou simples individus, habitants, usagers, salariés, commerçants, ...

- le citoyen : Au sens antique, il est celui qui appartient à une cité, habilité à jouir sur son territoire, du droit de cité. Au sens moderne, le citoyen est une personne qui relève de l'autorité et de la protection de l'Etat et qui ainsi, a des devoirs envers celui-ci et jouit de droits civiques ;
- la Société civile : C'est avant tout la totalité des citoyens d'une collectivité locale, d'un Etat, de l'Union Européenne, selon l'échelle dans laquelle on évolue. Toutefois, dans la pratique, ceux-ci agissent peu individuellement, ils s'organisent et se regroupent, notamment au sein d'associations ;
- l'habitant : Personne qui a sa demeure ou sa résidence habituelle dans un lieu déterminé⁽¹⁾ ;
- l'utilisateur : Personne qui utilise un service public ou le domaine public.

L'éducation à la citoyenneté est fondamentale pour faciliter l'exercice de la concertation par le citoyen. En effet, elle permet de faire évoluer à la fois les savoir-faire et les savoir-être nécessaires pour une participation citoyenne active et responsable.



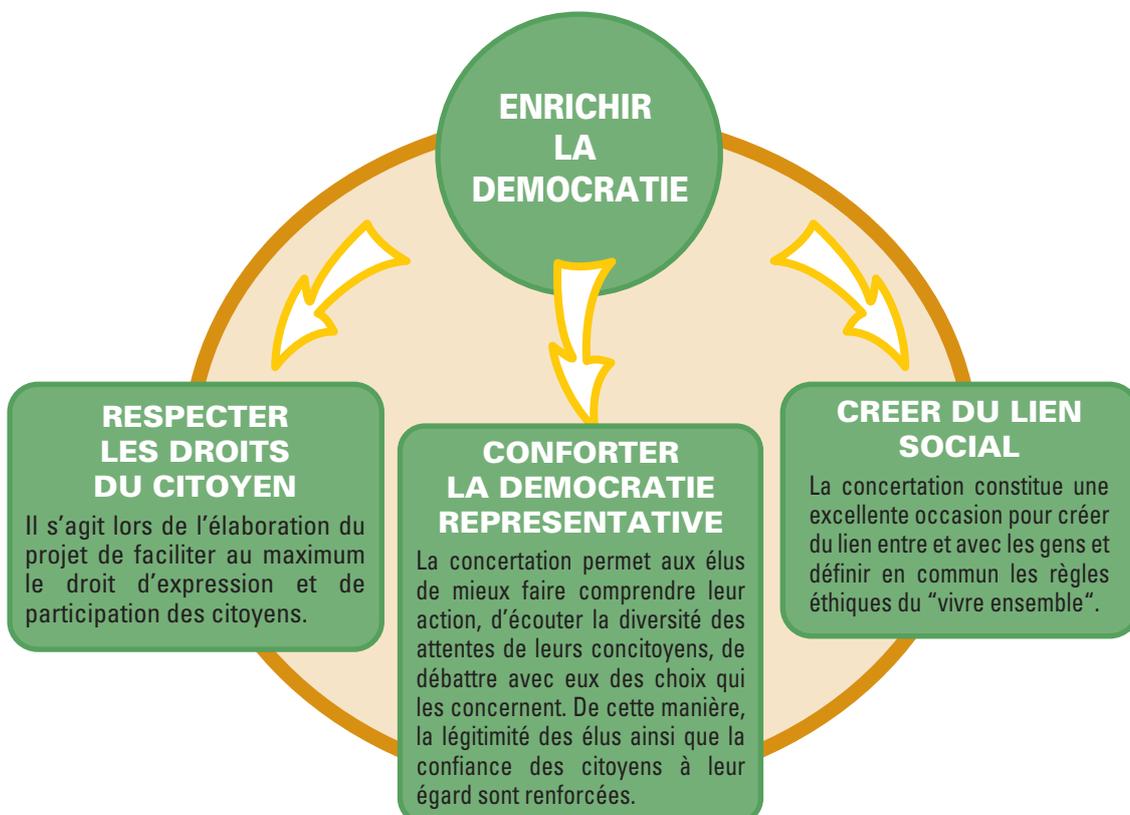
Intérêt de la concertation



La concertation apporte de nombreux avantages dans une conduite de projet.

Elle est utile pour :

Objectifs fonctionnels	Objectifs politiques
Faciliter l'appropriation du projet	Enrichir la démocratie
Optimiser le projet	Décider dans l'intérêt général
Surmonter les conflits	Faire adhérer

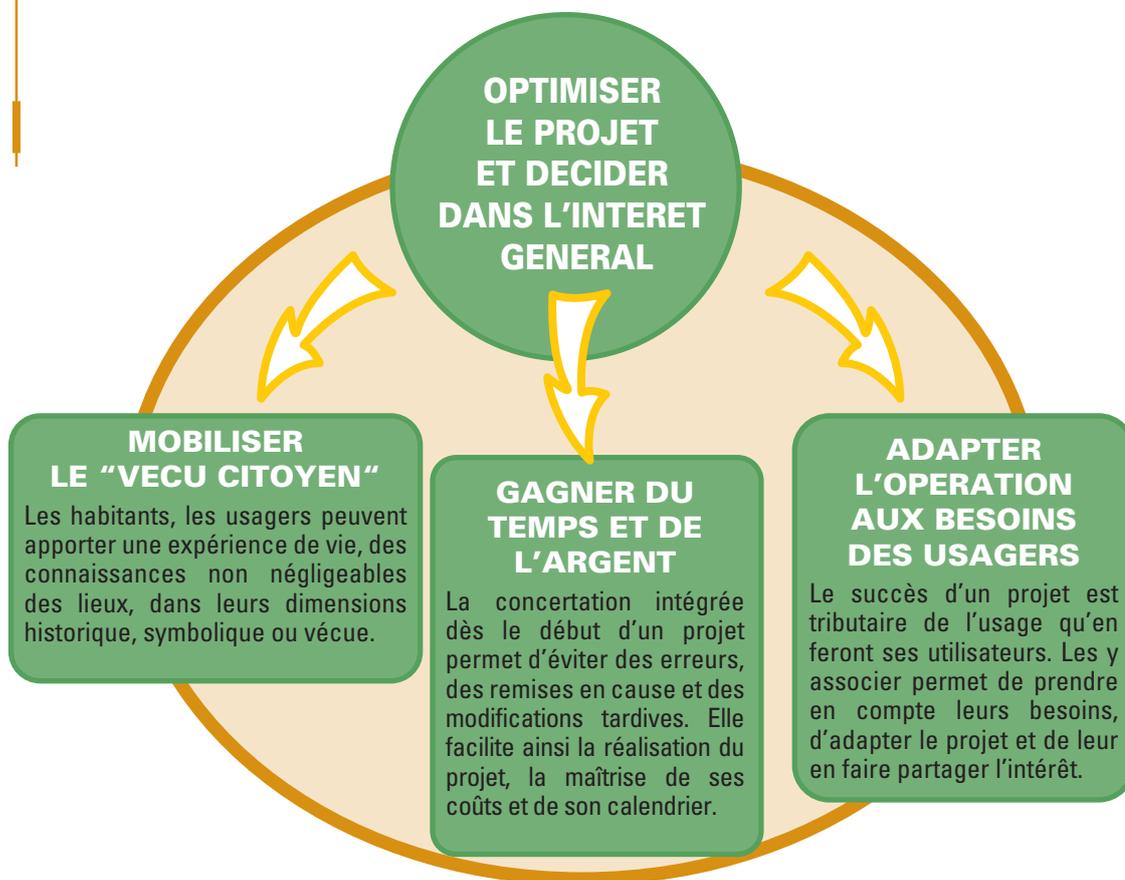


1.
Qu'est-ce
que la concertation ?

Historique

Définition
de la concertation

Intérêt de la
concertation

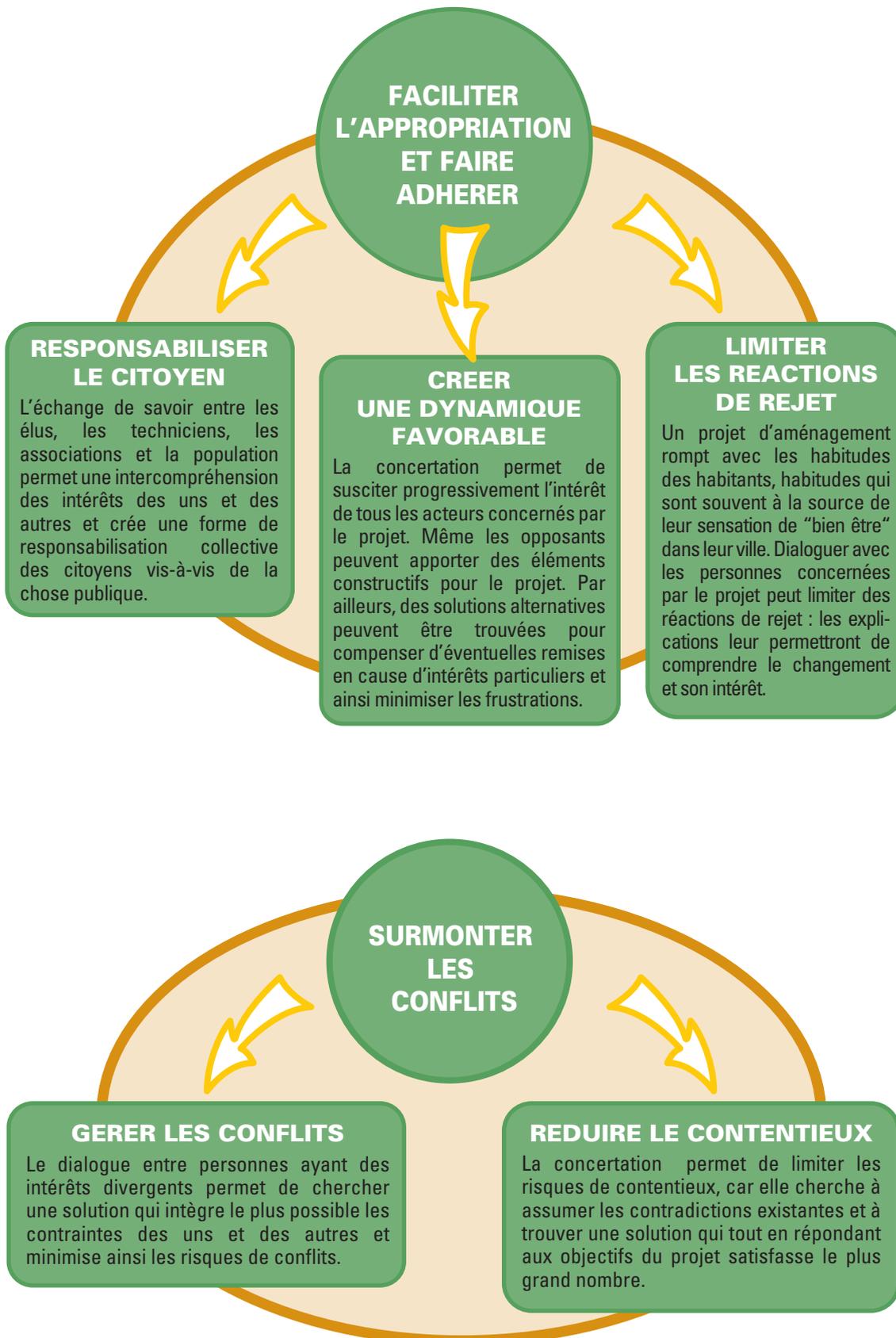


1. **Qu'est-ce** que la concertation ?

Historique

Définition de la concertation

Intérêt de la concertation



Dans **quels cas** doit-on concerter ?

La concertation sur projet est impulsée par un cadre juridique de plus en plus exigeant.

Des obligations imposées au maître d'ouvrage, à la reconnaissance d'un droit de participation du citoyen, les références juridiques sont nombreuses. Toutefois au delà de ces obligations et d'une forte incitation de la loi, l'intérêt de la concertation pour les projets est tel qu'il justifie sa mise en œuvre dans de nombreux contextes.

Par ailleurs, la demande des citoyens de plus en plus grande à ce sujet doit être prise en compte.

En ce sens, le Grand Lyon en élaborant une charte de la participation a affirmé sa volonté de développer les démarches de concertation avec les citoyens qu'elle réponde à une obligation réglementaire ou pas.



L'évolution du contexte juridique : des droits du citoyen aux obligations du maître d'ouvrage

Suivant les évolutions de la société, les législateurs européens et français ont progressivement renforcé les droits du citoyen et les obligations faites au maître d'ouvrage en matière de participation à l'élaboration des projets d'aménagement.

- En 1998, l'Etat français signe la Convention d'Arrhus qui porte sur l'accès à l'information, sur la participation du public au processus décisionnel (domaines de l'énergie, grands établissements industriels, traitement des eaux, gestion des déchets...) et sur l'accès à la justice en matière d'environnement ;
- deux directives européennes prévoient l'accès du public aux informations environnementales (Dir. 2003/4/CE) et la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement (Dir. 2003/35/CE).

La Charte de l'Environnement, incluse en préambule de la Constitution française, affirme le droit de participation du public à l'élaboration des décisions : Loi constitutionnelle n°2005-205 du 1^{er} mars 2005 portant Charte de l'Environnement, article 7.

“Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.”

Les obligations faites au maître d'ouvrage peuvent relever du débat public (champ d'application restreint) ou de la concertation. Elles reposent principalement sur les textes suivants :

- loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (Introduit notamment les Conseils de quartiers) ;
- loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain (dite loi "SRU") ;
- loi n°2003-590 du 2 juillet 2003, dite loi "Urbanisme et Habitat" ;
- loi n°85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre des principes d'aménagement ;

- loi n° 83-630 DU 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement dite Loi Bouchardeau ;
- code de l'Urbanisme : Art. L 300-1 et L 300-2 ; R 300-1 à R 300-3 ;
- code de l'Environnement : Art. L 121-1 à L 121-15, L123-1 à L123-16 et L126-1.

La "fiche concertation réglementaire" présente les cas où il y a obligation légale de faire une concertation sur un projet.

La Charte de la participation : une ambition du Grand Lyon, pour aller au-delà des obligations réglementaires en matière de concertation



*“ Nous nous engageons, au travers de la Charte de la participation, dans un processus démocratique qui privilégie l'écoute, le dialogue, la transparence. [...] Nous mettons en œuvre **une démocratie plus décentralisée et plus participative**.”*

Votée le 19 mai 2003, la Charte de la participation du Grand Lyon est le fruit d'une coproduction entre les élus, les membres du Conseil de Développement (représentant la société civile) et les services du Grand Lyon. Elle précise les orientations et les engagements pris en matière de participation citoyenne sur les actions communautaires.

Elle énonce 5 principes :

- finalité politique : renforcer la démocratie représentative et enrichir la décision ;
- efficacité de l'action publique ;
- subsidiarité privilégiée sur les projets locaux ;
- adaptabilité des méthodes ;
- progressivité de la mise en œuvre.

Notes

⁽¹⁾ préambule de la charte de la participation

2.

**Dans quels cas
doit-on concerter ?**

L'évolution du
contexte juridique :
des droits
du citoyen
aux obligations du
maître d'ouvrage

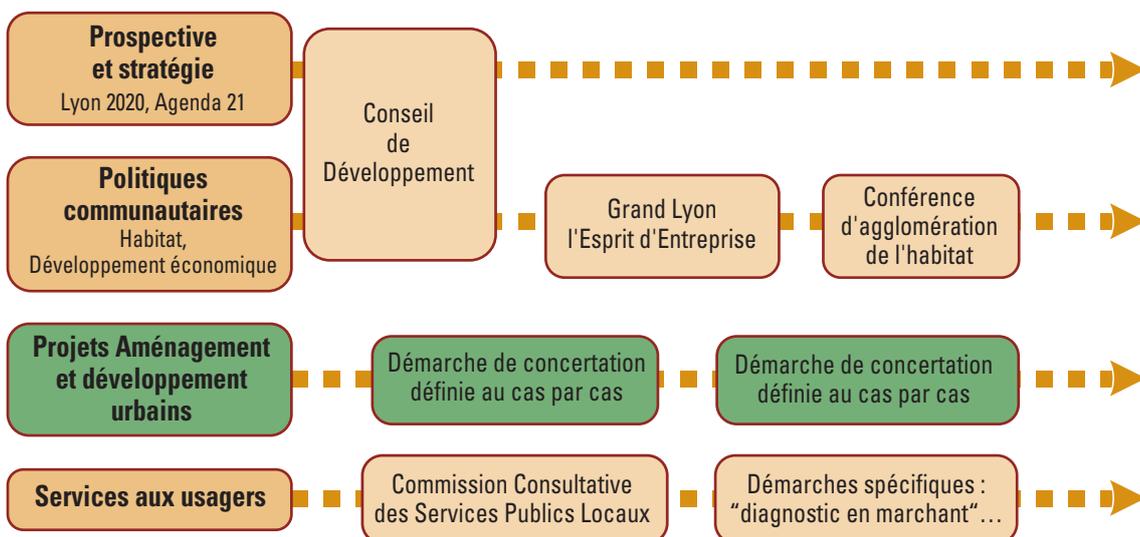
La Charte de la
participation : une
ambition du Grand
Lyon, pour aller
au-delà des
obligations
réglementaires
en matière de
concertation

Articulation entre
concertation au sens
juridique et au sens
de la Charte de la
participation

La participation citoyenne à l'action communautaire s'organise au travers d'instances permanentes de participation composées de représentants de la Société civile :

- conseil de développement ;
- conférence d'Agglomération de l'habitat ;
- Grand Lyon l'esprit d'entreprendre ;
- commission consultative des Services Publics locaux.

