

Certu

# La concertation en aménagement

*Éléments méthodologiques*



A M É N A G E M E N T E T U R B A N I S M E

Le département urbanisme du Certu a pour mission de contribuer à la diffusion des connaissances sur les pratiques locales de l'urbanisme, notamment à partir de l'observation des mutations urbaines. Par ses actions, il concourt à l'amélioration des formes et structures urbaines aux différentes échelles du territoire, en intégrant les usages et les comportements et en favorisant la pluridisciplinarité.

Au sein de ce département, le groupe «urbanisme réglementaire et opérationnel» apporte plus spécialement une aide aux décideurs locaux et aux professionnels concernés, en mettant à leur disposition des connaissances sur les outils réglementaires et les méthodes de montage et de gestion d'opération.

Certu

# La concertation en aménagement

*Éléments méthodologiques*

*juin 2000*

Ministère de l'Équipement,  
des Transports et du Logement



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



## **Collection Dossiers**

Ouvrages faisant le point sur un sujet précis assez limité, correspondant soit à une technique nouvelle, soit à un problème nouveau non traité dans la littérature courante.

Le sujet de l'ouvrage s'adresse plutôt aux professionnels confirmés. Le Certu s'engage sur le contenu mais la nouveauté ou la difficulté des sujets concernés implique un certain droit à l'erreur.

Ce sont des documents permettant une transmission rapide de l'information grâce à une mise en page standardisée.

Le Certu publie aussi les collections: débats, références, rapports d'étude, enquêtes et analyses.

Catalogue des publications disponible sur <http://www.certu.fr>.

## **Remerciements**

Cet ouvrage a été réalisé à partir des réflexions d'un groupe de travail animé par le CERTU auquel ont participé :

Pierre Béziau, DGUHC

Brigitte Canu, CETE Normandie-Centre

Anne-Gaëlle Couzilhac, CETE Normandie-Centre

Christophe Dalin, CERTU

Alain Laplanche, CETE de l'Ouest

Odile Lapotre, DGUHC

Bernard Lensel, Grand Lyon

Pierre Mahey, Arpenteurs

Alex Pruvost, CETE Normandie-Centre

Jean-Paul Blais, PUCA

La synthèse a été rédigée par Catherine Atger, sous la direction de Jean-Claude Galléty et de Michel Rousset.

# Introduction

On assiste actuellement en France à une évolution des méthodes d'élaboration des projets d'aménagement. Le meilleur projet n'est plus celui techniquement le meilleur mais celui qui, tout en apportant une solution technique satisfaisante, est le mieux accepté. Le dialogue et la négociation sont reconnus comme des facettes importantes du métier d'aménageur.

Il ne s'agit pas d'une révolution au sens strict du terme. Il y a toujours eu négociation entre les acteurs concernés par un projet. Ce qui change c'est que cette négociation n'est plus considérée comme un ajustement nécessaire mais comme une méthode d'élaboration de projet. Aucun décideur, aujourd'hui, quelles que soient ses pratiques réelles, ne revendique publiquement de travailler en chambre; la nécessité de travailler «en concertation» avec l'ensemble des acteurs est devenu un mot d'ordre.

Depuis maintenant une vingtaine d'années de nombreuses expériences de «concertation», de «participation», de «débat public» ont été tentées. Peu à peu, le terme «concertation» a émergé pour désigner les méthodes d'élaboration tentant d'associer l'ensemble des acteurs concernés par un projet. Les aménageurs ont découvert les métiers de l'information, appris à dialoguer, essayé de construire des structures partenariales. Tout un savoir-faire épars existe aujourd'hui.

Cet ouvrage tente de capitaliser à partir de ces expériences. Il ne s'agit pas d'un «guide de la concertation». Il n'existe pas de méthode systématique permettant d'associer avec succès à l'élaboration d'un projet les différents acteurs concernés par l'opération. Cependant, l'observation de nombreuses expériences montre que chaque opération pose des difficultés similaires.

Cet ouvrage ne se limite pas à la concertation «grand public». Il n'y a pas d'un côté la concertation dite institutionnelle, faite avec les différentes administrations et organismes divers puis de l'autre la concertation grand public, une sorte de descente dans l'arène des élus et techniciens. Le problème principal pour le maître d'ouvrage, est de savoir établir un dialogue

constructif avec un interlocuteur qui a une approche différente et de savoir intégrer cette vision dans le projet qu'il cherche à voir aboutir. Il recouvre à la fois ce qui s'appelle parfois partenariat et les relations qui existent entre le maître d'ouvrage et le grand public.

Le présent document a été rédigé à partir des réflexions d'un groupe de travail dont les membres ont une expérience dans les domaines de l'habitat ou de la voirie ou de l'urbanisme réglementaire. Il ne traite pas d'un de ces domaines en particulier mais puise sa matière dans l'ensemble du champ de l'aménagement.

Il s'adresse aussi bien à une personne ayant pour la première fois à monter une opération d'aménagement qu'à celle ayant déjà une certaine expérience, qui y trouvera la possibilité de confronter sa propre pratique à celles d'autres acteurs.

