
La concertation dans la conduite de projet

Guide méthodologique

Carole DESMARAIS

Ingénieur en chef, directrice de la mission Prospective,
évaluation et concertation citoyenne du conseil régional de Midi-Pyrénées

territorial *éditions*

Référence DET 723 – Juin 2012 – Prix : 60 €

Groupe Territorial - Techni.Cités

BP 215 - 38506 Voiron Cedex - Tél. : 04 76 65 87 17 - Fax : 04 76 05 01 63

Retrouvez tous nos ouvrages sur

<http://librairie.territorial.fr>

Avertissement de l'éditeur :

La lecture de cet ouvrage ne peut en aucun cas dispenser le lecteur de recourir à un professionnel du droit.

Ce pictogramme mérite une explication. Son objet est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'auteur de l'écrit, particulièrement dans le domaine de l'édition technique, le développement massif du **photocopillage**.



Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, de la présente publication est interdite sans autorisation du Centre français d'exploitation du droit de copie (**CFC**, 20 rue des Grands-Augustins, 75006 Paris).

© Groupe Territorial, Voiron

ISBN : 978-2-8186-0358-1

ISBN version numérique : 978-2-8186-0359-8

Imprimé par Les Deux-Ponts, à Bresson (38) - Juillet 2012

Dépôt légal à parution

Sommaire

Préambule	p.5
-----------------	-----

Avant-propos	p.7
--------------------	-----

Partie 1

Les fondamentaux de la concertation

I • Qu'est-ce que la concertation ?	p.11
--	-------------

A - Historique	p.11
----------------------	------

B - Définition	p.11
----------------------	------

1. La concertation, un processus au service de la participation citoyenne	p.12
---	------

2. La concertation et la communication	p.13
--	------

3. La concertation et la gouvernance	p.13
--	------

C - Champ de la concertation	p.13
------------------------------------	------

II • Pourquoi faire de la concertation ?	p.14
---	-------------

A - Le contexte juridique	p.14
---------------------------------	------

1. Évolution	p.14
--------------------	------

2. Procédures	p.15
---------------------	------

B - Les enjeux de la concertation	p.17
---	------

III • Qui sont les parties prenantes de la concertation ?	p.19
--	-------------

A - L'initiative	p.19
------------------------	------

B - Les catégories d'acteurs	p.19
------------------------------------	------

1. Les acteurs institutionnels	p.19
--------------------------------------	------

2. Les techniciens et experts (techniques, juridiques, financiers...)	p.19
---	------

3. Les citoyens et la société civile	p.20
--	------

4. Les partenaires privés	p.20
---------------------------------	------

IV • Comment faire de la concertation ?	p.21
--	-------------

A - La concertation, élément du processus de décision	p.21
---	------

B - La concertation et la conduite de projet	p.22
--	------

1. Rappel général de la notion de conduite de projet	p.22
--	------

2. Cycle de vie et avancement du projet	p.22
---	------

3. Les types de concertation dans la conduite de projet	p.23
---	------

4. La concertation et les outils de conduite de projet	p.24
--	------

Partie 2

Méthodologie de concertation dans la conduite de projet

I • L'analyse préalable	p.29
--------------------------------------	-------------

A - Le projet et son contexte	p.29
-------------------------------------	------

1. Le projet en tant qu'objet	p.29
-------------------------------------	------

2. La liste et l'analyse des contraintes et des opportunités	p.30
--	------

3. La conduite du projet	p.31
--------------------------------	------

B - État des lieux des acteurs et des actions de communication	p.32
1. Identification et recensement des acteurs	p.32
2. Positionnement des acteurs	p.33
3. Carte sociodynamique des acteurs et stratégies d'acteurs	p.34
4. Actions de communication et de concertation	p.36
C - Le choix de la concertation	p.36
1. L'obligation légale de la concertation	p.36
2. L'opportunité et la faisabilité de la concertation	p.36
3. La définition de la portée de la concertation	p.37
II - La conception de la stratégie de concertation	p.41
A - Définition de la stratégie de concertation	p.41
1. Sur quoi concerter ? L'objet de la concertation	p.41
2. Avec qui concerter ? Les cibles de la concertation	p.43
3. Comment concerter ? Le dispositif de concertation	p.44
4. Synthèse de la stratégie	p.47
B - Prise en compte de la stratégie de concertation dans la conduite de projet	p.51
1. Définition et préparation de la mise en œuvre des besoins	p.51
2. Planification de la concertation	p.52
3. Articulation avec le processus de décision	p.54
4. Adaptation de la note d'organisation	p.54
5. L'évaluation	p.56
C - Validation politique	p.56
III - Mise en œuvre de la concertation	p.57
A - Pendant une période active de concertation	p.57
1. Conception des outils choisis en fonction de la stratégie	p.57
2. Mise en œuvre de la concertation en fonction de la stratégie	p.58
3. Prise en compte des éléments apportés par la concertation dans la conduite de projet	p.58
4. Prise en compte des éléments apportés par la concertation dans la décision et restitution	p.59
B - Tout au long du projet	p.60
1. L'information et le suivi du projet et du processus de concertation	p.60
2. L'éducation au projet et à la concertation	p.61
3. La préparation de la période active suivante	p.61
4. L'évaluation de la concertation	p.61