Seuls les projets d'aménagement et de développement urbain n'ont pas d'instance permanente. La participation citoyenne s'étudie au cas par cas en fonction du projet et de son contexte.





Articulation entre concertation au sens juridique et au sens de la Charte de la participation



Un projet peut être soumis à différentes obligations réglementaires de concertation. Les plus courantes sont :

- la concertation préalable ;
- l'enquête publique.

Le cas échéant, il est essentiel de se poser la question de l'articulation entre ces formes de concertation et les concertations facultatives que l'on souhaite mettre en œuvre pour optimiser la participation citoyenne.

En effet, les premières doivent respecter les procédures imposées par la loi (cf fiches juridiques) alors que les secondes en sont a priori exemptées.

- Dans le cadre d'une concertation préalable, la concertation facultative consiste à enrichir les objectifs et les modalités de la Concertation préalable réglementaire ;

- dans le cadre d'une enquête publique, il est essentiel de bien séparer ce qui relève de celle-ci de ce qui relève de la concertation facultative. Les enquêtes publiques sont menées par le commissaire enquêteur qui décide des modalités à mettre en œuvre. Ainsi, pendant leur déroulement, il est conseillé au maître d'ouvrage de suspendre le débat de la concertation facultative afin d'éviter des confusions.



Attention !

Les modalités que l'on écrira dans la délibération devront impérativement être mises en œuvre sous peine de possibilité de recours contentieux. Il est alors conseillé d'écrire dans la délibération uniquement celles que l'on est sûr de réaliser.

Comment **s'inscrit** la concertation dans la conduite de projet ?



La conduite de projet, mode de gestion de la complexité

Un projet se définit par des objectifs à atteindre dans un contexte précis, des acteurs identifiés, dans des délais donnés avec des moyens définis (financiers et humains)⁽¹⁾.

Il se caractérise par sa plus ou moins grande complexité qui peut s'apprécier suivant plusieurs critères :

- le nombre **d'opérations et l'interaction avec d'autres projets**, car ceux-ci devront s'articuler ;
- les **maîtrises d'ouvrage compétentes**, car elles peuvent être multiples (exemples GPV et ORU) et les finalités des uns et des autres différentes ;
- les **échelles territoriales visées**, car l'intérêt général d'agglomération peut quelquefois entrer en conflit avec celui de proximité ;
- les **obligations juridiques** et/ou autorisations administratives à respecter, car cela implique une grande rigueur pour éviter les risques de contentieux ;
- le **temps du projet** car si le projet s'élabore sur le long terme, les étapes de son élaboration seront d'autant plus nombreuses ;
- la quantité **d'acteurs concernés**, car les besoins et les enjeux à prendre en compte seront multiples.

"La conduite de projet" va permettre de gérer la plus ou moins grande complexité des projets et

atteindre les objectifs fixés dans le temps et les ressources donnés, en apportant deux bénéfices essentiels :

- une plus grande lisibilité et optimisation des tâches à entreprendre ;
- une meilleure gestion, coordination et organisation des systèmes d'acteurs.

Ce dernier point se traduit essentiellement par la mise en œuvre d'une concertation optimale. Celle-ci est ainsi au cœur de la conduite de projet.



Notes

⁽¹⁾ Définition du guide pratique de conduite de projet du Grand Lyon.



La concertation volet de la conduite de projet pour mieux organiser les acteurs

L'organisation des acteurs du projet passe par la mise en œuvre de plusieurs "types" de concertation qui visent des objectifs et des publics différents.



- La **concertation institutionnelle** a pour objectif d'informer, de consulter et de débattre avec les acteurs institutionnels, tels que les services de l'Etat, les établissements publics, les élus des collectivités territoriales concernés par le projet ou ses opérations. Cette concertation permet d'orienter le projet, de garantir la cohérence du projet communautaire avec les différentes politiques publiques et les projets ou opérations réalisés par l'ensemble des acteurs institutionnels. Cette concertation se situe plutôt à un niveau décisionnel et s'engage très amont du cycle de vie du projet (dès la phase d'initialisation). Elle est essentielle dans le cas de projet complexe impliquant plusieurs maîtrises d'ouvrage. **Le comité de suivi politique, instance de conduite de projet du Grand Lyon, joue ce rôle ;**
- la **concertation technique** permet de recueillir l'avis des différents services techniques du Grand Lyon, des différents partenaires, voire d'autres experts techniques si nécessaire, sur des aspects spécifiques du projet. Cette concertation vise à optimiser techniquement le projet. Elle permet aussi de coordonner et de contrôler les tâches réalisées dans la conduite de projet par les différents techniciens concernés. **Le comité de projet et le comité de suivi technique, instances de conduite de projet du Grand Lyon, jouent ce rôle.** Des groupes spécifiques peuvent être constitués en tant que de besoin.

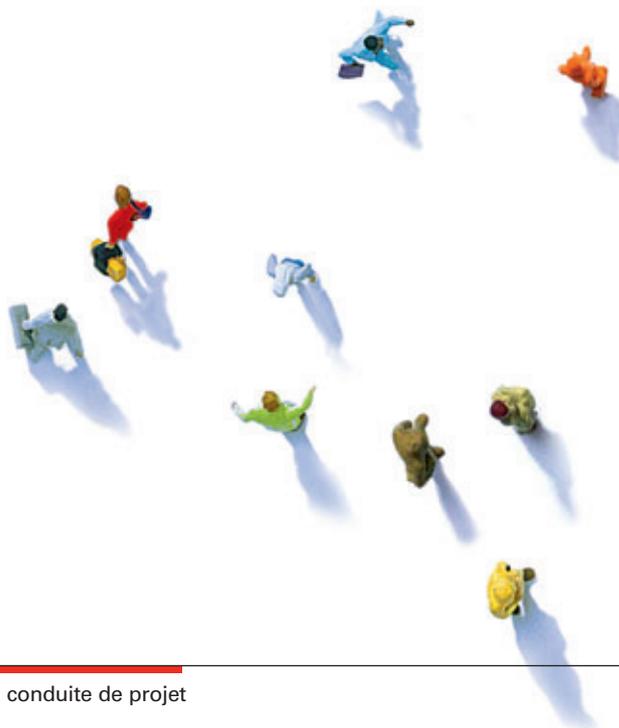
- la **concertation citoyenne** au même titre que la concertation institutionnelle et technique devient un nouveau mode d'organisation des acteurs et joue un rôle fondamental dans la conduite du projet. Elle implique les acteurs de la société civile⁽¹⁾ concernés par le projet : associations, grand public, acteurs socio-professionnels... Cette concertation peut avoir plusieurs objectifs : faciliter l'appropriation, enrichir le projet ou le co-produire.

Ce guide traite plus particulièrement de la concertation citoyenne. Cependant, il convient, dans le cadre de la conduite de projet, de veiller à une bonne articulation entre chacune de ces formes de concertation, pour garantir la cohérence du projet.

Note

⁽¹⁾Dans la seconde partie, le chapitre intitulé "Le panorama des acteurs" donnera plus de détails sur ces différents publics.

Nous préférons les distinguer dans ce guide car la concertation ne s'envisage pas de la même manière selon qu'elle concerne la phase de "programmation" relevant de la maîtrise d'ouvrage que de la phase de "conception" relevant de la maîtrise d'œuvre.





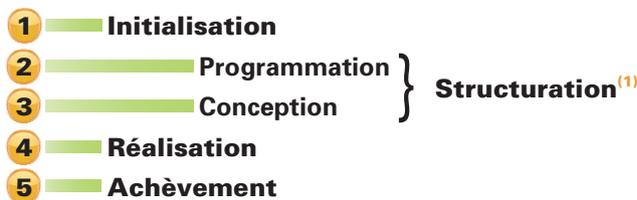
La concertation dans l'avancement du projet et le processus de décision



Chaque projet urbain a son propre cycle de vie et la conduite de projet consiste notamment à le découper en plusieurs phases et étapes. Ce cycle de vie est jalonné par des validations, orientations et/ou décisions prises par les instances compétentes. Ces décisions sont planifiées le plus souvent en fin de phase ou d'étape clef et autorisent la suivante.

Le cycle de vie d'un projet urbain :

Selon les projets, plusieurs logiques de phasage sont possibles. Dans ce guide, nous prendrons le parti d'un découpage en 5 phases à partir du découpage proposé par le guide de conduite de projet du Grand Lyon :



Au Grand Lyon, l'avancement des projets urbains relève de deux circuits :

- un circuit "horizontal" concernant les instances d'orientation du projet. Le Comité de suivi politique regroupant les partenaires institutionnels du projet et présidé par l'élu référent du projet, fixe les orientations du projet et valide les éléments nécessaires à sa conduite et à son avancement ;
- un circuit "vertical", concernant les instances décisionnelles. Le Conseil de communauté ou le Bureau, présidé par le Président du Grand Lyon, prend les décisions nécessaires relatives à la maîtrise d'ouvrage.

Afin que la concertation puisse être prise en compte dans les décisions et l'avancement du projet, le processus de concertation doit être structuré en fonction du phasage du projet et des décisions attendues.

En fonction de l'objet, des temps de validation et du phasage du projet concerné, il est nécessaire :

- d'engager la concertation en amont de la réflexion à mener sur une phase ou une étape clé du projet ;
- d'en définir l'objectif ;
- d'en préciser le contenu, les cibles et les modalités ;
- de la clôturer avant le temps de décision et/ou de validation, orientation.



Notes

⁽¹⁾ Le guide de conduite de projet regroupe la phase de "programmation" et la phase de "conception" au sein d'une seule phase dite de "structuration". Nous préférons les distinguer dans le guide de concertation car la concertation ne s'envisage pas de la même manière selon qu'elle concerne la phase de "programmation" ou la phase de "conception".

Le circuit est sensiblement long entre la rédaction de la décision par les services et son passage en assemblée ou en bureau. En effet, le projet de décision est d'abord soumis pour avis et débat au Comité de suivi politique du projet, aux pôles et commissions concernés. Ainsi, afin que les services puissent prendre en compte dans la rédaction de la décision, les éléments issus de la concertation, il est

préférable que celle-ci soit terminée avant la réunion de la première instance de validation. Prendre comme référence la date de réunion du Bureau ou de l'Assemblée pour clôturer une phase de concertation, ferait courir le risque de ne pas pouvoir prendre en compte l'ensemble des éléments de la concertation.

3.
Comment
s'inscrit
la concertation
dans la conduite
de projet ?

La conduite
de projet,
mode de gestion
de la complexité

La concertation volet
de la conduite de
projet
pour mieux organiser
les acteurs

La concertation
dans l'avancement
du projet
et le processus
de décision

Qui fait quoi ?

Exemple de phasage du projet et de la décision attendue

Phase du projet	Contenu	Décision ou orientation attendue	Instance concernée et date
1 Initialisation	Etudes préalables Diagnostic Etudes de faisabilité Réflexion sur les modes de gestion	Validation des études Décision de faire	Comité de suivi politique Assemblée ou bureau
2 Programmation	Réalisation cahier des charges	Validation cahier des charges	Comité de suivi politique Assemblée ou bureau
3 Conception	Esquisses - Note d'intention A V P Projet	Choix du lauréat Maîtrise d'œuvre Validation AVP Décision finale	Commission d'Appel d'Offres - Assemblée ou bureau Comité de suivi politique Assemblée
4 Réalisation	Procédures AO/DCE Chantier	Choix des lauréats	Commission d'Appel d'Offres - Assemblée ou bureau
5 Achèvement	Réception Gestion du site	Adéquation du projet aux objectifs et aux usages des AO	

On choisira en fonction des projets le moment le plus opportun pour mener la concertation et notamment pour engager le dialogue.

La réflexion sur ce choix doit se faire le plus en amont possible du projet. C'est la meilleure façon d'envisager l'information et l'écoute à assurer dès l'amont du projet, de rendre la concertation "profitable" à l'avancement du projet et d'anticiper d'éventuelles situations de blocage.

Néanmoins, si cette réflexion n'a pas été menée suffisamment tôt et que le projet est avancé, il reste nécessaire de se poser la question pour apprécier s'il est encore temps de concerter ou si ce n'est pas le cas comment optimiser l'information et la pédagogie sur le projet.





Qui fait quoi ?



1 L'élú en charge du projet,

Garant de l'intérêt général, il donne le sens politique et les enjeux du projet : il le situe dans le cadre de la politique de la communauté. Il décide de la portée de la concertation sur le projet et préside le Comité de suivi politique qui valide la stratégie, les outils et moyens alloués à la mise en œuvre de la concertation.

Il ouvre et clôture les périodes actives de concertation (réunions de lancement et de restitution), rend compte de leur déroulement et restitue les résultats au Comité de suivi politique. Il est rapporteur de la décision finale et informe les acteurs sur la nature de celle-ci, qu'elle suive les éléments issus de la concertation ou non.

2 Les élus locaux concernés

Conformément au principe de subsidiarité de la Charte de la participation, les élus locaux concernés par le projet, s'ils ne peuvent prendre l'initiative de la concertation (appartient au maître d'ouvrage), doivent être associés à sa mise en œuvre. Si l'élú local prend l'initiative d'une information sur le projet communautaire, celle-ci devra être soumise pour validation au maître d'ouvrage.

En cas de maîtrise d'ouvrage multiple avec les communes, l'initiative et la définition de la démarche devront être partagées.

Dans tous les cas, la répartition des rôles entre élú agglo et élú(s) local (ux) sera étudiée au cas par cas avec les élus concernés.

3 L'élú en charge de la participation citoyenne

Il donne le sens politique de la concertation, conformément à la Charte de la participation du Grand Lyon et aux orientations du plan de mandat. Il sensibilise les autres élus de l'agglomération et les élus locaux sur l'intérêt de la concertation. Il participe à l'élaboration et à la validation de la stratégie de concertation. Il peut jouer le rôle de garant des règles du jeu de la concertation dans les temps de dialogue (réunions publiques, ateliers de concertation, ...)

4 Le chef de projet

Le chef de projet est le responsable technique du processus de concertation dans la conduite de son projet. Il ne décide pas mais propose la stratégie de concertation, la fait valider techniquement et politiquement et suit sa mise en œuvre. Il prépare et assure l'animation des réunions de l'Equipe Concertation.

5 Les chefs d'opérations

Sur un projet multi-opérations ou directeur, les chargés d'opération sont associés le plus en amont possible du processus de concertation, car ils auront à un moment du projet, un rôle important dans sa mise en œuvre sur les opérations dont ils sont en charge.

6 Le chef de service ou le référent technique

Le chef de service (ou le référent technique) doit être informé et associé à la validation du processus de concertation. Il garantit son articulation avec le processus de décision unilatéral et l'organisation verticale de la collectivité.

7 Le responsable administratif et financier

Il est le conseiller administratif et financier du chef de projet, y compris pour tous les aspects de la concertation.