Il est divisé en neuf chapitres. Le premier tente de définir les principales notions utilisées dans le domaine. Le deuxième montre qu'une concertation peut être entreprise pour de nombreux motifs différents. Les rapports entre concertation et droit sont étroits, le troisième chapitre examine le sujet. Le quatrième chapitre rappelle qu'une concertation ne s'improvise pas et qu'il est primordial de s'appuyer sur une démarche de travail méthodique. Les deux chapitres suivants portent sur le choix des acteurs et le rôle qui leur est imparti. Les chapitres sept et huit abordent les problèmes de l'information et de l'instauration du dialogue. Comment déboucher ensuite sur une construction acceptée par l'ensemble des acteurs est le sujet du dernier chapitre.

Le texte de cet ouvrage est ponctué d'un certain nombre d'encadrés qui apportent des points de vue extérieurs ou des informations supplémentaires: exemples concrets français ou étrangers, précisions juridiques, questions de vocabulaire...

# Sommaire

## Introduction

### PREMIÈRE PARTIE

#### La concertation en urbanisme

### DEUXIÈME PARTIE

#### Les objectifs d'une politique de concertation

### TROISIÈME PARTIE

#### La concertation et le droit

### QUATRIÈME PARTIE

#### Une concertation ne s'improvise pas

### CINQUIÈME PARTIE

#### Les grands rôles dans une concertation

### SIXIÈME PARTIE

#### Qui associer?

### SEPTIÈME PARTIE

#### L'information, base de la concertation

### HUITIÈME PARTIE

#### Instaurer le dialogue

### NEUVIÈME PARTIE

#### Donner un cadre au dialogue

#### Conclusion générale

#### Éléments bibliographiques

#### Tables des matières

P R E M I È R E P A R T I E



# La concertation en urbanisme

Le mot concertation et les notions qui en sont proches, telles communication, consultation et participation, donnent lieu à des interprétations très différentes. Il est donc indispensable de définir chacun de ces termes.

Ce souci de clarification, nécessaire à l'exposé, ne doit pas aboutir cependant à enfermer chaque mot dans une définition restreinte; ce serait nier la diversité et la complexité des rapports humains qui se jouent dans le domaine couvert par cet ouvrage ainsi que la richesse du langage. Le but est de mieux décrypter le langage utilisé par les uns et les autres.

Pour compléter ce travail de définition il faudra ensuite voir le rôle de la concertation dans le jeu des rapports sociaux. Nous verrons qu'il n'y a pas d'urbanisme «sans douleurs», que toute décision avantage certains et en désavantage d'autres. Le but de la concertation n'est pas de nier ces rapports de force mais au contraire de les assumer dans l'élaboration de l'opération que l'on souhaite réaliser.



# 1 | Définitions

Nous avons choisi, pour ce travail préalable de définition, de décrire d'abord les différents degrés d'implication des acteurs dans un projet, puis de donner, pour chaque mot, une définition simple, inspirée du dictionnaire<sup>1</sup>, accompagnée d'un commentaire permettant de situer la notion dans son contexte.

## 1.1 Trois grands niveaux d'implication des acteurs

### ■ Mettre au courant

Mettre les acteurs au courant des projets que l'on envisage d'entreprendre est une première ouverture de la décision sur l'extérieur.

Dans les définitions qui suivent, les termes « information » et « communication » correspondent le plus à cette notion.

### ■ Demander l'avis

Demander l'avis de quelqu'un est une étape supplémentaire, c'est lui donner la possibilité de s'exprimer sur le sujet. Le demandeur d'avis ne s'engage pas à modifier son projet.

Le terme « consultation » est le mot le plus utilisé pour désigner ce type d'implication des acteurs mais le terme « concertation » recouvre aussi cette notion là.

### ■ Construire avec

Il est possible de construire un projet entre plusieurs acteurs. Le décideur garde toujours le pouvoir de décision mais propose d'écouter et surtout de tenir compte des avis exprimés. Même s'il ne répond pas favorablement aux demandes qui s'expriment, il les étudie et est prêt à expliquer les raisons pour lesquelles il ne les a éventuellement pas retenues.

Le concept de « concertation » peut recouvrir cette notion. Le mot « participation » est également utilisé.

## 1.2 La notion de concertation

### ■ Définition

Une concertation est une politique de consultation des personnes intéressées par une décision avant que celle-ci ne soit prise. L'autorité, qui veut prendre une décision, la présente aux personnes concernées et engage un dialogue avec elles. L'autorité reste libre de sa décision. La concertation peut être engagée très en amont de la décision, dès les études préalables. Il est d'ailleurs souhaitable qu'elle soit entreprise le plus tôt possible.