Annexe

Charte de la participation du Grand Lyon

Bibliographie	p.95
----------------------------	-------------

Préambule

Ce guide méthodologique est le fruit d'un travail de capitalisation des savoir-faire développés en matière de concertation à la communauté urbaine de Lyon et d'échanges avec de nombreux acteurs.

Ce guide n'a pas la prétention de présenter une méthode type, mais en déroulant un questionnement suivant la logique de conduite de projet, 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 projet.

Les étapes de la méthodologie présentées sont *a priori* linéaires et chronologiques. Toutefois, dans la pratique, elles forment un processus itératif. En ce sens, il est conseillé 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.

Ce guide peut aussi être utilisé « à la carte » en fonction des besoins de chacun.

Il est réédité pour la deuxième fois. Certaines précisions ou compléments ont été apportés en tenant compte de diverses observations de lecteurs et de personnes rencontrées lors des formations dispensées sur le sujet. Une fiche pratique a aussi été ajoutée sur l'utilisation d'Internet et des outils du Web 2.0 dans une stratégie de concertation. Bien entendu, ce point pourrait à lui seul faire l'objet d'un ouvrage complet et détaillé. Il ne s'agit ici que de montrer combien l'utilisation de ces outils, si elle doit être faite avec maîtrise et prudence, est devenue incontournable.

Je tiens à rappeler que si la concertation nécessite des savoir-faire, présentés dans ce guide, la réussite d'une concertation ne repose pas que sur des savoirs de base, elle demande aussi un certain « savoir-être » que ce guide ne peut que suggérer et qu'il appartient à chacun de développer.

Enfin, je remercie Infraplan et Access Conseils pour leur contribution à cet ouvrage.

Infraplan, société du groupe Egis, lui-même filiale de la Caisse des dépôts et consignations, a pour vocation le conseil et l'accompagnement des maîtres d'ouvrage publics et privés en matière de projets d'aménagement. Infraplan a apporté son assistance et ses conseils pour la mise en forme pédagogique de cet ouvrage et, notamment pour assurer la cohérence aux principes de conduite de projet.

<http://www.infraplan.fr>

Access Conseils est un cabinet de conseil qui intervient dans le domaine du Management public et la stratégie d'entreprise. Akim CHEKHAB, directeur de projet dans ce cabinet a développé une expérience significative dans les technologies de l'information et leurs usages. À ce titre, il a corédigé la fiche consacrée à l'utilisation d'Internet et des outils du Web 2.0.

<http://www.accesconseil.fr>

Avant-propos

La décision en matière d'action publique territoriale appartient, en l'état actuel de nos institutions, aux élus locaux, seuls légitimes en leur qualité de représentants des citoyens du territoire sur lequel ils assurent leurs responsabilités.

Forts de cette légitimité, animés par le souci d'efficacité et la recherche de l'intérêt général, les élus se trouvent face à un exercice difficile qui consiste à tendre vers la décision la plus « juste ». Pour les aider dans cet objectif, ils sont assistés par leurs collaborateurs techniques, administratifs et par des experts.

Cependant, dans le contexte nouveau et de plus en plus complexe de l'action publique, la légitimité politique des élus ainsi que la rationalité technique sur laquelle ils s'appuient, ne sont plus suffisantes ni pour garantir l'efficacité et l'intérêt général de la décision publique ni pour légitimer celle-ci aux yeux du citoyen.