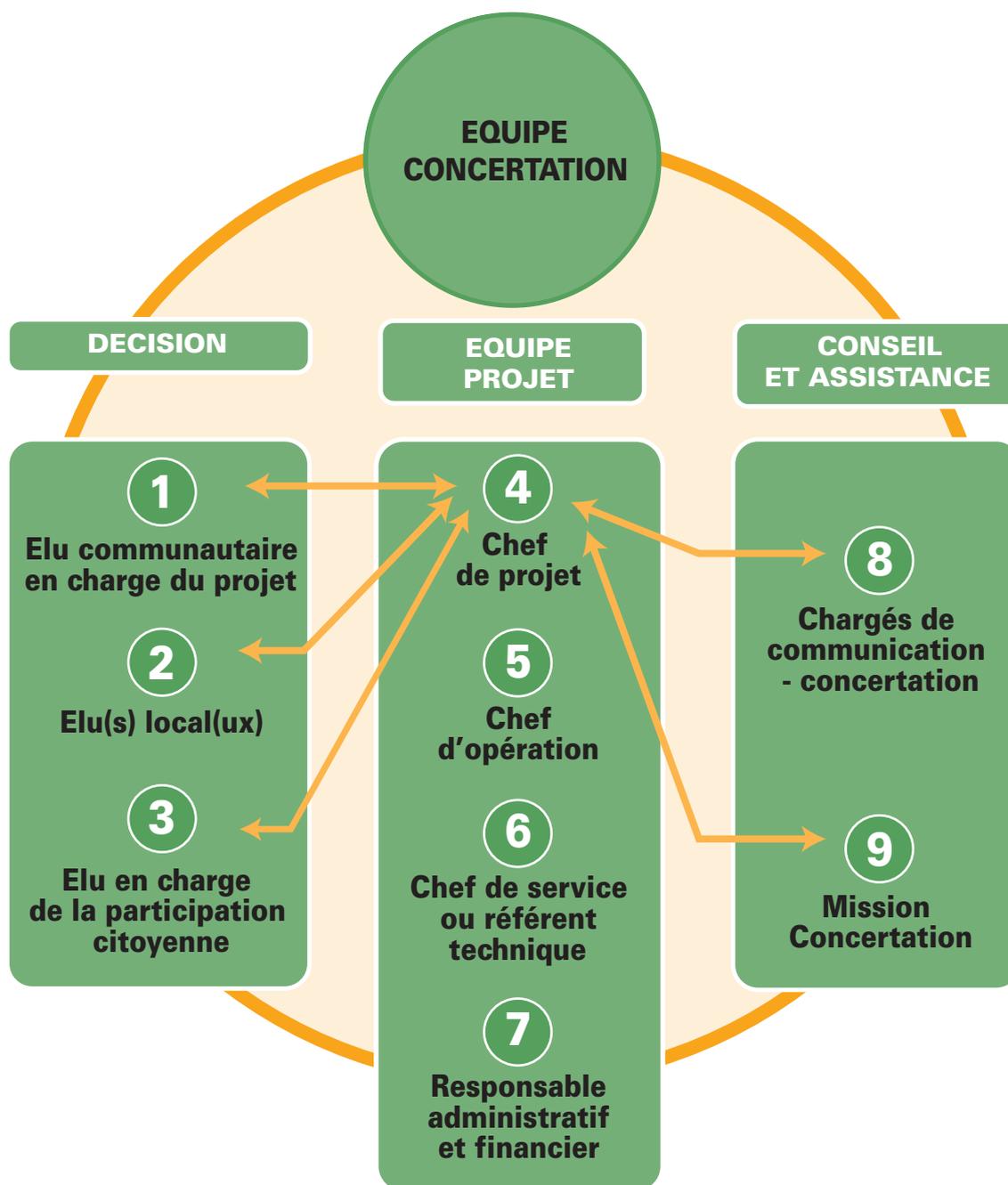
8 Les chargés de communication - concertation

Le chargé de communication - concertation tend à jouer un rôle de plus en plus important en matière de concertation. S'il ne pilote pas la stratégie de concertation, il apporte son savoir-faire et ses compétences dans la définition de celle-ci. Plus particulièrement, il propose les outils de communication et de concertation nécessaires et prépare leur production et leur mise en œuvre. Il veille à leur cohérence avec les outils du plan de communication général. Dans le cas d'un projet conduit sous maîtrise d'ouvrage multiple, les chargés de communication de chacun des maîtres d'ouvrage seront associés à l'équipe concertation.

9 La Mission concertation

La Mission concertation a pour vocation d'accompagner ou de promouvoir toute initiative de concertation : elle aide à l'élaboration et à la mise en œuvre des démarches de concertation ; elle organise la capitalisation et le partage d'expériences.





3.
Comment **s'inscrit** la concertation dans la conduite de projet ?

La conduite de projet, mode de gestion de la complexité

La concertation volet de la conduite de projet pour mieux organiser les acteurs

La concertation dans l'avancement du projet et le processus de décision

Qui fait quoi ?

L'Equipe concertation du projet se réunit :

- pour entériner chaque étape de l'élaboration du processus de concertation ;
- pour préparer la mise en œuvre de la concertation (réunions publiques et autres outils, ...);
- pour étudier la prise en compte des éléments de la concertation dans la conduite de projet et dans les décisions.

Il est pertinent pour une plus grande cohérence entre communication et concertation que l'Equipe concertation traite aussi les questions de communication institutionnelle.

Partie

2

Comment je définis et mets en œuvre le processus de concertation citoyenne de la conduite de projet



Je **procède** à une analyse préalable

Le projet et son contexte

Le projet en tant qu'objet	p 28
La liste et l'analyse des contraintes et des opportunités	p 29
La conduite du projet	p 30
Etat des lieux des actions de communication et de concertation	p 30

Panorama des acteurs et de leur relation au projet

Identification et recensement des acteurs	p 31
Attentes des acteurs	p 33
Carte sociodynamique des acteurs et stratégies d'acteurs	p 34

Le choix de la concertation sur mon projet

L'obligation légale de la concertation	p 36
L'opportunité d'une concertation au sens de la Charte de la participation	p 36
Quel est le temps de la concertation ?	p 38
A quels objectifs doit répondre la concertation sur mon projet ?	p 38
La validation politique d'un scénario de concertation	p 41



Je **conçois** une stratégie de concertation

La conception de la stratégie de concertation

Sur quoi concerter ? L'objet de la concertation	p 43
Avec qui concerter ? Les cibles de la concertation	p 45
Comment concerter ? Le dispositif de concertation	p 47
Synthèse de la stratégie	p 50

La prise en compte de la stratégie de concertation dans la conduite de projet

L'estimation des besoins de la concertation	p 52
Articulation fonctionnelle du projet et de la concertation : Phyfi, ...	p 54
Adaptation de la note d'organisation	p 56
Articulation avec la concertation réglementaire, le cas échéant	p 56
Articulation avec le plan de communication général	p 57
Articulation avec le processus de décision	p 57
L'évaluation	p 57

La validation politique

p 57



Je **mets** en œuvre la concertation

Pendant une période active de concertation

p 58

Tout au long du projet

p 61

Je **procède** à une analyse préalable

L'analyse préalable constitue une étape indispensable au bon déroulement de la concertation, quel que soit le stade d'avancement du projet. Elle permet en effet de :

- circonscrire le projet ainsi que les acteurs pour lesquels je me pose la question de concerter ;
- préciser et valider les temps de la concertation et l(es) objectif(s) principal(aux) visé(s) ;
- identifier les éléments nécessaires à l'élaboration de la stratégie de concertation.



Le projet et son contexte

Il s'agit de "mettre à plat" les caractéristiques du projet dans lequel doit s'inscrire la concertation. La plupart de ces éléments ont déjà été déterminés dans le cadre de la conduite du projet.

Le projet en tant qu'objet

Quelques questions simples à se poser sur :

La nature du projet

- Comment s'intitule le projet ?
- A quels enjeux de la politique générale du Grand Lyon ce projet répond-il ? (cf. les différentes politiques communautaires et documents de planification, par exemple le PLU, PDU, PLH, Agenda 21...)
- Quelles sont ses fonctionnalités ? Ses objectifs et sa finalité ?

Ces éléments sont a priori immuables et ne pourront être remis en cause dans le débat. Il est cependant essentiel qu'ils soient expliqués clairement au public pour que celui-ci comprenne ce sur quoi le projet se fonde et dans quel cadre la concertation s'inscrit.

L'histoire et le temps du projet

- Quand est-il né ? Pourquoi ?
- Répond-t-il à des attentes fortes de la population ?
- Est-il annoncé depuis longtemps ?

On ne concertera pas de la même manière sur un projet très attendu par la population ayant pris du retard dans son initialisation.

- Dans quel délai le projet doit-il être réalisé ? A moyen ou à long terme ? Dans le délai du mandat des élus ou au-delà ?

En effet, il est plus facile de mobiliser le public sur des projets à moyen terme, aux effets rapidement visibles et concrets, que sur des projets à long terme, aux effets plus diffus et complexes.

Le périmètre du projet et son impact

- Quelle est la localisation précise du projet ?
- Sur quelle(s) zone(s) et pour quelles personnes aura-t-il des impacts ?
- De quelle nature sont ces impacts ? Positifs/négatifs ? Pour qui ?
- Pour qui ce projet répond-il à des enjeux ? Lesquels ? (cf. enjeux pour le quartier/ arrondissement/ commune/ agglomération/ supra agglomération)

Il s'agit de m'interroger sur les **différentes échelles territoriales de construction de l'intérêt général** et sur les groupes de personnes qui y gagneront en terme de qualité de vie et ceux qui pourraient y perdre.

- Est-ce un projet directeur, multi-opérations ou élémentaire ?
- Quels sont les opérations et les sous-projets ?
- Quels sont les projets connexes ?

La liste et l'analyse des contraintes et des opportunités

L'étude préalable se poursuit par un recensement des contraintes et des opportunités sur le projet. Pour cela, voici quelques questions à se poser, dont

les réponses auront une incidence capitale sur le processus de concertation à mettre en œuvre. La détermination des contraintes permettra de définir le "non-négociable" en matière de concertation et notamment les points sensibles à expliquer.

1.
Je **procède**
à une analyse
préalable

Le projet
et son contexte

Panorama
des acteurs et leur
relation au projet

Le choix de la
concertation
sur mon projet

	CONTRAINTES	DEGRE			LEVIERS D'ACTION	DEGRE			OPPORTUNITES	PERSONNE RESSOURCE
		Faible	Moyen	Fort		Faible	Moyen	Fort		
Techniques	Quelles sont les contraintes techniques de construction, de réalisation, etc. ?								Le projet permet-il de mettre aux normes certains aménagements qui n'y étaient pas ?	
Juridiques	Y a-t-il des obligations réglementaires autour de ce projet : environnementales, ... ?								Ces obligations réglementaires ne sont-elles pas favorables aux citoyens ?	
Financières	Quels crédits ont été votés ? Que recouvrent-ils ?				Y a-t-il une marge de manœuvre ?				Existe-t-il des subventions mobilisables pour le projet au titre de politiques publiques ?	
Temps	De quels délais dispose-t-on ? Y a-t-il une obligation de réserve (Renouvellement électoral) pendant une période du projet ?				Existe-t-il une marge de manœuvre ou sont-ils incompressibles ?				Est-il possible de réaliser en parallèle certaines phases ou certaines procédures ?	
Ressources	Quels sont les moyens disponibles, en terme de personnel et de logistique pour mener la concertation ?				Quelles sont les marges de manœuvre pour augmenter ces moyens si besoin ?				Quelle assistance je peux obtenir en interne ? (Mission concertation, Direction de la Communication)	
Autres	Y a-t-il des interférences avec d'autres projets ou l'action publique en général menée sur le périmètre du projet ? En terme d'organisation ? D'attentes de la population ? (questionnement, mécontentement...)				Quels services du Grand Lyon ou d'autres collectivités sont concernés ? Peuvent-ils apporter une réponse aux attentes de la population ?				Y a-t-il un contexte favorable/un climat de confiance lié à une satisfaction antérieure de la population ?	

D'autres contraintes pourront être identifiées tout le long de l'élaboration du projet.

1.

Je procède

à une analyse
préalable

Le projet
et son contexte

Panorama
des acteurs et leur
relation au projet

Le choix de la
concertation
sur mon projet

La conduite du projet

Instances de suivi et pilotage

- Ce projet concerne-t-il plusieurs maîtrises d'ouvrage ?
- Quelles sont les instances d'orientation et de décision du projet ?
- Quelles sont les répartitions de missions ? (cf. élu référent, référent technique, chef de projet, instances de suivi technique et politique)
- Quelles maîtrises d'œuvre sont prévues tout au long du projet ?
- Quels chefs d'opération sont concernés ?

La note d'organisation formalisée en début de projet est censée m'apporter la réponse à ces questions.

Ces éléments me permettront d'inscrire le processus de concertation dans l'organisation et le pilotage général de mon projet.

En cas de maîtrise d'ouvrage multiple, je veillerai à définir le processus de concertation de façon partagée avec l'ensemble des maîtres d'ouvrage pour une plus grande cohérence et ne pas créer de confusion pour le citoyen.

Par ailleurs, une vision claire de l'organisation du projet me permettra de **mieux faire comprendre au public la démarche projet** et la répartition des responsabilités.

Avancement du projet

- Comment le projet est-il découpé ?
 - Cycle de vie du projet : initialisation/ programmation/ conception/réalisation/ achèvement ;
 - thématiques : urbanistique, sociale, économique.
- Quel planning prévisionnel est envisagé ?
- A quel stade se trouve-t-on ?
- Où en est-on du processus décisionnel et d'orientation du projet ? Y a-t-il déjà eu des décisions prises ? Si oui, lesquelles ?

Les objectifs, le contenu et les cibles de la concertation varieront en fonction des différentes étapes du projet et des décisions attendues.

État des lieux des actions de communication et de concertation

Il s'agit là :

- de recenser les actions de communication et de concertation déjà menées sur le projet ou le cas échéant de constater leur absence.

Par exemple, l'intérêt de l'aménagement envisagé ou sa valeur peuvent avoir été présentés ; un élu peut s'être engagé sur tel ou tel point.

- D'en mesurer les effets sur la population

Par exemple, la population peut avoir l'impression que le projet est déjà définitivement arrêté.

Ceci est indispensable pour assurer la cohérence du discours délivré au public ou réajuster celui-ci si nécessaire lors de l'éventuelle concertation à venir.

Pour réaliser cet état des lieux, je travaille en partenariat avec les chargés de communication communautaires et locaux qui connaissent la plupart des messages qui ont été diffusés auprès des différents publics.





Panorama des acteurs et de leur relation au projet



Ce panorama m'apportera une bonne vision des acteurs concernés, de leur degré de connaissance du projet, de leur niveau de compréhension, d'adhésion ou de rejet du projet, de la diversité des points de vue, des attentes. Ce travail sera utile pour préciser les objectifs et la stratégie de concertation.

Un acteur est un individu ou un groupe qui, dans une organisation et face à une situation d'incertitude, a une position à défendre, un rôle à jouer, et mobilise son énergie pour le faire⁽¹⁾.

Identification et recensement des acteurs

L'identification et le recensement des acteurs ont pour objectif d'établir le périmètre social, technique et politique du projet et de **connaître mes futurs interlocuteurs** sur le projet.

Identifier les catégories d'acteurs

Les **acteurs institutionnels/pouvoirs publics** orientent le projet et/ou le co-financent et participent à la décision. Parmi eux, je peux trouver des représentants.

- Des services de l'Etat : ministères, administrations centrales ou déconcentrées ;
- des collectivités territoriales : communes, départements, régions, communautés d'agglomération / de communes...
- d'établissements publics : SNCF, RFF, Voies Navigables de France, SYTRAL...
- de SEM... voire des bailleurs publics.

Les **experts** (techniques, juridiques, financiers...) appartiennent aux personnels des collectivités, de leurs partenaires ou de sociétés de conseil, notamment. Ils apportent une contribution spécifique à la conception et à la réalisation du projet.

La **société civile**, concernée par le projet ou ses effets, s'organise en deux sous-catégories d'acteurs :

- organisés (agissent au nom d'un groupe) ;

Associations :

- habitants (Conseils de quartier, CIL, ...) ;
- usagers ;
- thématiques (environnement, habitat, patrimoine, déplacements, ...).

Autres :

- acteurs socio-professionnels (syndicats, chambres consulaires...);
- acteurs économiques (entreprises, chambres consulaires, ...);

- non organisés (agissent en leur nom propre).

Ils constituent souvent une majorité silencieuse. Il est néanmoins important de les identifier de façon à les faire s'exprimer : usagers divers, habitants lambda, mères et pères de famille, jeunes, ...

Les **partenaires privés** peuvent jouer un rôle essentiel dans le projet, jusqu'à participer à la prise de décision (par exemple un promoteur immobilier, le concessionnaire d'un parking...). Le cas échéant, il est judicieux de les identifier et de les prendre en compte dans la stratégie.

Notes

⁽¹⁾D'après Crozier, Frieberg



Attention !

Il s'agit à ce stade **d'identifier tous les groupes de personnes concernées par le projet ou ses effets**, à ses différentes échelles. Concernant la Société civile, il est conseillé de ne pas se limiter aux conseils de quartier, certes compétents et bien informés. Il me sera précieux de pouvoir entendre d'autres acteurs de la société civile, qui vivront le changement. Interroger des groupes pluriels même peu représentés m'apportera une vision plus large et plus juste des différences - voire des divergences - d'opinions publiques sur le sujet et me permettra d'envisager un débat le plus démocratique possible.

1.

Je **procède**

à une analyse
préalable

Le projet
et son contexte

Panorama
des acteurs et leur
relation au projet

Le choix de la
concertation
sur mon projet

Etablir un listing qui quadrille le terrain

Pour n'oublier personne, il est utile d'identifier les acteurs impactés directement et indirectement par la réalisation du projet selon un **double "quadrillage du terrain"** :

- **quadrillage du terrain géographique**, sur la base de la cartographie des échelles territoriales concernées (quartier, commune, agglomération)
- **quadrillage du terrain thématique**, à partir des différents aspects du projet (transports, environnement, aspects économiques...).

Je peux élaborer une première liste des acteurs concernés, les plus représentatifs possibles des opinions des **différentes catégories d'acteurs**, sur la base de mes propres connaissances et de celles de mes collègues chefs de projet, chargés de communication, agents des cabinets, services des communes concernées et élus.

Exemple de quadrillage thématique

	Acteurs institutionnels/pouvoirs publics			Experts	Partenaires privés	Société civile organisée
	Service de l'Etat	Service collectivités	Elus			
Logement			M ^{me} Y, CR Rhône-Alpes	Mme G, expert immobilier	M. I, promoteur immobilier	M. L, CIL.../OPAC du Rhône
Transports	M. T, DDE	M. D, ingénieur, Direction de la Voirie	M. X, élu référent Déplacements		M. Z, concessionnaire de parking	M. R, représentant de la FNAUT/ président de l'association des taxis
Environnement	M ^{me} E, DIREN	M ^{me} F, Pôle Environnement, CG 69		M. V, expert acoustique, BET Machin		M ^{me} N, association de protection de l'environnement/ oiseaux...
Economie/Emploi		M. R, service Développement Territorial		M. F, expert fiscaliste, cabinet Truc		M ^{me} P, chargée de développement économique, CCI
Vie du quartier (associative, culturelle, sportive...)		M. W Conservateur de la bibliothèque de...	M. S, élu chargé des sports			M ^{me} B, président du Conseil de quartier

Classifier les acteurs

Selon les acteurs identifiés, il est intéressant de repérer les cibles principales et les cibles relais.