Pour bien cerner la notion, il faut également comprendre qu'il s'agit d'une politique globale de demande d'avis sur un projet. Ouvrir une concertation c'est associer, c'est construire, c'est faire plus que demander un avis ponctuel sur un élément précis. On pourrait dire que c'est une méthode de travail qui intègre, dans le processus de conception et de décision, des consultations aux étapes-clés. Le maître d'ouvrage s'engage à écouter, à éventuellement modifier son projet, voir à y renoncer intégralement. *«La concertation est un travail ensemble où chacun attend de l'autre des choses. Par exemple, au début on parlait de piétonniser l'ensemble du secteur Bellecour Terreaux, soit 80 hectares. C'était, à l'époque, encore à la mode. Au cours des réunions, notamment avec les commerçants, il y a eu une prise de conscience petit à petit que la voiture était indispensable pour certains commerces. Petit à petit, aussi bien de la part des commerçants que de la part des élus ou des résidents, il y a eu une prise de conscience que les choses n'étaient pas simples et que la vérité ou le bon choix n'était pas, soit du côté piétonnisation complète, soit du côté du tout voiture. Sur cet aspect de piétonnisation pure, l'équipe municipale des années 1989 a modifié sa position. À la fin, on ne parlait plus du tout de piétonnisation, mais simplement de diminution de circulation automobile.»*<sup>2</sup>

On peut distinguer deux approches différentes de la concertation. D'une part celle, plus répandue, où la concertation consiste à confronter les propositions du maître d'ouvrage à la critique des acteurs intéressés par le projet ;

Pierre-Dominique 2  
Guerin, directeur  
d'opération lors du  
réaménagement de la  
presqu'île de Lyon.  
Colloque «La  
Planification,  
une nouvelle donne.  
Retour de l'État ?  
Arrivée du citoyen ?»  
Nancy, les 2 et  
3 octobre 1995.

le mécanisme d'aller et retour qu'il instaure lui permet d'ajuster ses intentions aux réalités du terrain. D'autre part celle où la concertation est au cœur de l'élaboration du projet; le maître d'ouvrage, tout en gardant son pouvoir de décision, propose comme règle du jeu, de travailler à partir des propositions des personnes consultées. Ce dernier cas de figure est plus rare simplement parce qu'il ne peut s'appliquer qu'à des projets très circonscrits. Nous venons ici de définir quel est le sens que nous donnons au mot concertation dans cet ouvrage mais le terme est, dans certains cas, utilisé avec un sens plus restreint.

### ■ Un contenu à géométrie variable

Le mot concertation est parfois utilisé pour désigner une opération de présentation d'un projet au grand public; dans ce cas ce qui est appelé concertation est en réalité plus une opération de communication qu'une demande d'avis.

Sur le plan juridique le terme a un sens précis, certaines procédures prévoient obligatoirement une concertation. Citons l'exemple des articles L-300-2 et R-300-2 du code de l'urbanisme. Par ailleurs il existe des procédures juridiques qui ne s'intitulent pas «concertation» mais qui en sont proches. L'enquête publique en est un exemple. Ces différentes procédures sont présentées dans leurs grandes lignes au chapitre 3.

Le terme est également utilisé avec un sens très précis pour certaines étapes de procédures administratives organisant l'intervention de l'État dans le domaine de la voirie: circulaire du 15 décembre 1992 concernant la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures dite «circulaire Bianco», circulaire du 15 novembre 1991 relative à l'élaboration des dossiers de voirie d'agglomération (DVA)...

Dans cet ouvrage le terme ne sera utilisé que pour désigner des politiques d'élaboration de projet dans lesquelles un dialogue, sous une forme ou une autre, existe tout au long du processus d'élaboration.

## 1.3 Termes proches de concertation

Les notions présentées ici recouvrent des notions proches de celle de concertation et sont souvent d'ailleurs utilisées comme synonymes.

- Information

Informé, c'est être au courant d'un certain nombre de faits ou d'intentions. En théorie, informer est une relation à sens unique entre une personne qui émet un message et une personne qui reçoit le message mais cela peut être considéré comme une forme d'échange.

En effet, pour être reçue et comprise une information doit être adaptée à sa cible et, plus ou moins consciemment, l'émetteur tient compte de ce qu'il sait de la personne à qui il s'adresse. Un certain aller-retour, souvent diffus, existe entre l'émetteur et le récepteur.

Il faut également avoir conscience que donner une information, c'est donner du pouvoir. En effet, il y a une relation entre le degré de connaissance que l'on a d'un sujet et la capacité d'agir sur ce sujet. Ainsi, informer quelqu'un c'est lui donner la possibilité d'agir.

Nous verrons dans le chapitre 4 consacré à l'organisation d'une concertation, qu'à certaines étapes, le maître d'ouvrage peut simplement décider d'informer de ses intentions.

- Consultation

Procéder à une consultation, c'est demander l'avis de quelqu'un sur une affaire précise. Il peut s'agir d'un expert ou d'une administration concernée par le dossier mais d'autres exemples peuvent être cités comme les enquêtes publiques ou les consultations électorales.

- Participation

Participer c'est prendre part à quelque chose. Dans la notion de participation, il y a l'idée d'un partage de la décision que l'on ne retrouve pas dans celle de concertation. Le terme participation n'a jamais désigné de procédure

juridique précise; il s'agit d'une notion dont les contours sont beaucoup plus flous.