En effet, l'efficacité de l'action publique n'est plus entendue exclusivement en termes techniques ni même économiques. Elle l'est aussi en termes de dynamisme apporté au territoire, de facteur de lien social et de qualité de réponse aux attentes et aux besoins des citoyens et des représentants de la Société civile. Par ailleurs, le rapport des citoyens à l'État et aux pouvoirs publics en général, a évolué. Face à la hausse de l'abstention aux élections, la légitimité politique des élus est quelquefois remise en cause. Les arguments techniques ne convainquent pas toujours. L'intérêt général n'apparaît plus pouvoir se définir de manière unique et unilatérale mais en fonction des intérêts, des valeurs, des perspectives différentes ou complémentaires des uns et des autres. En ce sens, de plus en plus de citoyens souhaitent donner leur avis et être associés à l'élaboration de l'action publique qui les concerne : définition des politiques publiques, changement du cadre de vie, gestion de l'espace public... Ils attendent que leurs besoins ou leurs points de vue soient pris en compte par la collectivité. De même, les associations toujours en plein essor développent des capacités d'expertise incontestables et s'impliquent, dans les domaines qui les concernent, dans la définition des politiques et la mise en œuvre de l'action publique.

Ainsi, le processus mis en œuvre pour aboutir à la décision et en conséquence les postures d'écoute et de dialogue des élus et des techniciens en direction du citoyen et plus globalement de la société civile sont en pleine mutation. Qu'elles soient influencées par le cadre juridique de plus en plus incitatif en la matière ou par leur simple volonté, les collectivités s'organisent et l'association du citoyen à la définition des politiques publiques se généralise. Les nombreuses expériences menées ces dernières années en matière de participation citoyenne par celles-ci ont déjà démontré combien la prise en compte d'une part, des points de vue des bénéficiaires de l'action publique et de leurs connaissances multiples et diverses, et d'autre part, des capacités d'expertise des associations sur certains sujets, permet incontestablement un enrichissement de la décision publique. Par ailleurs, le dialogue, la confrontation d'idées, l'affrontement d'intérêts divergents peuvent faciliter le « vivre ensemble » et donner l'envie de construire l'avenir ensemble.

C'est dans cet esprit que le grand Lyon a adopté sa charte de la participation¹ dès 2003 et a concrétisé ainsi son engagement en faveur d'une participation citoyenne active et dynamique à la définition des politiques de la communauté urbaine et à la mise en œuvre de son action. Coélaborée et cosignée par Gérard Collomb, le président de la communauté urbaine, moi-même en qualité de directeur général et par le président du conseil de développement, la charte de la participation a donné le cadre démocratique dans lequel le développement de la participation citoyenne devait s'inscrire.

Toutefois, cette charte de la participation n'était que la première étape permettant de s'engager dans une démarche globale et permanente, à mettre en œuvre progressivement, conformément à un des principes mêmes de la charte. Car l'engagement et la conviction ne suffisent pas pour faire et surtout pour bien faire. Si les démarches de participation citoyenne peuvent apparaître faciles à mettre en œuvre, la réalité est bien différente, notamment lorsqu'il s'agit de concerter sur des projets d'aménagement urbain. Le technicien, lorsqu'il s'y attelle, vérifie très vite, quelquefois à ses dépens, que l'exercice se révèle souvent extrêmement complexe, voire périlleux.

1. En annexe.

En effet, de nombreux écueils peuvent limiter la portée de la participation citoyenne et certains d'entre eux peuvent même remettre en cause les enjeux et objectifs de la charte :

- participation partielle exprimant une vision partielle,
- instrumentalisation,
- non prise en compte des apports de la participation dans la décision prise au final par les élus,
- prise de retard sur le déroulement du projet, dérapage financier...

Pour éviter ces écueils et répondre au mieux aux objectifs de la charte de la participation, une approche rigoureuse, stratégique et transversale ainsi que des moyens adaptés s'imposent. Cela requiert notamment de la part des techniciens chargés de porter l'élaboration de projets, une véritable maîtrise technique adaptée à l'ingénierie de conduite de projet. Aussi, ce guide méthodologique, très largement inspiré de la réflexion menée au grand Lyon par Carole Desmarais avec l'ensemble des agents concernés, apporte une première réponse en la matière en proposant une méthodologie spécifique à la définition d'un processus de concertation intégré à la conduite de projet.

Je souhaite que son contenu vous aide comme c'est le cas au grand Lyon dans l'exercice sensible que représente la mise en place d'un processus d'élaboration participative d'un projet.

Benoît QUIGNON

Directeur général de la communauté urbaine de Lyon