Les cibles principales sont définies en fonction de leur impact potentiel sur l'atteinte des objectifs du projet, ils seront priorisés dans le processus de concertation.

Les cibles relais permettront de faciliter l'information et l'écoute auprès des cibles difficilement captables voire de les mobiliser pour le dialogue.

Attentes des acteurs

Après avoir identifié l'ensemble des acteurs, il est intéressant que je puisse me faire une idée de leur position, de leurs motivations et attentes vis-à-vis du projet. Il s'agit d'une première écoute générale qui devra être actualisée tout le long de la définition du processus de concertation et de sa mise en œuvre.

Je peux à partir d'une grille de questionnement soit interviewer directement les acteurs concernés soit me faire une idée en interrogeant certains interlocuteurs relais locaux (services des communes, missions territoriales, cabinet, ...).



Attention !

Dans certains cas, il est plus judicieux de reporter ces entretiens lorsque la réflexion sur l'opportunité de la concertation sera à un stade plus avancé et de me limiter à entendre certains interlocuteurs relais locaux. En effet, la décision de concerter n'est pas encore prise à cette étape. Ainsi, **je dois veiller à ne pas générer d'attentes en matière de concertation qui ne pourraient être honorées et éviter de laisser croire aux personnes rencontrées que le projet donnera lieu nécessairement à une concertation.**

Voici quelques questions auxquelles, au terme de ces entretiens, je dois être en mesure de répondre :

- Rôle/ responsabilité et représentativité de la personne/ du groupe de personnes identifiée(s) ?
- Degré de connaissance du projet ?
- Positions vis-à-vis du projet ? Enjeux pour eux ?
- Attentes ou exigences ?
- Motivation à intervenir dans la concertation ? Sur quel "mode" ?
- Relations avec les autres acteurs ?
- Préoccupations hors projet concernant les pouvoirs publics ?

Ce travail me permettra dans un premier temps d'apprécier de façon globale le positionnement de ces acteurs selon une première réaction au projet initial, d'identifier les différentes attentes d'ores et déjà exprimées, de repérer les points de convergence et de divergence. Dans un second temps, ces éléments que je pourrai compléter, me seront utiles pour définir les objectifs de la concertation et préciser son contenu.

Position des acteurs	Qui ?	Pourquoi ?	Attentes ?	Réalisables ?
Favorables				
Sans opinion				
Défavorables				

1.
Je **procède**
à une analyse
préalable

Le projet
et son contexte

Panorama
des acteurs et leur
relation au projet

Le choix de la
concertation
sur mon projet

1.

Je procède

à une analyse
préalable

Le projet
et son contexte

Panorama
des acteurs et leur
relation au projet

Le choix de la
concertation
sur mon projet

Notes

⁽¹⁾ Abréviation
de l'expression
anglo-saxonne
"Not In My BackYard"
: "Pas dans mon jardin"
qui définit
les personnes
défendant en priorité
leur intérêt individuel.

Carte sociodynamique des acteurs et stratégies d'acteurs

A partir des éléments recueillis lors des différents entretiens, il peut être intéressant de mesurer et de comparer le degré d'adhésion et de mobilisation des différents acteurs concernés par le projet. Cela donne une idée générale du contexte dans lequel la concertation s'inscrira et permettra de mesurer l'opportunité de la concertation et de préciser les objectifs de la concertation en conséquence. La carte sociodynamique des acteurs illustre très clairement cette analyse. Une carte spécifique pour les acteurs politiques peut être intéressante à réaliser notamment dans un contexte politique sensible.

Ce travail pourra être renouvelé au cours de la mise en œuvre de la concertation, les groupes de personnes pouvant, notamment grâce au processus de concertation, évoluer, changer de comportement et de type.

La typologie présentée page suivante est organisée en fonction de deux critères : le degré d'adhésion et de mobilisation vis-à-vis du projet.

Le degré d'adhésion renseigne d'une part, sur le degré de divergence entre les différents acteurs, les points éventuels de conflits et d'autre part sur le degré de négociation attendu sur le projet par les citoyens. En effet, plus l'adhésion sera forte, plus cela laisse penser que les attentes pour modifier le projet seront faibles.

A partir de ce constat, il s'agira d'apprécier plus précisément le cas échéant si le manque d'adhésion est dû :

- à un manque d'information, à des inquiétudes injustifiées.

Il conviendra alors de pallier à cet état par une communication pédagogique ;

- à des attentes fortes de modification du projet. Dans ce cas, il sera nécessaire d'apprécier si ce qui est attendu est a priori négociable ou non.

Si c'est oui, on ouvrira le champ du négociable à prévoir dans la concertation en conséquence.

Si ce n'est pas le cas, il faudra très vite engager une information ou un dialogue pour faire comprendre ce pourquoi ce n'est pas négociable.

Par ailleurs, l'adhésion et particulièrement la "non adhésion", n'est pas toujours liée au projet même. Certains acteurs peuvent avoir intérêt à être contre pour une toute autre raison que de modifier le projet. Ils sont alors dans une posture dangereuse pour l'exercice de concertation dans de bonnes conditions. Il est essentiel d'identifier ces acteurs afin de prendre en compte les risques qu'ils représentent, notamment en matière d'instrumentalisation et de dévoiement de la concertation et d'ouvrir largement le débat à des acteurs "constructifs".

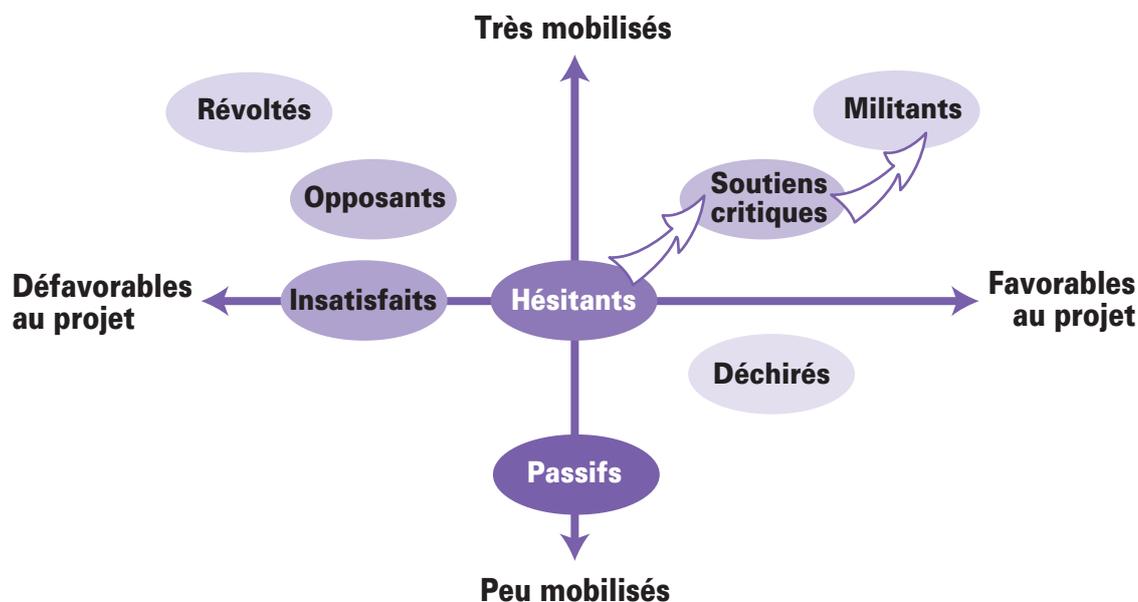
Le degré de mobilisation permet de mesurer la probable future représentation de certains points de vue dans le débat et d'apprécier les déséquilibres éventuels de représentation (existence de lobbies forts, des "NIMBY"). En cas de déséquilibre grave, il conviendra de susciter la mobilisation des acteurs moins représentés pour le dialogue et de soigner l'écoute déployée à leur égard.

Il permet aussi d'identifier les acteurs qui même en l'absence d'une concertation organisée par le maître d'ouvrage, se mobiliseront. Il sera donc préférable de se rapprocher d'eux.



1. Je **procède** à une analyse préalable
Le projet et son contexte
Panorama des acteurs et leur relation au projet
Le choix de la concertation sur mon projet

La carte sociodynamique des acteurs



Les types de comportements d'acteurs

Pas d'opinion tranchée

- les **passifs** n'ont pas d'opinion tranchée vis-à-vis du projet, ils semblent indifférents et constituent souvent une majorité silencieuse et attentiste. Il est néanmoins intéressant de les écouter (au minimum) ou de les faire participer ;
- les **hésitants** n'ont pas d'opinion tranchée vis-à-vis du projet, car ils peuvent manquer d'information et attendent des compléments ;
- les **déchirés** n'ont pas d'opinion tranchée vis-à-vis du projet, car ils sont en sa faveur mais contre la façon de procéder pouvant toucher leurs intérêts ;
- les **indéterminés** n'ont pas d'opinion tranchée vis-à-vis du projet car ils ne le connaissent pas.

Adversaires du projet

- les **révoltés** sont contre le projet ou contre la collectivité, et le seront jusqu'au bout ; ils veulent remettre en question le "non négociable" ;
- les **opposants**, également contre le projet ou contre la collectivité, ne sont pas prêts à employer n'importe quelle méthode, ils sont sensibles au rapport de force. Ils apportent une contribution au débat sur le projet ;
- les **insatisfaits** opposent une résistance passive, mais peuvent contribuer à enrichir le projet s'ils acceptent de participer.

Alliés du projet

- les **militants** sont clairement engagés en faveur du projet, ils y ont un intérêt direct ;
- les **soutiens critiques** sont des alliés constructifs et... critiques.



Le choix de la concertation sur mon projet



Le choix de la concertation va se dérouler en 3 phases successives.

Je dois m'interroger sur :

- l'obligation légale de la concertation ;
- l'existence des conditions pour mettre en œuvre la concertation au sens de la charte de la participation.

Je dois procéder à :

- la validation politique d'un scénario de concertation.

L'obligation légale de la concertation

La question essentielle à se poser dans un premier temps est **l'obligation ou non de concertation sur mon projet**.

Ai-je une obligation réglementaire de concertation sur mon projet ?

Non ¹

Oui ²

Suivant l'état d'avancement de mon projet, suivant son montant, suivant le type de projet mené quelles sont les obligations de concertation préalable, d'application de la loi L 300-2, d'enquête publique auxquelles je me soumetts.

- Je me réfère à la fiche juridique sur concertation réglementaire (n° 4) ;
- en cas de doute, je consulte le service juridique du Grand Lyon.

2 réponses possibles :

situation **Non** : je n'ai pas d'obligation légale à concerter ;

situation **Oui** : j'ai une obligation de concerter.

L'opportunité d'une concertation au sens de la Charte de la participation

Quelque soit la réponse apportée précédemment, il est toujours opportun de concerter au sens de la charte de la participation et de l'article 7 de la Charte de l'environnement :

- pour répondre à la demande de concertation émanant des citoyens ;
- pour faciliter l'appropriation du projet ;
- pour améliorer le projet : enrichissement du contenu, propositions de variantes, ...
- pour anticiper ou gérer un conflit.

L'analyse du projet et de son contexte réalisée précédemment a probablement révélé des enjeux à ces niveaux.

Si l'opportunité de la concertation est incontestable, il est néanmoins nécessaire de vérifier la faisabilité de sa mise en œuvre. En effet, celle-ci nécessite un certain nombre de conditions qui si elles ne sont pas réunies risquent de transformer l'exercice de concertation en "mascarade".

Les conditions minimales pour faire de la concertation sur mon projet au sens de la Charte de la participation sont-elles réunies?

Non, je ne peux pas faire de concertation sur mon projet au sens de la charte de la participation

Oui, je choisis de faire une concertation au sens de la Charte de la participation sur mon projet

Pour cela, je dois, à partir de mon analyse préalable, pouvoir répondre aux questions suivantes :

- Est-il encore temps de concerter ?
- Ai-je matière à concerter ?
- Existe t-il une motivation suffisante des acteurs ?
- Ai-je une réelle capacité de mobilisation des acteurs concernés ?

En fonction des réponses apportées, je suis dans les cas suivants :

Situation (1 + 4) et (2 + 4) : Je ne peux pas faire de la concertation au sens de la Charte de la participation.

Parce que :

- il est trop tard ;
- je n'ai pas suffisamment de matière pour ouvrir la concertation ;
- je n'ai pas les moyens (humains, matériels, financiers, ...);
- il n'y a pas d'intérêts manifestes de la part des publics sur le projet ;
- ...

Cette situation ne peut être qu'exceptionnelle. Je dois pouvoir justifier et peser le pour et le contre d'une telle position. En effet, l'absence de concertation peut provoquer de sérieux risques pour le projet lui-même (inadéquation du projet aux usages, rejet, ...) voire pour les élus concernés (insatisfaction des citoyens, défiance, ...). Plus on s'interroge en amont du projet sur l'opportunité de la concertation, plus on évite de se trouver dans cette situation sensible.

Dans le cas de (2) + (4) : je dois mettre en œuvre la concertation réglementaire dans le respect des obligations imposées par la loi.

Situation (2 + 3) (1 + 3) : je choisis de faire une concertation au sens de la charte de la participation.

Dans ce cas, je passe aux étapes suivantes et si je suis dans la situation (2) + (3), je veille à articuler la concertation réglementaire et la concertation au sens de la Charte de la participation (cf "Articulation entre concertation au sens juridique et au sens de la Charte de la participation" page 19).



1. Je procède

à une analyse préalable

Le projet et son contexte

Panorama des acteurs et leur relation au projet

Le choix de la concertation sur mon projet

1.

Je procède

à une analyse
préalable

Le projet
et son contexte

Panorama
des acteurs et leur
relation au projet

Le choix de la
concertation
sur mon projet

Notes

⁽¹⁾Négociation est entendu ici dans une acception ouverte. Il s'agit par les échanges de rechercher sur un certain nombre de points à un accord, une solution mutuellement acceptable : au mieux un consensus, dans la plupart des cas à un compromis.

Quel est le temps de la concertation ?

La concertation doit suivre le cycle de vie et le rythme des décisions du projet. Selon les phases ou les étapes du projet, elle sera plus ou moins active en fonction du niveau de dialogue ouvert et des objectifs que l'on se sera fixés.

Selon la complexité et la durée du projet, chaque période active de concertation peut correspondre :

- une phase complète du cycle de vie du projet (Initialisation, Programmation, ...);
- une étape d'une phase du projet;
- deux phases du cycle de vie du projet (si ces phases sont rapprochées);
- une opération ou une phase d'opération du projet (dans le cas d'un projet multi-opérations ou directeur).

A quels objectifs doit répondre la concertation ?

Fixer les objectifs de la concertation revient à se demander pour chaque étape ou phase du projet, **pourquoi** faire de la concertation.

On se demande :

- quelle valeur ajoutée le citoyen peut-il apporter au projet : par rapport à l'usage futur qu'il en fera, par rapport à sa connaissance des lieux (mémoire, vécu, ...)?

Il est important de ne pas se limiter aux attentes que le maître d'ouvrage aura seul identifiées. Nous pouvons avoir tendance à sous-estimer l'apport que l'on peut obtenir de la société civile sur le projet en pensant que l'on maîtrise tel ou tel sujet. Ainsi, on se demandera également :

- sur quelles questions précises la société civile ou le citoyen souhaite participer ?

A partir de l'analyse des acteurs p. 31 à p. 33 :

- la Société civile a-t-elle exprimé des attentes, des propositions, ...
- de quelle nature ?
 - Demande simple d'information, d'explication ;
 - demandes d'enrichissement du projet.
 - négociables ;
 - non négociables

En fonction des réponses à ces questions, je peux avoir trois niveaux d'objectifs correspondant au degré de négociation⁽¹⁾ ou d'influence sur le projet offert au citoyen.

Niveau 1 : Appropriation simple du projet

Dans ce cas, le maître d'ouvrage n'a pas a priori d'éléments de négociation à ouvrir car :

- il n'y a pas ou très peu d'attentes en matière d'enrichissement du projet, que ce soit du point de vue de la collectivité que de la Société civile ;
- les attentes exprimées par la Société Civile ne sont pas ou plus négociables. Il faudra alors l'expliquer ;
- il y a des interrogations voire des inquiétudes de la part des citoyens dont il faudra faciliter l'expression et auxquelles il conviendra de répondre de façon pédagogique.

L'information, l'écoute et le dialogue du processus de concertation viseront ici la compréhension du projet.

Ce premier niveau de concertation se retrouvera de fait dans les deux autres niveaux.



Attention !

Se limiter à cet objectif de concertation doit garder un caractère exceptionnel. Il est rare qu'il n'y ait pas d'attentes de la Société civile qui ne puissent être envisagées dans une optique d'enrichissement du projet. Cet objectif peut être pertinent en phase très amont, pour préparer une phase d'enrichissement du projet, lorsque les données, éléments d'étude à soumettre au débat, sont encore insuffisants.