- Débat

Débattre, c'est examiner contradictoirement quelque chose avec un ou plusieurs interlocuteurs. Il existe une procédure juridique de débat public instaurée par la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement dite «loi Barnier». Le principe est que l'administration ne doit pas se contenter d'informer et de recueillir les avis des uns et des autres, mais qu'elle doit permettre aux avis de s'exprimer et de se confronter publiquement.

- Communication

Communiquer une information à quelqu'un, c'est lui faire passer un message. La notion est plus globale que celle d'informer. Le terme est dérivé du latin *communicatio* commerce, relations et peut parfois signifier «échange». Dans notre domaine, le mot «communication» désigne la politique de diffusion globale de l'information adoptée pour présenter un projet.

- Négociation

Une négociation est une série d'entretiens, d'échanges de vues, de démarches, qu'on entreprend pour parvenir à un accord, pour conclure une affaire. Elle suppose qu'il existe des points de vue différents et une volonté de trouver un accord.

- Compromis

Un compromis est un arrangement dans lequel des concessions mutuelles sont faites jusqu'à ce qu'un accord partagé puisse être trouvé. La notion de compromis est importante dans notre domaine parce qu'elle renvoie à l'idée que des projets peuvent être discutés et amendés pour tenir compte des intérêts des uns et des autres.

- Consensus

Un consensus est un accord entre personnes qui implique la notion de consentement. Le terme désigne également l'accord, même non explicite, d'une forte majorité de l'opinion publique.

- Transparence

La notion de transparence renvoie à celle de visibilité, d'absence d'éléments cachés. Avoir une politique de transparence c'est être prêt à donner l'information lorsqu'elle est demandée. Dans les notions d'information et de communication il y a un acte volontaire qui n'existe pas dans celle de transparence.

- Partenariat

La notion de partenariat renvoie à celle de partage du pouvoir.

Le terme partenaire nous vient de l'anglais, du domaine du sport. Le partenaire est la personne avec qui l'on s'allie. Le terme est souvent utilisé pour désigner ceux qui détiennent un certain pouvoir sur le projet, les financeurs, par exemple.

On peut dire que le vocabulaire de la concertation est déconcertant ! D'une part, il comprend plusieurs termes qui désignent des notions si proches qu'elles en sont presque identiques. D'autre part, il comprend des termes qui ont des sens très différents selon le contexte dans lequel ils sont employés.

## La véritable concertation existe-t-elle ?

L'emploi du mot concertation est souvent précédé de l'adjectif « vraie » ou « véritable », comme s'il fallait distinguer la « véritable concertation » de la « concertation » tout court qui, elle, serait une forme de tricherie. Pourquoi ce perpétuel procès fait à la concertation ? Est-ce simplement une incompréhension ou un problème inhérent à la notion et qui expliquerait les difficultés de vocabulaire qui existent dans ce domaine, Essayons de réfléchir à la notion et aux différents termes utilisés pour la désigner.

### L'idée à la base de la notion de concertation

Le mot « concertation » est récent et, pour le grand public, il reste proche du mot concerter, c'est-à-dire « agir avec ». Lorsque M. Dupont émet un avis dans le cadre d'une concertation et qu'il constate que ses propositions n'ont pas été suivies d'effet, il en déduit que le pouvoir le trompe, qu'il n'organise pas de « vraie concertation ».

Réduire le problème à une querelle de mots est une erreur. Bien entendu M. Dupont devrait ouvrir son dictionnaire et comprendre qu'il confond « concerter », « agir ensemble » et « concertation », « demander l'avis avant d'agir ». Mais il faut voir qu'il existe une contradiction intrinsèque à la notion de concertation : on demande l'avis des gens sur une décision que l'on va prendre mais le pouvoir ne leur est pas pour autant délégué.

Il s'agit d'une procédure démocratique, dans le sens où elle est ouverte à tous, mais elle s'insère dans la logique de la décision pour laquelle elle a été organisée. Elle ne doit pas être confondue avec la décision en elle-même, qui est d'un autre ressort : parlement ou assemblée élue d'une collectivité territoriale ou autorité investie de certains pouvoirs par une de ces assemblées. Une confusion entre les deux niveaux porterait d'ailleurs atteinte au fonctionnement démocratique des institutions.

Prenons un cas théorique. Imaginons une ville qui a choisi de créer un pôle



universitaire fort et, pour cela, a ouvert un campus en périphérie de ville et s'apprête à implanter un système de transport collectif entre l'université et le centre-ville. L'ouverture de cette ligne de transport collectif fait partie d'une politique globale de développement de la ville. Dans cette ville idéale, dont les instances démocratiques fonctionnent bien, la politique globale d'aménagement est décidée en conseil municipal dans le cadre d'un débat de politique générale, après, éventuellement, une concertation avec les habitants sur les grandes orientations d'aménagement de la ville. La concertation préalable à la création du transport collectif ne portera que sur le tracé et le choix du mode de transport. Il serait anormal que la commune renonce à desservir son université sous la pression des riverains du futur transport en commun.

La concertation est donc une ouverture démocratique, mais dont le champ est défini par le pouvoir l'organisant, d'où la connotation de collusion avec le pouvoir que peut avoir le terme. Il s'ensuit une impression pour l'homme de la rue qu'il n'y a pas de «véritable concertation», que l'autorité tire toutes les ficelles.