1.
Je **procède**
à une analyse
préalable

Le projet
et son contexte

Panorama
des acteurs et leur
relation au projet

Le choix de la
concertation
sur mon projet

Niveau 2 : Enrichissement du projet

La collectivité et/ou la Société civile souhaitent faire évoluer le projet sur un certain nombre de points. Les demandes exprimées par la Société civile portent sur des éléments considérés a priori comme négociables par la Collectivité.

Le contenu des éléments de négociation devra être précisé en phase stratégie.

Niveau 3 : Co-production du projet

La collectivité et/ou la Société civile ont une forte attente tout au long de l'élaboration du projet. De nombreux points pourront être négociés à toutes les étapes du cycle de vie du projet : initialisation, programme, conception, ...

Tableau de propositions d'objectifs de concertation en fonction du phasage du projet

Phase du projet	Contenu	Décision attendue	Objectifs de concertation proposés	Opportunités	Risques
1 Initialisation	Etudes préalables Diagnostic Etudes de faisabilité Réflexion sur les modes de gestion	Validation des études Décision de faire Choix de l'exploitant ou du gestionnaire	Exemple : Période active 1 - Appropriation du projet		
2 Programmation	Réalisation cahier des charges	Validation cahier des charges	Exemple : Période active 2 - Enrichissement du projet		
3 Conception	Esquisses Note d'intention A V P Projet	Choix du lauréat Maîtrise d'œuvre Validation Décision finale	Exemple : Période active 3 - Enrichissement du projet		
4 Réalisation	Procédures AO/DCE Chantier	Choix des lauréats	Pas de concertation Information/Ecoute		
5 Achèvement	Réception Gestion du site, Gestion Urbaine de Proximité Exploitation	Adéquation du projet aux objectifs et aux usages des AO			

1.

Je **procède**

à une analyse
préalable

Le projet
et son contexte

Panorama
des acteurs et leur
relation au projet

Le choix de la
concertation
sur mon projet

Appropriation du projet	Enrichissement du projet	Co-production du projet
Objectifs :	Objectifs :	Objectifs :
Donner une information objective et pédagogique sur le projet.	Enrichir les éléments du programme.	Réfléchir en commun tout au long de l'élaboration du projet ou dans ses phases principales.
Écouter et répondre aux inquiétudes exprimées par les citoyens.	Prendre en compte des besoins, des attentes en phase de conception.	Rédiger en commun le programme.

Quelques exemples de situations

Le projet est peu mobilisateur vis-à-vis des acteurs.	Le projet est en cours de définition et je souhaite avoir des propositions des différents acteurs.	Le projet réclame une prise en compte forte d'un certain savoir citoyen.
Le projet génère des inquiétudes non justifiées qu'il est nécessaire de lever.	On cherche à nourrir le processus de conception par une prise en compte des aspirations,...des habitants/ usagers.	Il existe déjà une habitude de concertation entre les acteurs concernés par le projet.
Le projet n'est pas très avancé et il n'y a pas encore suffisamment de matière à réflexion.		

L'objectif d'enrichissement du projet doit être visé dès que possible.

La validation politique d'un scénario de concertation

On doit avoir en mémoire qu'il n'y a **pas de concertation légitime et efficace si elle n'est pas portée par les élus concernés.**

La décision de mener une concertation au sens de la charte de la participation revient à l'élu référent du projet. Il est souhaitable néanmoins que cette décision fasse l'objet d'une discussion au sein de l'équipe concertation et soit validée par le comité de suivi politique. Dans tous les cas, sans l'accord a minima de l'élu référent du projet, la mise en œuvre d'un processus de concertation au sens de la charte n'est pas fondée.

Afin de préparer cette décision, sur la base de mon analyse et des conclusions auxquelles j'ai abouti, je dois proposer plusieurs scénarios préalables. Par exemple, je peux proposer 2 scénarios contrastés ; un scénario (A) minimaliste d'information et de pédagogie des publics et un scénario (B) d'enrichissement ou de co-production du projet avec une participation très active des acteurs.

Ces scénarios préalables de concertation sont composés de :

PERIODES ACTIVES DE CONCERTATION

+

OBJECTIFS DE CONCERTATION

La volonté politique et l'adhésion a priori à l'intérêt de la participation citoyenne varient selon les élus. Il est important que mes scénarios soient accompagnés d'un argumentaire étayé justifiant mes propositions et montrant les points forts et les points faibles de chacun des scénarios.

Ma présentation doit exposer succinctement en 3 ou 4 pages :

État des lieux :

- les éléments principaux concernant le projet et son contexte ;
- le panorama des acteurs.

Analyse :

- l'opportunité et la faisabilité de la concertation.

Propositions :

- mes scénarios.

S'il y a lieu l'articulation entre concertation au sens de la charte de la participation et concertation réglementaire, doit être explicitée.

L'équipe concertation ou l'élu référent aura à choisir un des deux scénarios ou pourra définir un troisième scénario qui sera soumis au COPIL, et/ou à l'assemblée ou au bureau si nécessaire pour validation définitive.

1. Je **procède**

à une analyse
préalable

Le projet
et son contexte

Panorama
des acteurs et leur
relation au projet

Le choix de la
concertation
sur mon projet



Je **conçois** une stratégie de concertation

J'ai défini dans le chapitre précédent un scénario préalable de concertation en précisant notamment :

**Périodes actives de concertation
+ Objectifs de concertation.**

Ce scénario préalable a été validé par le niveau de décision politique requis.

Maintenant, je dois réfléchir à la démarche que je vais engager dans la perspective de la concertation.

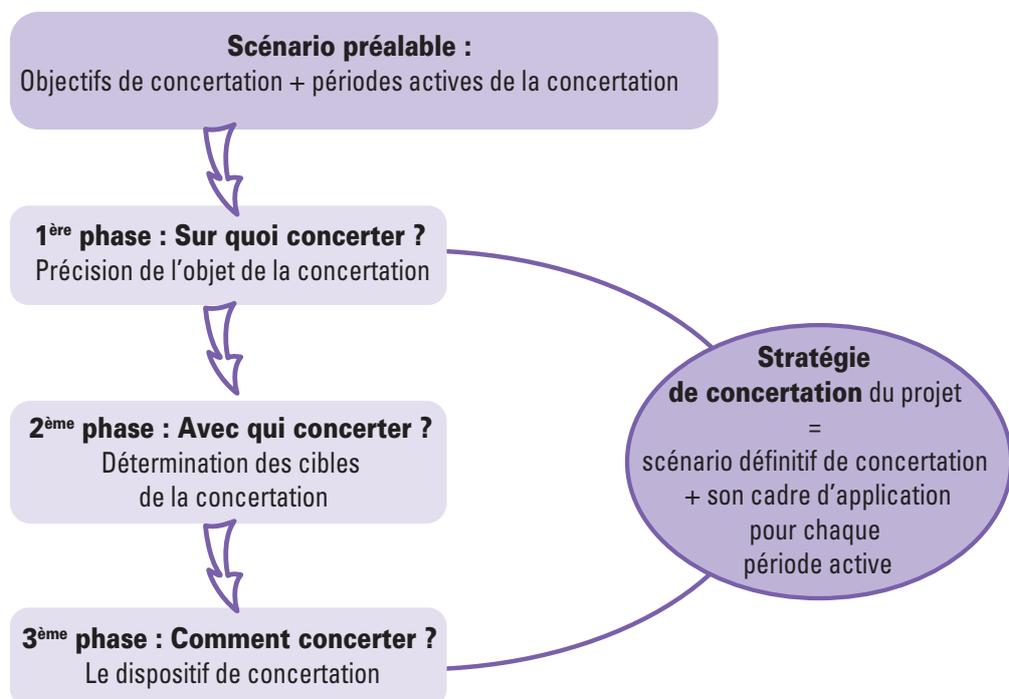
Je dois préciser le contenu et la cible pour chacune des périodes actives du projet, définir l'organisation et les moyens nécessaires à la mise en œuvre. Cette réflexion doit être parfaitement articulée avec ma conduite de projet.

Pour m'aider, je m'appuierai en tant que de besoin sur les éléments de mon analyse préalable.



La conception de la stratégie de concertation

Le processus d'élaboration de la stratégie de concertation se déroule en 3 phases successives, qui correspondent à 3 questions différentes à se poser :



Sur quoi concerter ? L'objet de la concertation

Il s'agit à ce stade de préciser pour chacune des périodes actives identifiées et des objectifs fixés dans l'analyse préalable, le contenu de la concertation.

Selon l'objectif visé par la concertation, le champ de la concertation sera plus ou moins large et l'on distinguera ce qui relève de la pédagogie de ce qui relève de la négociation :

- s'il s'agit uniquement d'un objectif d'appropriation du projet, le contenu pourra être très large, car il ne s'agit pas de modifier le projet, mais de mieux le faire comprendre.

On prendra en compte :

- les besoins identifiés : manque d'information, incompréhensions, inquiétudes, ...
 - les attentes non négociables qu'il conviendra d'expliquer ;
 - les points sur lesquels, il me paraît important d'apporter une information.
- s'il s'agit d'un objectif d'enrichissement du projet ou de co-production, le champ ouvert à l'enrichissement ou à la co-production doit être bien circonscrit pour éviter les malentendus. En effet, le projet est de par sa nature, son degré d'avancement, ses contraintes, nécessairement en partie contraint et certains points sont de fait "non modifiables", "non négociables".

Il est vivement conseillé, pour mener une concertation claire et transparente, d'expliquer aux publics ce distinguo et de l'illustrer sur le projet concerné. Cela fait partie de l'énoncé des règles du jeu.

Le terme "non négociable" a une connotation négative. Il devra être utilisé avec prudence auprès des citoyens.

Le "non négociable"

Le "non négociable" regroupe en général a minima :

- les orientations politiques qui fondent le projet (PDU, PLU, SCOT, parti pris ou autre point de vue d'intérêt général porté par les élus...) ;
- les enjeux fonctionnels du projet ;
- les contraintes irréversibles relevées dans l'analyse préalable.

En effet, un contexte idéal où le débat pourrait s'exercer libéré de toutes contraintes techniques, temporelles, financières n'existe pas... Le champ de "négociation" dans la concertation se trouvera donc d'autant plus réduit que les contraintes relevées dans l'analyse préalable seront nombreuses et irréversibles.

Par ailleurs, le "non négociable" évoluera au fur et à mesure de l'avancement du projet. Par exemple, le programme d'aménagement peut être négociable lorsqu'on est en phase de programmation ; il s'impose à tous en phase de conception et devient un "non négociable" dès lors qu'il a été validé.



Attention !

Il ne suffit pas de décréter tel point non négociable pour éviter le débat et les réactions naturelles des citoyens.

Le non-négociable n'est pas toujours évident à accepter et à comprendre par les acteurs. L'information et la pédagogie sur ces sujets devront donc être privilégiées. Par ailleurs, il conviendra de distinguer ce qui n'est absolument pas négociable de ce qui pourrait l'être. Cela permet de laisser une marge de discussion avec la société civile sur ce dernier champ.

2.

Je **conçois**
une stratégie
de concertation

La conception
de la stratégie
de concertation

La prise en compte
de la stratégie
de concertation dans
la conduite
de projet

La validation
politique



2.

Je **conçois**

une stratégie
de concertation

La conception
de la stratégie
de concertation

La prise en compte
de la stratégie
de concertation dans
la conduite
de projet

La validation
politique

Le "négociable"

Le contenu sera différent selon la phase du cycle de vie du projet concernée.

Les contenus possibles en fonction de l'étape de la conduite de projet

Phase Initialisation : Recueil des usages des espaces, réalisation d'un diagnostic partagé.

Phase Programmation : Travail sur l'élaboration du cahier des charges du projet pour le choix du maître d'œuvre concepteur.

Rappelons que le choix du maître d'œuvre pour des raisons de respect des procédures réglementaires de marchés publics ne peut être ouvert à la concertation. Il appartient à la Commission d'Appel d'Offres réglementaire.

Phase Conception : Travail avec le concepteur pour :

Enrichir les esquisses et l'avant-projet sur certains points : aménagements paysagers, mobilier urbain, déplacements, ... en prenant en compte les attentes et les besoins des citoyens

Rappelons que dans ce cas, il faudra avoir veillé à inscrire ce travail dans le programme relatif au choix du concepteur.

Phase Réalisation : Recherche commune de solutions pour atténuer les nuisances conséquentes au chantier.

L'activation de la concertation à ce sujet peut démarrer avant cette phase, de préférence avant la rédaction des dossiers de consultation d'entreprises pour une prise en compte des éléments de la concertation par ces dernières.

Phase Achèvement : Repérage de dysfonctionnements éventuels et recherche de solutions/adaptations, réflexion sur la gestion de proximité, évaluation concertée...

La réflexion sur l'exploitation et sur l'évaluation étant initiée en amont du projet, la concertation avec les citoyens devra l'être aussi à ce moment.



Attention !

Si l'on s'est fixé un objectif d'enrichissement du projet ou de co-production, il convient de veiller à ce que le champ ouvert à la "négociation" soit suffisamment conséquent pour justifier sa mise en œuvre au sens de la Charte de la Participation.



2.

Je **conçois**
une stratégie
de concertation

La conception
de la stratégie
de concertation

La prise en compte
de la stratégie
de concertation dans
la conduite
de projet

La validation
politique

Avec qui concerter ? Les cibles de la concertation

Si chaque citoyen reste libre de ou de ne pas participer, et dans ce premier cas de choisir le niveau de sa participation, il est nécessaire au nom du principe d'égalité, de donner à tous les citoyens concernés par le projet, la possibilité de participer.

Toutefois, si je dois viser le plus grand nombre, je dois aussi, dans un souci d'efficacité :

- cibler plus particulièrement certains publics en fonction des objectifs de concertation fixés, du contenu défini précédemment et de l'analyse des jeux d'acteurs ;
- cibler les publics en fonction des différentes échelles territoriales du projet (quartier, commune, agglomération, ...)
- tenir compte de certains groupes ou catégories d'acteurs qui ne sont pas positionnés a priori en faveur du projet. Ils sont une cible prioritaire en prévention d'un risque de conflits, ou pour équilibrer le débat ;
- m'appuyer sur des acteurs relais qui permettront de démultiplier l'information, l'écoute et le dialogue.

Pour cela, je m'appuie sur les acteurs identifiés en analyse préalable.

Les cibles vont être différentes suivant l'étape du processus de concertation, c'est-à-dire si je me trouve dans une étape **d'information, d'écoute, de consultation, de dialogue voire de co-construction**. Elles seront de moins en moins larges.

En fonction des objectifs de la concertation, de son contenu et des types d'acteurs identifiés, je dois donc me poser les questions suivantes :

- Qui j'informe ?
- Qui j'écoute ?
- Qui je consulte ?
- Avec qui je dialogue ?

Qui j'informe ?

Deux règles :

Public le plus large possible

L'information doit viser dans l'absolu toutes les personnes intéressées par le projet, soit a priori l'ensemble de la population de la collectivité maître d'ouvrage. L'information au plus grand nombre devra permettre l'expression de tous ceux qui en exprimeraient le souhait et devra ainsi mettre en évidence les moyens d'accéder à une information plus complète, de réagir ou de participer au dialogue s'il a lieu.

Cible plus restreinte

Les personnes concernées directement par le projet pourront être visées pour une information plus spécifique. Ceux qui auront souhaité participer au débat ou à un atelier de travail pourront être destinataires d'une information plus précise voire plus pédagogique que l'information générale apportée au plus grand nombre.

Qui j'écoute ?

Il s'agit d'écouter le plus grand nombre de type d'acteurs, de recueillir l'expression du maximum de points de vue, particulièrement ceux des acteurs qui ne seront pas représentés ou qui n'auront pas l'occasion de s'exprimer dans la phase de dialogue et de débat : ceux qui n'ont pas le temps, ceux qui ne sont pas nécessairement habitués au débat, ..., mais qui peuvent néanmoins avoir un avis à donner sur le projet.

Qui je consulte ?

La consultation est une forme d'écoute plus ciblée. Il s'agit de viser des publics spécifiques (ex : associations thématiques), s'il est attendu des réponses sur des sujets particuliers.

2.

Je **conçois**

une stratégie
de concertation

La conception
de la stratégie
de concertation

La prise en compte
de la stratégie
de concertation dans
la conduite
de projet

La validation
politique

Notes

⁽¹⁾ Effet NIMBY :
Not In My Back Yard
("pas dans mon
jardin").

Avec qui je dialogue ?

Le nombre de participants au dialogue est limité. Un véritable dialogue n'est concevable qu'avec un groupe au maximum de 30 à 40 personnes.

La difficulté est alors d'ouvrir le dialogue à toute personne qui exprimera le souhait de participer à cet exercice tout **en veillant à garantir un débat le plus démocratique possible.**

Comment ne pas se limiter :

- Aux habitués du débat qui sont en demande ?
- Aux habitants ayant un intérêt direct à agir, notamment pour se prémunir de l'effet NIMBY⁽¹⁾ ?
- Aux groupes constitués et ne pas risquer de donner tribune aux lobbys, déjà organisés pour faire entendre leur voix ?

Comment élargir le débat :

- A ceux qui ne viennent pas spontanément ou facilement ?
- Aux publics fragilisés ?
- Prendre en compte les publics individuels, non représentés dans les associations ?
- Associer les publics des échelles territoriales plus larges non concernés directement par le projet ?

Il est nécessaire de viser une pluralité des catégories d'acteurs et un certain équilibre de leur représentation :

- pluralité des groupes sociologiques ((jeunes, femmes, étrangers, salariés, ...)) ;
- diversité des points de vue qu'ils représentent (intérêts locaux/de proximité, ...)) ;
- motivations et intérêts divers.

Pour m'aider dans cet exercice, les missions territoriales, les mairies seront de précieux collaborateurs. Le Conseil de développement peut aussi être sollicité.



Attention !

Il est essentiel de garder à l'esprit que quelque soit la "qualité" du groupe constitué en fonction de ces critères, **le groupe présent lors du dialogue restera toujours partiel et amènera de fait une vision partielle.** Il est de la légitimité et de la responsabilité des élus, dans une vue d'ensemble et dans le souci de l'intérêt général, de considérer et de prendre en compte les autres points de vue possibles qui ne s'exprimeront pas nécessairement au cours du temps de dialogue ou qui auront été recueillis par le biais des dispositifs d'écoute mis en œuvre parallèlement dans le processus de concertation. Ceci est important, lors de la phase de dialogue, à rappeler aux participants. On peut imaginer que l'issue du débat soit opposée au point de vue des absents. Les élus auront donc à trancher en prenant leur décision.

Comment concerter ? Le dispositif de concertation

Le rythme de la concertation

Il est important de ne pas limiter le processus de concertation aux temps de dialogue direct organisés sur une ou plusieurs phases du projet. Si ces moments actifs rythment particulièrement le processus de concertation, ils doivent toujours être accompagnés d'un temps d'information et d'écoute et se clôturer par un temps de restitution. Par ailleurs, l'information, l'écoute, la pédagogie du projet et une forme d'éducation à la citoyenneté doivent être prévues, parallèlement et de façon permanente tout le long du projet.

Périodes actives de concertation (intégrant un temps de dialogue direct avec les citoyens)

Ces temps correspondent aux différentes phases ou étapes du cycle de vie du projet et s'articulent avec le processus de décision. C'est ceux que j'ai identifiés dans mon scénario de concertation validé.

Ils concernent surtout la concertation menée dans un objectif d'enrichissement et de co-production. Toutefois, le dialogue peut aussi s'avérer intéressant pour mieux faire comprendre le projet.

Il convient de déterminer en fonction du planning du projet et des décisions : quand je démarre et quand je clôture la période active de concertation ? Il est préférable que la durée de cette période ne soit pas trop longue afin d'assurer un certain rythme du dialogue organisé notamment au sein des ateliers de concertation. Ainsi, sur une phase du projet plutôt longue découpées en plusieurs étapes, il sera plus pertinent d'organiser plusieurs périodes actives pour chacune des étapes.

Une période active se déroule en trois temps :

- information-Ecoute ;
- dialogue-Propositions ;
- restitution-Engagements.

Concertation tout le long du projet

- Information sur l'avancement du projet et de la concertation ;
- écoute permanente ;
- pédagogie du projet et éducation à la citoyenneté.

2.

Je **conçois**
une stratégie
de concertation

La conception
de la stratégie
de concertation

La prise en compte
de la stratégie
de concertation dans
la conduite
de projet

La validation
politique



Attention !

Il est essentiel d'avoir **identifié les moments de prise de décision à chaque étape du projet pour fixer les dates de la concertation**. La période active de concertation doit avoir lieu avant le projet de décision établi par les services s'il s'agit d'une décision relevant du circuit bureau ou assemblée et avant le Comité de suivi politique du projet s'il s'agit d'une décision relevant de cette instance.



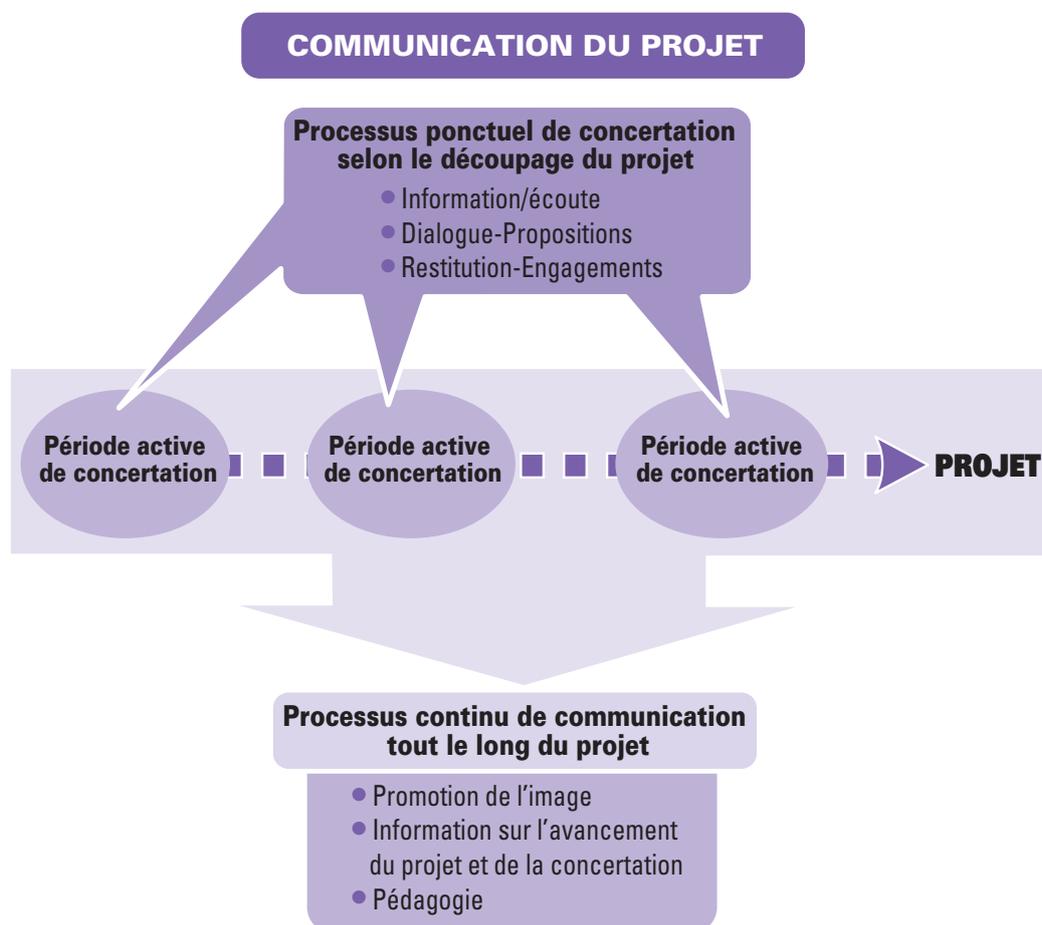
2.

Je **conçois**
une stratégie
de concertation

La conception
de la stratégie
de concertation

La prise en compte
de la stratégie
de concertation dans
la conduite
de projet

La validation
politique



Les modalités de concertation :

Définir les modalités revient à définir précisément, en fonction des objectifs, des temps de concertation, du contenu et des cibles, les actions à mettre en œuvre et les outils à utiliser pour mobiliser les cibles visées et optimiser leur participation.



Quelles actions dois-je mettre en œuvre ?

En période active

Information :

Exemple : éditer une plaquette d'information, réaliser une exposition.

Ecoute

Exemples : ouvrir et mettre à disposition du public un registre, réaliser une enquête, ...

Dialogue

Exemple : organiser des ateliers de concertation.

Restitution

Exemples : organiser une réunion publique, communiquer le bilan de la concertation.

On peut opter pour un marché de définition si la collectivité pense qu'il est nécessaire de concerter avec les citoyens pour déterminer la nature et l'étendue du "besoin" avec précision. Article 73 du Code des Marchés Publics.

Tout le long du projet

Information et écoute permanente

Exemple : Créer une Maison du Projet

Pédagogie du projet et éducation à la citoyenneté

Exemples :

- **formations** autour des notions d'urbanisme, de cadre de vie, de patrimoine, d'habitat, ... , pour diffuser une culture urbaine, familiariser la population à des notions qui leur paraissent quelquefois abstraites ;
- **expériences pédagogiques auprès d'enfants ou d'adultes** pour les sensibiliser à leur environnement ou à leur cadre de vie, et pour recueillir leur regard sur leur territoire ;
- **prestations artistiques** pour permettre l'expression des habitants sur leurs impressions et leur vécu sur leur territoire et pour favoriser les échanges naturels et spontanés autour du projet ;
- **rencontres citoyennes informelles** sur des sujets touchant indirectement le projet.

Avec quels outils ?

Les outils sont présentés dans la liste des outils possibles présentée dans la fiche "Outils de communication-concertation".

Les outils d'information et d'écoute :

- les outils d'information : réunions publiques, lettre d'informations, expositions, maison du projet, ...
- les outils d'écoute : questionnaires, interviews, bulletins réponses, registres, boîtes mël, forum, ...

Au-delà de ces outils classiques de communication, le recours à des acteurs relais de l'information et de l'écoute peut être un excellent moyen d'optimiser les résultats. Les associations peuvent jouer ce rôle de relais entre le maître d'ouvrage et ceux qu'ils sont censés représenter (les conseils de quartier avec leur habitants, les comités d'usagers, ...)

Pour viser le plus grand nombre, il est pertinent de multiplier les outils d'information et d'écoute et de les adapter en fonction de mes cibles.

Les outils de dialogue

Réunion d'échanges, groupes de travail, ateliers de concertation, forums...

Les outils de restitution

Le rôle du chargé de communication est essentiel à cette étape.



Attention !

On peut être tenté pour gagner du temps de passer directement au choix des outils sans procéder à l'analyse préalable et aux étapes précédentes nécessaires à la définition de la stratégie. Ainsi, on prévoit une ou plusieurs réunions publiques sans savoir précisément pourquoi, sur quoi, avec qui on l'organise. **Ceci est dangereux et constitue la raison majeure des échecs de la concertation.** Elle doit se situer entre le début de la réflexion devant mener à la décision jusqu'à la rédaction du projet de décision.

2.

Je **conçois**
une stratégie
de concertation

La conception
de la stratégie
de concertation

La prise en compte
de la stratégie
de concertation dans
la conduite
de projet

La validation
politique

2.

Je **conçois**

une stratégie
de concertation

La conception
de la stratégie
de concertation

La prise en compte
de la stratégie
de concertation dans
la conduite
de projet

La validation
politique

Synthèse de la stratégie

La stratégie de concertation peut-être synthétisée dans un tableau récapitulatif tel que celui de l'exemple ci-dessous. Celui-ci fait apparaître pour chaque phase du projet, selon les objectifs de concertation visés et le niveau de participation attendu :

- le contenu de la concertation ;
- les cibles visées ;
- les actions de communication ;
- les outils.

Un autre tableau récapitulant le processus de communication continu pour la participation citoyenne est intéressant à faire. Il précisera les outils de communication à mettre en œuvre pour assurer la communication autour des processus de concertation mis en œuvre tout le long du projet : information sur l'avancement du projet et de la concertation, éducation au projet urbain, écoute permanente, ...).

Synthèse stratégie pour chaque période active de concertation

Phase du projet	Objectifs de concertation	Contenu	Cibles	Actions	Outils
1 Initialisation	Appropriation ou enrichissement ou co-production	Pédagogique Négociable Non négociable	A informer A écouter Avec qui dialoguer	Information Exemple : Présenter le projet aux commerçants	Réunion
2 Programmation					
3 Conception					
4 Réalisation					
5 Achèvement					

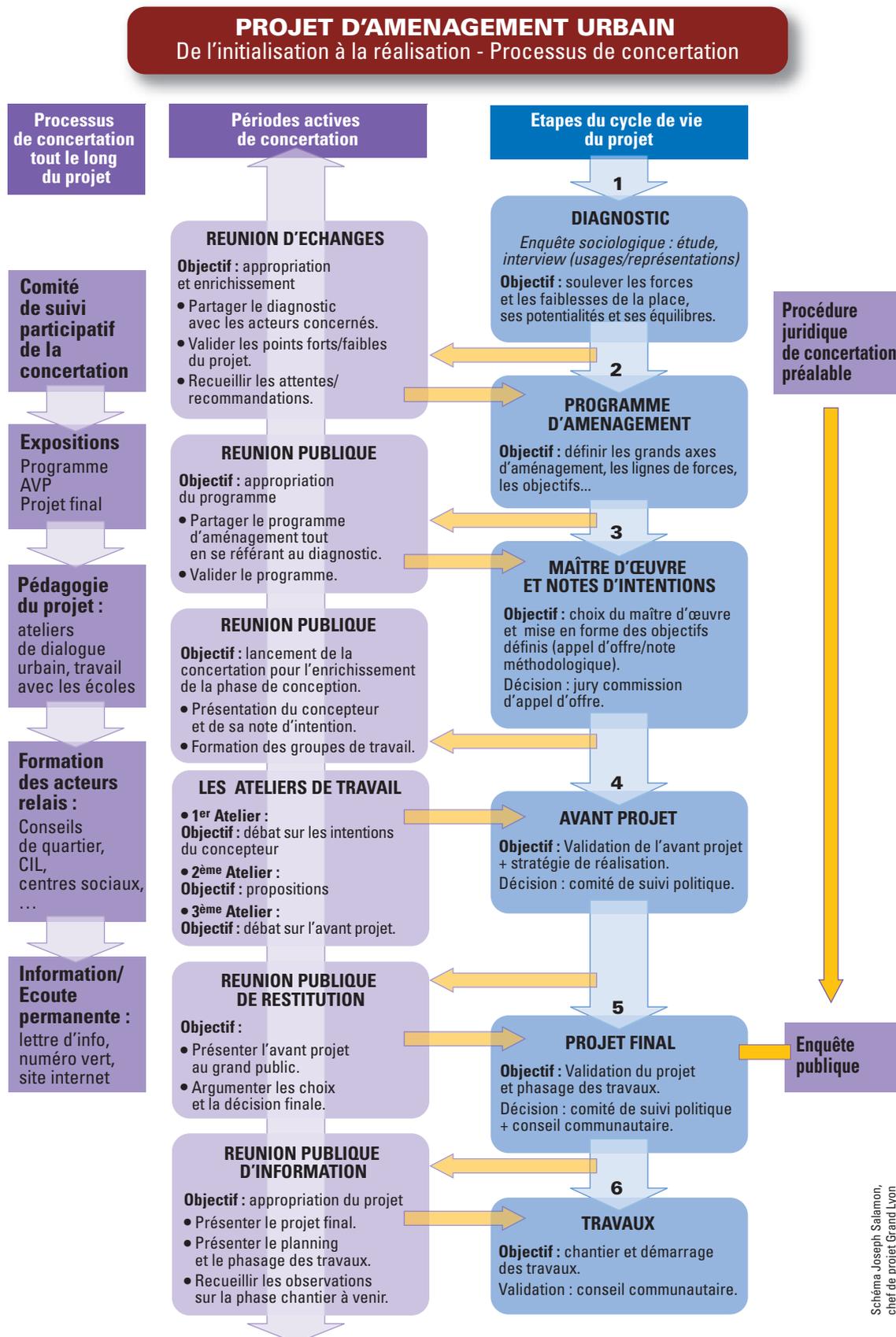
La réalisation d'un synopsis de concertation permet de mettre en parallèle les périodes actives de concertation (Information/Écoute, Dialogue, Restitution), les objectifs associés et les différentes phases d'avancement du projet : diagnostic, programme, conception, ... Le synopsis peut aussi faire apparaître le processus prévu tout le long du projet. (Voir exemple de synopsis page ci-contre).

2. Je **conçois** une stratégie de concertation

La conception de la stratégie de concertation

La prise en compte de la stratégie de concertation dans la conduite de projet

La validation politique





La prise en compte de la stratégie de concertation dans la conduite de projet



L'estimation des besoins de la concertation

L'exercice mené conjointement par le chef de projet et le chargé de communication-concertation, consiste à estimer l'ensemble des besoins nécessaires à la définition, la mise en œuvre de la concertation que ceux-ci débouchent sur une mobilisation interne ou externe.

Les types de besoins :

L'assistance à maîtrise d'ouvrage en matière de concertation

Certains projets complexes peuvent nécessiter une assistance particulière pour la définition et la mise en œuvre de la concertation.

La production des outils de communication et de concertation

C'est au chargé de communication-concertation de la Direction de la Communication sollicité par le chef de projet de définir les outils de communication et de concertation les plus adaptés à la stratégie de concertation, de préparer et de suivre leur production.

L'accompagnement logistique

C'est un enjeu essentiel pour la réussite de la concertation. Il s'agit de la préparation des salles, l'enregistrement des réunions, l'installation du matériel, le rangement, ...

Les services du Grand Lyon (Direction Logistique et Bâtiment) compétents en la matière, n'interviennent aujourd'hui que dans le cadre des réunions organisées au siège du Grand Lyon et dans les heures habituelles d'ouverture au public. Ainsi, les démarches de concertation se tenant pour des raisons d'efficacité, dans le périmètre des projets, l'intervention de ces services n'est pas aujourd'hui possible.