### Une terminologie en perpétuelle création

Cette connotation de collusion avec le pouvoir explique peut-être le continu renouvellement lexical que l'on peut constater autour de la notion. Le terme concertation est d'invention récente mais on constate actuellement l'apparition de nouveaux termes désignant la même idée.

Le terme «**collaboration**» au sens strict du terme pourrait recouvrir la même notion. L'histoire fait qu'aucun maire ne va dire : «Je vous demande de collaborer avec moi pour monter cette opération».

Le terme «**participation**» est apparu dans les années soixante. Lorsque le général de Gaulle a proposé un système de «participation» le mot a été

rejeté par certains: il y avait d'un côté la «participation piège à c...» et de l'autre la «véritable participation».

Le mot «**consultation**», terme très proche de concertation dans son sens premier, est réduit au sens de demande d'avis très restreinte. C'est un peu comme s'il s'était usé. «Je vais vous consulter» et «Je vous invite à une concertation sur tel projet» renvoie aujourd'hui à des démarches différentes.

L'idée de «**projet urbain**», en mettant en valeur l'importance d'obtenir une synergie entre les acteurs d'un projet, si l'on souhaite le voir aboutir, renvoie à cette articulation nécessaire entre le décideur et les personnes concernées par l'opération auquel renvoie la concertation.

Cette quête d'un monde, ou tout du moins d'une méthode de travail, qui permettrait de surmonter les inévitables intérêts contradictoires en jeu dans le domaine de l'aménagement, reste d'actualité.

## 2 | Concertation et débat politique

Nous venons de définir la concertation comme étant le fait de demander l'avis des personnes concernées par une décision, avant de la prendre. Avant d'aborder une réflexion sur les objectifs d'une politique de concertation, il est utile de rappeler les mécanismes des décisions en urbanisme.

### 2.1 Gérer des intérêts contradictoires

Toute intervention sur la ville bouleverse des équilibres, qu'ils soient liés à l'usage, qu'ils soient psychologiques ou qu'ils soient économiques; tel commerçant voit son commerce prospérer grâce à l'aménagement de telle place; tel propriétaire foncier voit la valeur de son immeuble baisser. Le champ de blé que je voyais de ma fenêtre devient zone artisanale... Qu'on le veuille ou non, en urbanisme, décider c'est trancher entre des intérêts contradictoires.

Le conflit n'est pas pour autant permanent en aménagement. Certains projets ne sont l'objet d'aucune contestation. D'autres, de façon inattendue, entraînent des contestations extrêmement vives et ceci indépendamment de la gravité du dommage qu'ils font subir à certaines catégories de citoyens.

L'absence de contestation d'un projet peut s'expliquer par le fait qu'il existe un consensus sur son intérêt pour l'ensemble de la société ou par un sentiment d'impuissance des gens concernés. Certaines opérations immobilières, aujourd'hui très critiquées, ont été réalisées sans la moindre contestation dans les années 50 et 60; au nom du progrès, on trouvait normal de raser un quartier ancien entier et d'y implanter des immeubles dans lesquels la population d'origine n'était même pas relogée. Faire passer une autoroute dans un quartier résidentiel entraîne souvent plus de contestation et de contentieux que lorsqu'elle s'implante dans un quartier populaire. Ici le sentiment d'impuissance joue à plein. *«La traversée de Montolivet et de Sant-Barnabé, qui a fait tellement de vagues, concerne 300 à 400 familles. Mais ce sont des familles qui ont accès aux médias, qui ont accès aux*

*hommes politiques, qui ont les moyens d'exprimer leur mécontentement et qui sont parvenues à le faire entendre. Les 8 000 familles de la partie nord de la L2 sont des familles pauvres, financièrement, culturellement, sur le plan relationnel, et elles ne diront rien. Sauf, peut-être un jour dans un ras-le-bol et une explosion générale»<sup>3</sup>.*

Un projet peut être contesté parce qu'il touche à un aspect symbolique ou parce que certains lobbies ou partis politiques ont intérêt à déstabiliser le pouvoir en place ; dans le cas de l'implantation de mosquées par exemple.

## 2.2 Absence de méthodes rationnelles de gestion de ces conflits

Intervenir sur le tissu urbain, c'est gérer des bouleversements plus ou moins grands dans la vie des personnes, c'est choisir entre les intérêts des uns et des autres. Le problème qui se pose pour celui qui opère ces choix, en l'occurrence l'élu, est qu'il n'a pas de méthode rationnelle pour opérer ces choix. Jean-Paul Lacaze résume cette difficulté en donnant un exemple : *«On n'a pas le droit d'additionner les temps gagnés par certaines catégories d'usagers des transports en commun avec les temps perdus par d'autres catégories à l'occasion d'une modification des conditions d'exploitation du réseau. Même si ces temps peuvent tous être évalués avec une unité commune, la minute en l'occurrence, la sommation n'est pas licite, tout simplement parce que les avantages et les pénibilités concernent des individus différents. De telles hypothèses ne sont pas recevables. Comment peut-on alors résoudre le problème de la prise de décision ?*

*Choisir entre les intérêts des différents groupes relève de l'arbitrage politique. La procédure d'études d'urbanisme la plus raffinée ne pourra faire plus qu'identifier avec précision les avantages et les inconvénients qui résulteront des décisions envisagées pour chacune des catégories de citoyens concernés... La suite, c'est-à-dire la prise de décision en elle-même, relève de la logique de l'arbitrage politique.<sup>4</sup>»*

3 Pierre Rastoin, conseiller municipal de la ville de Marseille, cité dans «L2: le sens de la ville, une rocade dans Marseille», Eric Brassart, éditions de l'Aube.