Le recours à la "bonne volonté" du chef de projet ou du chargé de communication a ses limites. Il est conseillé de faire appel à un prestataire externe. Le cahier des charges et la consultation relative sont réalisés par la Direction de la Communication en sa qualité de centre de gestion. Un marché à bons de commande permet une plus grande souplesse dans la mobilisation de ces moyens par le chef de projet.

L'animation, la médiation des réunions publiques et des ateliers de concertation

L'intervention d'un tiers neutre peut faciliter le débat. Celui-ci recherchera la réciprocité, ne prendra pas partie ni ne portera de jugement, atténuera les rapports de force entre les parties. Le recours à un médiateur est de plus en plus fréquent pour animer la concertation.



2.
Je **conçois**
une stratégie
de concertation

La conception
de la stratégie
de concertation

La prise en compte
de la stratégie
de concertation dans
la conduite
de projet

La validation
politique

En cas de mobilisation interne : associer et/ou informer les services concernés pour que le déploiement des moyens soit validé et mis en œuvre au bon moment.

En cas de mobilisation externe : les moyens à mobiliser devront faire l'objet d'une inscription budgétaire et d'une commande. Les directions opérationnelles sont centres budgétaires, et la Direction de la Communication est centre de gestion. Ainsi, les directions opérationnelles transmettent leurs besoins dans le cadre d'un programme annuel à la Direction de la Communication qui en apprécie le bien-fondé et le coût. Les crédits sont alors ouverts dans les directions opérationnelles et sont gérés à la Direction de la Communication. Celle-ci, par exemple, assure la rédaction et le suivi des commandes, notamment des marchés.

L'estimation des besoins ayant une incidence directe sur le budget doit être faite suffisamment tôt pour pouvoir être prise en compte dans la préparation budgétaire. Ceci justifie encore l'intérêt d'étudier la question de la concertation suffisamment tôt.



2.

Je **conçois**

une stratégie
de concertation

La conception
de la stratégie
de concertation

La prise en compte
de la stratégie
de concertation dans
la conduite
de projet

La validation
politique

Articulation fonctionnelle du projet et de la concertation : Phyfi, ...

PHYFI, système d'exploitation développé en interne au Grand Lyon permet d'assurer l'ensemble des fonctions inhérentes à la gestion de projet, notamment, la planification des activités, l'évaluation des dépenses liées à la réalisation des activités, le pilotage des délais et des coûts en fonction de l'avancement des activités, la gestion du plan de charge des ressources utilisées sur l'ensemble des projets, ...

Les données relatives au processus de concertation doivent être saisies dans Phyfi pour une cohérence avec l'ensemble des autres données du projet.

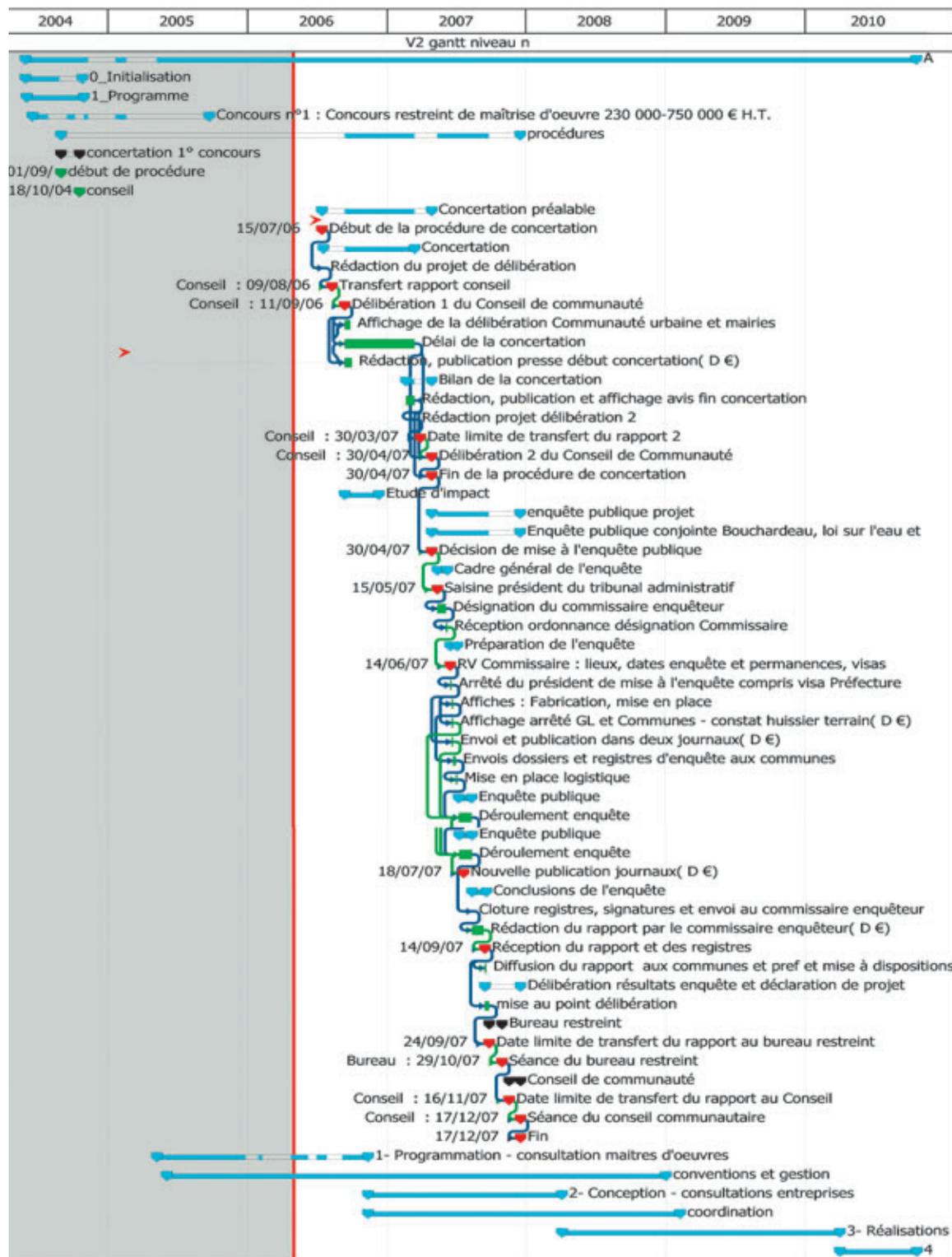
Descriptif	Durée	Début cal	Fin calculée
Anneau bleu Aménagement du Canal de Jonag	2333j	29/05/04	17/10/10
0 Initialisation	150j	29/05/04	25/10/04
1 Programme	150j	01/06/04	28/10/04
Concours n°1 : Concours restreint de maîtrise d'opérations	463j	15/06/04	20/09/05
procédures	1202j	01/09/04	16/12/07
concertation 1° concours	47j	01/09/04	17/10/04
début de procédure		01/09/04	31/08/04
conseil		18/10/04	17/10/04
Concertation préalable	289j	15/07/06	29/04/07
Début de la procédure de concertation		15/07/06	14/07/06
Concertation	240j	17/07/06	13/03/07
Rédaction du projet de délibération	2j	17/07/06	18/07/06
Transfert rapport conseil		09/08/06	08/08/06
Délibération 1 du Conseil de communauté		11/09/06	10/09/06
Affichage de la délibération Communauté urbaine	15j	11/09/06	25/09/06
Délai de la concertation	184j	11/09/06	13/03/07
Rédaction, publication presse début concertation	15j	11/09/06	29/09/06
Bilan de la concertation	68j	21/02/07	29/04/07
Rédaction, publication et affichage avis fin concertation	15j	21/02/07	13/03/07
Rédaction projet délibération 2	2j	14/03/07	15/03/07
Date limite de transfert du rapport 2		30/03/07	29/03/07
Délibération 2 du Conseil de Communauté urbaine		30/04/07	29/04/07
Fin de la procédure de concertation		30/04/07	29/04/07
Etude d'impact	90j	11/09/06	09/12/06
enquête publique projet	231j	30/04/07	16/12/07
Enquête publique conjointe Bouchardeau, loi sur l'accès à l'information	231j	30/04/07	16/12/07
Décision de mise à l'enquête publique		30/04/07	29/04/07
Cadre général de l'enquête	25j	15/05/07	08/06/07
Saisine président du tribunal administratif		15/05/07	14/05/07
Désignation du commissaire enquêteur	20j	15/05/07	03/06/07
Réception ordonnance désignation Commissaire enquêteur	5j	04/06/07	08/06/07
Préparation de l'enquête	20j	14/06/07	03/07/07
RV Commissaire : lieux, dates enquête et permis		14/06/07	13/06/07
Arrêté du président de mise à l'enquête compris	5j	14/06/07	18/06/07
Affiches : Fabrication, mise en place	5j	19/06/07	23/06/07
Affichage arrêté GL et Communes - constat huls	5j	19/06/07	23/06/07
Envoi et publication dans deux journaux	6j	19/06/07	24/06/07
Envois dossiers et registres d'enquête aux communes	5j	24/06/07	28/06/07
Mise en place logistique	5j	29/06/07	03/07/07
Enquête publique	30j	10/07/07	08/08/07
Déroulement enquête	30j	10/07/07	08/08/07
Enquête publique	30j	10/07/07	08/08/07
Déroulement enquête	30j	10/07/07	08/08/07
Nouvelle publication journaux		18/07/07	17/07/07
Conclusions de l'enquête	39j	09/08/07	16/09/07
Cloture registres, signatures et envoi au commissaire enquêteur	3j	09/08/07	11/08/07
Rédaction du rapport par le commissaire enquêteur	30j	12/08/07	10/09/07
Réception du rapport et des registres		14/09/07	13/09/07
Diffusion du rapport aux communes et préf et	3j	14/09/07	16/09/07
Délibération résultats enquête et déclaration de mise au point délibération	94j	14/09/07	16/12/07
	10j	14/09/07	23/09/07
Bureau restreint	35j	24/09/07	28/10/07
Date limite de transfert du rapport au bureau restreint		24/09/07	23/09/07
Séance du bureau restreint		29/10/07	28/10/07
Conseil de communauté urbaine	31j	16/11/07	16/12/07
Date limite de transfert du rapport au Conseil de communauté urbaine		16/11/07	15/11/07
Séance du conseil communautaire		17/12/07	16/12/07
Fin		17/12/07	16/12/07
1- Programmation - consultation maîtres d'œuvre	550j	09/05/05	09/11/06
conventions et gestion	1310j	01/06/05	31/12/08
2- Conception - consultations entreprises	508j	10/11/06	31/03/08
coordination	820j	10/11/06	06/02/09
3- Réalisation chemin de halage	730j	01/04/08	31/03/10
4- Achèvement	200j	01/04/10	17/10/10

2. Je **conçois** une stratégie de concertation

La conception de la stratégie de concertation

La prise en compte de la stratégie de concertation dans la conduite de projet

La validation politique



2.

Je **conçois**

une stratégie
de concertation

La conception
de la stratégie
de concertation

La prise en compte
de la stratégie
de concertation dans
la conduite
de projet

La validation
politique

Adaptation de la note d'organisation

La note d'organisation sera rédigée ou mise à jour en fonction de la stratégie de concertation.

Elle intégrera :

- les missions relatives à la concertation dans les rôles de chacun ;
- la validation et le suivi du processus de concertation par les instances de conduite de projet ;
 - équipe de concertation ;
 - comité de projet ;
 - comité technique ;
 - comité de suivi politique ;

- les périodes et les dates relatives à la concertation dans le planning ;
- le budget de concertation dans la répartition générale ;
- prise en compte dans les cahiers des charges ou documents de programmation en cours ou prévus tout le long du cycle de vie du projet ;
 - maîtres d'œuvre ;
 - chefs d'opérations ;
 - exploitants.

Articulation avec la concertation réglementaire, le cas échéant

Il s'agit là de veiller à la cohérence des temps de concertation ouverts tout le long du projet. Ainsi, la concertation au sens de la Charte de la participation pourra s'harmoniser dans le contenu et les formes mises en œuvre avec la concertation préalable réglementaire, alors qu'en revanche, il faudra veiller à distinguer le temps de l'enquête publique et le temps d'une période active de concertation au sens de la charte de la participation

Phase du projet	Contenu - description	Décision attendue	Participation citoyenne	
			Aspects réglementaires	Charte de la participation
1 Diagnostic	Études d'opportunité et études préalables	Validation des études	Concertation préalable (participation démarrée en amont, avant le choix du maître d'œuvre).	Enquêtes, observations des usages Validation diagnostic
2 Programmation	Réalisation cahier des charges	Validation cahier des charges		Ateliers de travail sur le cahier des charges
3 Conception	Esquisses - Note d'intention A V P Projet	Choix du lauréat Maîtrise d'œuvre Validation Décision finale	Enquête publique avant décision	Une fois le lauréat choisi par la CAO, ateliers à partir d'esquisses pour modifier à la marge et participer à l'enrichissement de l'AVP et du projet. Restitution, bilan de concertation (juste avant ou juste après décision).
4 Réalisation	Procédures AO/DCE MO Chantier			Information / Ecoute
5 Achèvement	Réception			Evaluation, dysfonctionnement





Articulation avec le plan de communication général

Le plan de communication du projet prend en compte l'ensemble des actions de communication menées sur le projet que celles-ci soient menées dans un objectif promotionnel ou de participation citoyenne.

L'inscription de la stratégie de concertation et des outils de communication dans le plan de communication général du projet permettra une meilleure coordination des différentes actions de communication et une plus grande cohérence de l'ensemble des actions de communication sur le projet.

Articulation avec le processus de décision

En général, les durées de chaque étape du projet laissent le temps d'y inscrire la concertation. Le processus de concertation retarde rarement les délais prévus de la conduite de projet. Au contraire, on remarque que les engagements pris avec la population lors de la concertation tendent à faire respecter les délais d'avancement du projet.

Exceptionnellement, il peut s'avérer nécessaire de reculer les dates des prises de décision si celles-ci avaient déjà été fixées indépendamment du processus de concertation et si le temps pour le processus de concertation va au-delà de la date fixée initialement.

L'évaluation

Il peut être utile de définir un certain nombre d'indicateurs pour mesurer l'efficacité de la stratégie de concertation au moment de sa mise en œuvre. Cela me permettra d'apprécier si la mise en œuvre va dans le sens des objectifs fixés de la concertation et si nécessaire, d'ajuster la stratégie ; cela alimentera le bilan de la concertation ainsi que le rapport d'activités de la charte de participation.

Indicateurs possibles :

- degré de satisfaction des participants ;
- valeur ajoutée apportée au projet.

La validation politique



A ce stade, les éléments de la stratégie devront être suffisamment détaillés au moins sur la prochaine période active de concertation. Des adaptations pourront être faites ultérieurement en fonction de l'avancement du projet et de l'évolution du contexte.

La présentation de la stratégie de concertation devra faire apparaître distinctement :

Stratégie de concertation du projet

1. Scénario définitif :
 - pour chaque période active du projet identifiée : objectifs, objet, acteurs ciblés, modalités, ...
 - tout le long du projet
2. Cadre d'application

Ces éléments devront être discutés au sein de l'équipe concertation, puis, soumis à validation du comité de suivi politique avant la mise en œuvre de la stratégie.

Je mets en œuvre la concertation

Ce chapitre présente les grandes lignes de la mise en œuvre du processus de concertation ; on distingue ici les "périodes actives" de la concertation, qui sont les phases de dialogue et de rencontre avec le public, et les "périodes creuses", pendant lesquelles on maintient la communication et l'éducation sur le projet et sur la concertation et, le cas échéant, on prépare la période active suivante.

Il est particulièrement important de maîtriser les périodes actives, en respectant tout au long de celles-ci la stratégie que l'on a définie. On court en effet le risque de se laisser "emporter" par le déroulement de la rencontre avec le public, et ainsi de perdre de vue les objectifs initiaux ; on perd alors le bénéfice d'une analyse préalable attentive et d'une stratégie définie avec soin.

Pour éviter cela, nous aborderons dans ce qui suit quelques conseils pour maintenir la cohérence entre la mise en œuvre du processus de concertation et la conduite de projet, pendant les périodes actives et tout au long du processus de concertation.

Ce chapitre définit les grands principes à respecter ; des cas concrets de mise en œuvre du processus de concertation sont présentés de façon détaillée et opérationnelle dans des fiches annexées à la fin de l'ouvrage.



Pendant une période active de concertation



J'adapte les outils choisis en fonction de ma stratégie

Un même outil (dossier de concertation, réunion publique...) peut donner des résultats très différents en fonction de l'usage qu'on en fait. Par exemple, une réunion qui contiendrait, dans un but pédagogique, une présentation très simplifiée du projet pourra être mal accueillie par un public associatif averti, qui considèrera cela comme une attitude méprisante. De même, une exposition ne sera pas conçue de la même manière si l'on vise uniquement un objectif d'appropriation ou si l'on vise un objectif d'enrichissement du projet.

Chacun des outils choisis dans les modalités de la concertation devra être conçu et utilisé en fonction des éléments définis dans la stratégie de concertation : objectif, contenu, cible.