4 «Les méthodes en urbanisme», Jean-Paul Lacaze, Paris, Presses universitaires de France, collection: Que sais-je?

Les grandes décisions concernant des opérations d'aménagement sont le reflet des rapports sociaux du moment et reposent, même si ce n'est pas de façon explicite, sur certains choix de société.

## 2.3 Les concertations autour des projets, facettes du débat politique

À partir du moment où les décisions concernant la ville sont de nature politique, il est logique qu'elles soient des enjeux de pouvoir. Tout mécontentement peut devenir un enjeu politique. Il peut s'agir de l'opposition. Il peut s'agir d'un groupe de pression qui utilisera l'affaire pour faire avancer son point de vue. Les différentes réunions organisées dans le cadre d'une concertation seront des lieux de débats dont les enjeux dépasseront parfois l'opération pour laquelle est montée la concertation.



Cette dimension politique d'une concertation est une source de frustration, bien qu'à des titres différents, pour l'élu comme pour le professionnel de l'aménagement. Décidés à dialoguer avec les acteurs concernés par le projet dont ils ont la responsabilité, ils organisent des réunions pour informer et discuter de l'opération envisagée; ils veulent faire un diagnostic, discuter des enjeux, parler

solutions et, «la politique s'en mêle». La tentation est grande de penser que monter une concertation c'est prendre le risque d'être entraîné dans une dynamique que l'on ne contrôle pas toujours.

L'expérience montre cependant qu'empêcher le débat et travailler en chambre peut avoir un effet boomerang et aboutir à des réalisations inadaptées ou à

des blocages difficiles à surmonter ensuite. Ce n'est pas parce qu'il y a des intérêts contradictoires à gérer qu'il ne doivent pas s'exprimer. Au contraire, si la concertation et le dialogue ont une raison d'être, c'est justement parce qu'il n'y a pas de solution technique idéale en urbanisme, parce qu'il y a des intérêts contradictoires à gérer et qu'il va falloir construire un consensus.

Chaque opération d'urbanisme s'inscrit dans un contexte particulier et les personnes chargées de la réaliser doivent analyser soigneusement l'ensemble de la situation pour choisir des modalités de construction du projet. S'il n'est pas possible d'écrire un guide de la concertation, c'est justement parce qu'elle se situe à l'articulation entre le savoir-faire professionnel de montage de projet et la vie politique de la cité. Cet ouvrage aborde, chapitre par chapitre, les différentes dimensions du sujet en résumant le savoir faire en la matière mais ne donne aucune démarche type ou recette miracle. C'est aux élus et techniciens de trouver les modalités adaptées aux réalités du terrain.

## Conclusion

S'il existe des décalages entre les définitions que les uns et les autres donnent au mot concertation, s'il existe de nombreuses notions proches, c'est peut être parce qu'une concertation peut se faire sous des formes très différentes. Chaque projet est particulier et il est nécessaire chaque fois d'analyser l'ensemble du problème de façon à engager la concertation la plus adaptée. Nous verrons, au chapitre suivant, que les buts que l'on cherche à atteindre par la concertation peuvent être multiples. Il est important de les analyser si l'on veut construire le projet en prenant l'avis des personnes concernées d'une façon appropriée.

## Évolution de l'administration vers des pratiques de concertation

### L'évolution juridique

Analyser l'évolution des règles juridiques en matière de concertation permet de voir comment l'administration d'un pays de tradition centralisatrice tente peu à peu d'améliorer son mode d'intervention pour en réduire les excès.

En France, l'administration peut imposer aux particuliers des contraintes importantes, comme l'expropriation, si l'opération qu'elle souhaite entreprendre répond à l'intérêt général. Très tôt, dès l'Ancien Régime, il est apparu que, si un minimum de vérifications n'était pas imposé à l'administration avant qu'elle ne prenne certaines décisions, des erreurs difficiles à réparer pouvaient être commises. L'enquête publique, dans la forme que nous lui connaissons, a été conçue dans cet état d'esprit. Le souci principal des initiateurs de la procédure d'enquête publique était de veiller à la défense du droit de propriété.

L'image que ce pouvoir offre de l'administration aux citoyens est empreinte d'autoritarisme. Le législateur avec, entre autres, la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et la mise en œuvre des principes d'aménagement mais également l'administration elle-même, avec différentes circulaires<sup>5</sup> ont cherché à améliorer les circuits d'information et les possibilités de s'exprimer des citoyens.