Informez sur le projet et le contenu de la concertation

La rédaction des messages doit être adaptée à la cible. Ainsi, si la concertation vise prioritairement le grand public et si l'on souhaite une participation optimale des acteurs, on doit faire un important effort de vulgarisation. "Vulgariser" ne signifie pas appauvrir le contenu, mais plutôt le rendre plus pédagogique.

En revanche, ceci n'est pas nécessaire (voire contre-productif, comme on l'a vu plus haut) pour des cibles plus exercées. Certains citoyens sont en demande et en capacité de comprendre les documents plus techniques.

Informer sur le processus de concertation

Cette information consiste à :

- préciser les règles du jeu de la période active de concertation : calendrier, objectifs, contenu, cibles ;
- mobiliser les cibles ;
- informer le public de l'avancement de la concertation et de sa prise en compte dans la conduite de projet.

Optimiser les outils d'écoute

On veillera particulièrement aux outils d'écoute, en les adaptant aux objectifs : avoir le plus grand nombre d'avis possible, ou cibler plus particulièrement un public intéressé à participer. L'importance accordée aux différents outils peut alors être égale ou volontairement disproportionnée : par exemple, si l'on veut être sûr de donner un poids important à ceux qui ne s'expriment que par voie écrite et ne peuvent participer aux réunions, on prendra soin de produire et de diffuser largement les supports permettant l'écoute de ces personnes (registre, sondage d'opinion, enquête avec questionnaire), et de ne pas accorder, comme on a souvent tendance à le faire, une importance plus grande aux avis exprimés "haut et fort" pendant les réunions.

Les outils d'écoute sont indissociables des outils d'information qui permettront de susciter les éventuelles réactions.

Comme nous l'avons vu, il est aussi conseillé de mobiliser des personnes relais qui véhiculeront l'information de la collectivité et assureront un rôle d'écoute auprès du "terrain". Il est important de les préparer à ce rôle afin que les messages transmis soient partagés et que l'écoute soit active.

Adapter les modalités de dialogue

Les outils de dialogue demandent une préparation rigoureuse pour une optimisation de la concertation dans le sens souhaité (plus ou moins large public,...). Ainsi, de même que pour les supports d'information, les techniques et supports d'animation du dialogue devront être adaptés afin de favoriser la compréhension du (des) public(s) visés, les échanges de points de vue et la créativité du groupe.

Par ailleurs, surtout lorsque l'on souhaite un débat largement ouvert, la mobilisation des acteurs "isolés", "non organisés", "peu disponibles" est un préalable important et un objectif à atteindre.

Je respecte la stratégie choisie pendant les périodes actives

De nombreux écueils surgissent pendant les phases de rencontre et d'échange avec le public, qui détournent souvent le processus de concertation de ses objectifs initiaux et amènent un résultat décevant, soit parce que la concertation a été beaucoup moins large et ouverte que prévu (contenu, cibles), soit parce qu'au contraire on s'est laissé entraîner hors des limites qu'on lui avait préalablement définies.

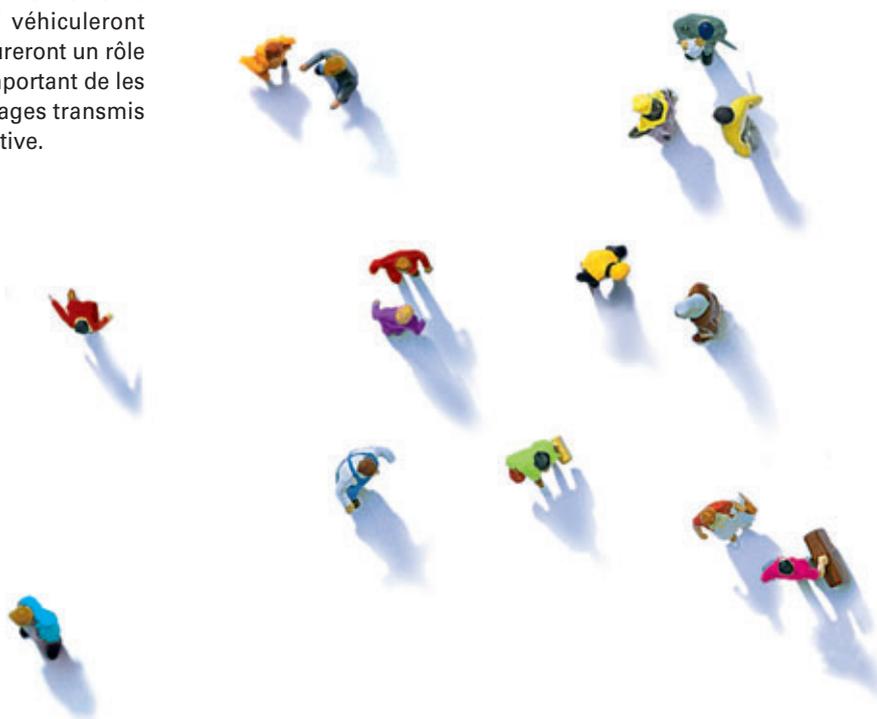
Par exemple, lorsque l'on vise une participation large du grand public, il faut prendre garde à ne pas prêter attention qu'aux acteurs les plus "visibles" (associations, ...) au détriment des personnes qui ont moins de facilité à s'exprimer.

3.

Je **mets**
en œuvre
la concertation

Pendant
une période active
de concertation

Tout au long
du projet



3.

Je **mets**

en œuvre
la concertation

Pendant
une période active
de concertation

Tout au long
du projet

Je prends en compte les éléments apportés par la concertation dans la conduite de projet

Concernant le projet

Si les règles du jeu de la concertation ont été bien communiquées, il s'agit en principe d'éléments négociables. Si ce n'est pas le cas, il conviendra de revoir la communication sur "le négociable" et le "non négociable" de la concertation ; il s'agit alors d'un cas où l'on n'a pas réussi à respecter la stratégie de concertation.

Je vais étudier, pour chacune des propositions méritant d'être approfondies :

- la valeur ajoutée au projet ;
- la faisabilité technique ;
- la recevabilité politique ;
- l'atteinte à l'intérêt général ou à d'autres intérêts ;
- l'incidence sur le budget ;
- l'incidence sur les délais du projet.

Je mets aussi en évidence les éventuelles propositions contradictoires pour arbitrage si nécessaire.

Pour cela, je fais appel aux instances techniques du projet et je fais le lien avec la concertation technique en cours.

En fonction des réponses apportées à ces questions, j'ai deux possibilités :

- il est possible de prendre en compte la proposition : je propose à l'instance d'orientation ou de décision concerné de la prendre en compte dans le projet et dans la décision ;
- il n'est pas possible de la prendre en compte : je prépare un argumentaire qui justifie cette décision pour la communiquer aux acteurs de la concertation.

Concernant le processus de concertation

Des propositions relatives au processus même de concertation (mise en place de groupes de travail, etc...) peuvent aussi être faites. Je devrai dans ce cas étudier la pertinence d'un ajustement de la stratégie et de sa mise en œuvre, sans perdre de vue mes objectifs.

Je prends en compte les éléments apportés par la concertation dans la décision et je les restitue

Une période active de concertation doit toujours se clôturer par la prise en compte des éléments apportés par la concertation dans la décision et la restitution de celle-ci aux participants.

Prise de décision

Une décision doit être prise au sujet des thématiques qui sont apparues lors de la période active. En fonction du thème, cette décision sera prise par le chef de projet, l'équipe concertation, ou des instances plus élevées. En tout état de cause, elle doit être arrêtée assez rapidement afin d'être prise en compte dans la suite du processus de concertation : les modifications du projet qui en résultent devront apparaître dans la prochaine période active de concertation.

Restitution de la décision prise au public

Cette restitution est essentielle. Elle permet de récapituler l'ensemble des éléments produits par la concertation de la période active passée, et **d'expliquer ce qui aura été pris en compte ou non dans le projet et la décision.**

Deux outils principaux sont utilisés :

Le bilan de concertation

Le bilan de la concertation constitue à la fois un **document de synthèse de la concertation**, de son déroulement et des échanges et un **outil de décision** pour le maître d'ouvrage. Ce document est obligatoire dans le cas d'une concertation préalable réglementaire.

Utilisé à la clôture d'une période active particulièrement importante et/ou en fin du processus de concertation, le bilan de concertation se compose de plusieurs parties :

- **un rappel du projet et du cadre de la concertation ;**
- **un rappel des modalités de la concertation :** outils d'information et d'expression mis à la disposition du public, leur durée, leur modalité de prise en compte...



- **un bilan quantitatif de la concertation** : nombre de participants à la concertation, nombre d'échanges, par type d'outils de communication, par thème, etc ;
- **un bilan qualitatif par thème, question, fonction du projet...** C'est dans cette partie que je ferai apparaître les enrichissements résultant de la concertation : suggestions de compléments d'information ou d'études, propositions de modifications ou de solutions différentes...
- **un rappel des phases à venir et des suites de la concertation** ;
- **la décision argumentée du maître d'ouvrage.**

Le bilan doit être un **document synthétique et compréhensible par tous**. En effet, une fois qu'il aura été validé par l'instance décisionnelle compétente, le bilan devra être diffusé largement par tous les moyens possibles.



Attention !

- Je sou mets une première version du bilan à l'Équipe concertation, puis au COPIL pour relecture et validation.
- En cas de concertation réglementaire, le Conseil communautaire délibère sur le bilan et le valide.

La réunion de restitution

Elle clôtur e ce que nous avons appelé la "période active" de concertation. Elle permet de **présenter la décision et la phase du projet enrichie par la concertation, d'échanger avec le public et de prendre éventuellement des engagements** pour la suite du projet.

La présence des élus de la maîtrise d'ouvrage (décisionnaires) à cette réunion est indispensable.

Tout au long du projet



Les périodes creuses ne doivent pas avoir pour conséquence ni de diminuer l'intérêt du public et la mobilisation ni de laisser penser que le projet n'avance pas.

Il est essentiel d'entretenir les liens avec le citoyen pendant les périodes creuses en maintenant la communication et l'éducation sur le projet et sur la concertation et le cas échéant en préparant la période active suivante.

L'information sur le projet et la concertation

Ce lien peut être maintenu par la mise en œuvre d'outils d'information simples : lettre d'information, exposition permanente, ...

Sur certains grands projets, la création d'une maison du projet permet une **information permanente sur le projet et sur la concertation mise en œuvre**. C'est aussi un lieu d'information facile à identifier pour la population dans lequel on peut organiser la communication et l'éducation autour du projet.

Une forme plus "vivante" tel qu'un Comité de suivi participatif peut s'avérer pertinente.

Le Comité de suivi peut être composé de représentants des trois niveaux d'acteurs : société civile, services, élus. Une **représentation majoritaire de la société civile** est nécessaire. Concernant les

représentants de la société civile, il est nécessaire de viser des **personnes étant de par leur fonction ou leur statut en contact direct avec la population (personnes relais)**.

Cette instance permanente au projet joue un rôle :

- **d'information de la population** concernée sur l'avancement du projet et de la concertation ;
- **de veille des attentes et des questions** des citoyens sur le projet et sur la concertation ;
- **d'observation des engagements** déjà pris dans les différentes phases de concertation ;
- **de discussion** sur les modalités de concertation aux différentes étapes du projet.

3.

Je **mets**
en œuvre
la concertation

Pendant
une période active
de concertation

Tout au long
du projet

L'éducation au projet et à la concertation

Il s'agit d'éducation à la citoyenneté. Elle doit permettre un apprentissage en termes de connaissances et de valeurs, mais aussi de pratiques et de comportements. L'éducation à la citoyenneté n'est donc pas seulement la transmission d'un savoir, mais aussi l'exercice d'une pratique qui doit apprendre à chaque citoyen à agir et à vivre ensemble. L'exercice même de la concertation constitue ainsi l'essentiel de cet apprentissage. Néanmoins, celui-ci peut être conforté par d'autres actions pédagogiques (ateliers de dialogue urbains, visites, ...).

Encouragement à l'expression

Afin de permettre l'expression de ceux qui ne s'expriment pas facilement ou ne s'estiment pas légitimes pour intervenir dans l'espace public, des démarches originales peuvent être mises en œuvre :

- prestations artistiques pour permettre l'expression des habitants sur leurs impressions et leur vécu sur leur territoire et pour favoriser les échanges naturels et spontanés autour du projet ;
- rencontres citoyennes informelles sur des sujets touchant indirectement le projet.

Pédagogie du projet

Des formations autour des notions d'urbanisme, de cadre de vie, de patrimoine, d'habitat, ..., peuvent être proposées pour diffuser une culture urbaine, développer le sentiment d'appartenance et de participation au projet collectif, familiariser la population à des notions qui paraissent quelquefois abstraites.

Exemple : Les Ateliers de Dialogue Urbain à Gerland

Éducation à la responsabilité collective

La connaissance des droits et obligations de la personne (compréhension des règles de la vie sociale et politique, éducation à la responsabilité et au jugement) favorise l'exercice d'une citoyenneté active. Des actions allant dans ce sens peuvent être soutenues.

Les manières d'être, postures citoyennes à avoir peuvent aussi faire l'objet d'une pédagogie particulière pour faciliter le débat, l'écoute, le respect, la compréhension des idées d'autrui.

Des **expériences pédagogiques auprès d'enfants ou d'adultes** peuvent être menées dans un but de sensibilisation à leur environnement ou à leur cadre de vie, et pour recueillir leur regard sur leur territoire.

Exemple : Action pédagogique "Au Pays de l'Anneau Bleu" pilotée par Science et Art.

La préparation de la période active suivante

Il peut être nécessaire d'actualiser l'analyse préalable et d'ajuster la stratégie de la période active à venir.

L'évaluation de la concertation

On se donne rarement le temps de l'évaluation de la concertation. Pourtant, elle est essentielle pour capitaliser les savoir-faire et communiquer sur l'intérêt de la concertation, en mettant en évidence ce que celle-ci a apporté.

On peut distinguer trois types d'évaluation selon l'objet qu'on lui donne :

- évaluation des méthodes de définition et de mise en œuvre du processus de concertation ;
- évaluation de l'impact du processus de concertation sur l'efficacité du projet ;
- évaluation de la participation citoyenne.

L'évaluation quantitative est nécessaire (nombre de réunions, d'exposition, de participants,...), toutefois, seule une évaluation qualitative permet d'apprécier la valeur réelle de ce qu'on évalue et permet ainsi un ajustement.

L'évaluation qualitative peut se faire de façon concertée notamment au sein du comité de suivi participatif.

Par ailleurs, le Comité de suivi de la Charte de la participation organise régulièrement des "revues de projet". Les chefs de projets concernés et des représentants de la société civile viennent présenter et témoigner de leur expérience de concertation. Un débat s'ensuit.

Un bilan des démarches de concertation menées au sens de la Charte de la Participation est édité chaque année.





Bibliographie

Ouvrages généraux

Françoise JEANTIT

La concertation et la participation des habitants dans l'élaboration des projets urbains
A.D.U.A.N (Agence de Développement et d'Urbanisme de l'aire urbaine Nancéienne) - 2001

Dominique BOURG - Daniel BOY

Conférences de citoyens, mode d'emploi - *Charles Léopold Mayer - 2005*

Catherine FORET

Gouverner les villes avec leurs habitants de Caracas à Dakar : dix ans d'expériences pour favoriser le dialogue démocratique dans la cité
Charles Léopold Mayer - 2001

Marion ATHIEL

La concertation, cœur du développement durable - *Editions du Certu - 2006*

Grégoire MILOT, Rodolphe DESPREZ, Marie-Pierre RIXAIN

Diagnostic national de la concertation publique - *Etat d'esprit - 2005*

Michel OFFERLE

La société civile en question - *La Documentation Française - 2003*

Michel FALISE

La Démocratie participative : promesses et ambiguïtés - *Editions de l'Aube - 2003*

Blondiaux, Marcou, Rangeon

La démocratie locale : représentation, participation et espace public - *PUF Paris - 1999*

Pierre ZEMOR

Pour un meilleur débat public - *Presses de Sciences Po - 2003*



Guides pratiques

Philippe BARRET

Guide pratique du dialogue territorial - concertation et médiation pour l'environnement et le développement local - *Fondation de France - 2003*

Agence d'Urbanisme

Conduite de projets concertés : référentiel méthodologique - *Agence d'Urbanisme - 2004*

Catherine Atger

La concertation en aménagement, Eléments méthodologiques - *CERTU - 2000*

Dominique PIPARD et Alain MAILLARD

Urbanisme - aménagement : pratique de la concertation - *Le Moniteur - 2003*



Guides Grand Lyon

Corinne Hooge

Le guide de terrain - gouvernance urbaine en pratique : penser différemment - Agir autrement
- Interact - 2004

Grand Lyon

Guide pratique de conduite de projet du Grand Lyon - *Grand Lyon - 2003*

Sélection de sites internet

www.certu.fr

Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques

www.debatpublic.fr

Commission Nationale du débat public

www.legifrance.gouv.fr

accès aux textes de lois, codes, procédures juridiques

www.adels.org

Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale

www.projetdeterritoire.com

Entreprises Territoires et Développement

www.unadel.asso.fr

Union nationale des acteurs et des structures du développement local

www.qualite-publique.org

France qualité publique, observatoire sur la participation