L'augmentation du nombre de contentieux a également contribué au développement de la concertation. Une décision annulée par un tribunal coûte parfois cher à l'autorité qui l'a prise. Les administrations, qu'il s'agisse de l'État ou des collectivités locales ont donc adopté, de plus en plus, des méthodes de travail intégrant une concertation avec les gens concernés de façon à désamorcer les contentieux potentiels.

5  
Circulaire du 15 décembre 1992 concernant la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures dite « circulaire Bianco », circulaire du 15 novembre 1991 relative à l'élaboration des dossiers de voirie d'agglomération (DVA).

### L'apparition de l'idée d'une nécessaire participation

- Période de l'immédiat après-guerre

La gestion paritaire des systèmes sociaux, mise en place après la dernière guerre mondiale, comme celle de la sécurité sociale, n'est généralement pas présentée comme une méthode de concertation. Pourtant en organisant un système de gestion tripartite, administration, patronat, syndicat, l'idée était bien d'associer une forme de représentation des usagers aux décisions à prendre. Le caractère indirect et très institutionnalisé de la représentation des usagers par le biais des centrales syndicales a finalement fait du système, davantage un des éléments de l'échiquier politique français, qu'un lieu de dialogue entre les usagers et l'autorité.

- Les années soixante et soixante-dix

L'idée qu'il était nécessaire de dépasser le schéma autoritaire qui prévalait dans les différentes instances administratives, a peu à peu fait son chemin dans les années soixante. Les débats étaient fortement marqués par les clivages politiques de l'époque et concernaient tous les domaines de la société: l'économie, l'urbanisme... Différentes expériences étrangères servaient de référence. Le général de Gaulle proposait un système de «participation». Par ailleurs existaient la revendication d'une société «autogestionnaire».

Le terme «concertation» n'est apparu que tardivement. Cette époque a été celle de toute une série d'expériences riches et variées. Citons, l'atelier public de l'Alma Gare à Roubaix, dans laquelle les habitants se sont fortement engagés dans la réhabilitation de leur quartier.

### Aujourd'hui, la concertation apparaît comme une source de légitimité

Le rapport du citoyen à la société est en train d'évoluer. Beaucoup de valeurs qui structuraient notre société ont été remises en cause.



Elles ne sont pas pour autant rejetées mais elles sont questionnées. Il existe une crise des modes de représentation traditionnelle qui se mesure, par exemple, au taux d'abstention aux élections ou à la montée du nombre de contentieux, pour ne citer que quelques exemples.

À quoi imputer cette évolution? À une certaine faillite des instances de représentation? À une exigence plus grande des citoyens qui sont davantage capables de critiquer les décisions prises et n'acceptent plus de donner carte blanche à des représentants qu'ils auraient élu? Ou même, plus profondément, à un rapport au temps qui, aujourd'hui, privilégie l'instant par rapport à la durée, tant passée que future? Si la concertation apparaît de plus en plus comme une nécessité, c'est parce qu'elle est devenue une source de légitimité des décisions.

### **L'influence des sciences sociales**

Les apports de la sociologie et de la psychologie ont montré qu'une «bonne» décision n'était pas nécessairement celle qui était techniquement la plus adaptée mais celle qui apparaissait comme la meilleure aux yeux de ceux qui étaient concernés. Les entreprises puis les administrations ont découvert l'intérêt de discuter des décisions à prendre avant de les figer. L'évolution des pratiques administratives s'oriente ainsi vers plus de concertation.

### **Volonté contemporaine d'avoir une approche globale de la ville**

La concertation est souvent développée actuellement dans le souci de dépasser une vision sectorielle de la ville, d'avoir une approche globale des problèmes qui se posent. Les démarches dites de projet urbain s'appuient sur une concertation entre les différents acteurs pour intervenir sur la ville.

D E U X I È M E P A R T I E

# Les objectifs d'une politique de concertation

Aujourd'hui, il existe dans les discours des décideurs une unanimité sur la nécessité de concerter. Le risque est d'aboutir à des concertations menées uniquement pour elles-mêmes, dans le but d'annoncer qu'il y a eu concertation et non pour prendre en compte les avis qui pourraient s'exprimer. Or, on ne consulte pas pour consulter, on consulte pour atteindre certains objectifs : aider à la prise de décision, en faciliter l'appropriation, assumer les conflits, respecter les procédures juridiques... Les buts que l'on cherche à atteindre varient selon les opérations.



# 1 | Aider à la prise de décision

Nous examinerons ici en quoi la concertation est une méthode de travail efficace qui permet d'enrichir un projet.

## 1.1 Faire remonter l'information

La concertation peut être une source de remontée d'informations. Pourquoi ne pas utiliser les connaissances de ceux qui pratiquent quotidiennement les lieux? Il existe souvent une dimension historique, symbolique ou sentimentale que le technicien ignore et qui ne peut apparaître que dans le cadre d'un dialogue.

Avec la rotation des techniciens, les changements d'équipes, la mémoire n'est pas toujours dans les services. Les habitants qui vivent sur les lieux depuis longtemps connaissent des éléments qui peuvent être précieux. Pour disposer d'un maximum d'informations il faudra aller au-devant de ces gens, analyser ce qu'ils disent, en vérifier la validité et examiner comment le projet peut intégrer les éléments fournis.

## 1.2 Gagner du temps et de l'argent

Parfois, on reproche à la concertation d'entraîner des surcoûts importants et d'allonger les délais. Cela est vrai lorsque la concertation est conçue comme une opération de communication ou est improvisée très en aval de l'élaboration du projet. Par contre, lorsqu'elle est intégrée dès le début du projet, elle permet d'éviter des erreurs, des remises en cause et des modifications tardives. Elle constitue en cela une méthode de travail qui peut contribuer à gagner du temps et donc de l'argent.

## 1.3 Adapter l'opération aux besoins des usagers

Le succès d'un projet est tributaire de l'usage qu'en feront les utilisateurs: les associer à sa conception aide à mieux prendre en compte leurs besoins. Par exemple, la mise en place d'un système de tri des ordures ménagères ne

réussira que si les usagers ont compris et admis l'intérêt du système. Autre exemple : celui d'un équipement sportif mis à disposition de différentes associations. Procéder à de larges concertations permet d'expliquer et d'ajuster le projet afin de réduire les dysfonctionnements éventuels.

## 2 | Faciliter l'appropriation

Lorsque l'on crée un aménagement, on souhaite qu'il s'intègre ensuite dans la ville existante et devienne un des éléments du quotidien des citoyens, en quelque sorte leur propriété. La concertation peut contribuer à éviter des réactions de rejet, à sensibiliser les gens à des problèmes auxquels ils n'avaient pas pensé. Elle aide ainsi à fonder solidement le projet que l'on envisage de réaliser.

### 2.1 Éviter les réactions de rejet

Yves Chalas montre qu'il y a un lien indissociable entre le fait de se sentir bien dans un lieu et les habitudes que l'on y a : *«Habiter c'est quotidiennement parcourir les mêmes trajets, fréquenter les mêmes lieux, croiser les mêmes personnes. C'est reprendre chaque jour les mêmes trottoirs, au mètre près, traverser les mêmes rues aux mêmes passages cloutés, s'attarder devant les mêmes vitrines de magasins. C'est non seulement acheter son pain et ses journaux aux mêmes endroits, mais c'est également garer son véhicule à la même place (...) comme c'est occuper la même table, parfois la même chaise au même bistrot<sup>6</sup>.»*

En ouvrant le dialogue avec les personnes intéressées par un aménagement futur qui va modifier leurs habitudes, on peut espérer éviter des réactions de rejet. Les explications qui leur seront données les aideront à comprendre l'opération. Les ajustements qui pourront être apportés par le maître d'ouvrage pour tenir compte de ce qu'ils auront dit aideront à éviter les réactions de rejet.

### 2.2 Sensibiliser

Il existe une dimension pédagogique à une concertation. Elle permet, en effet, aux gens de découvrir des problèmes inconnus pour eux. La force de l'habitude, décrite plus haut, fait souvent que l'on a même pas conscience d'un problème qui nous touche. Abdel Belgot, habitant à Grande-Synthe (Nord), note : *«Bien sûr, c'est intéressant de pouvoir donner son avis sur un*

<sup>6</sup> «L'oralité sociale. Écoute traitement et restitution de la parole urbaine quotidienne», Yves Chalas, 1996 Cresson, CNRS-URA 1268, Équipe de recherche architecturale.

*projet d'aménagement, mais ça n'est plus ce que je considère comme le plus important. Ces deux années de fonctionnement de l'Atelier m'ont surtout appris la façon dont on gère un projet, une ville, la façon dont se prennent les décisions dans une mairie, le rôle des différents acteurs, professionnels, élus, associatifs. Et de connaître ça, ça me permet de savoir quels sont les moyens dont je dispose pour influencer un projet en fonction de mes convictions, ça me permet, en fait, de prendre une place dans le système de la démocratie municipale<sup>7</sup>.»*

Les différentes concertations organisées et les débats qu'elles engendrent, sont des occasions pour apprendre. Le transfert de savoir ne s'établit, bien entendu, pas uniquement des élus et techniciens vers les usagers et habitants. Par exemple, la prise de conscience de la dégradation de la qualité de l'air, doit beaucoup aux débats que les associations écologiques ont su susciter.

## 2.3 Créer une dynamique favorable

Beaucoup de projets d'aménagement se réalisent sur le long terme. Si l'on veut éviter qu'ils ne rejoignent, dans les archives, les multiples «belles esquisses» de projets jamais réalisés, il faudra qu'ils soient portés par tous les acteurs intéressés.

Kamel Kabtane montre comment, à travers le dialogue, il est possible de créer une dynamique favorable: *«La mosquée est devenue, à un moment un enjeu électoral. Il y avait ceux qui étaient contre par principe et le clamaient, ceux qui disaient admettre que les musulmans avaient droit à un lieu de prière mais qu'il fallait le situer ailleurs que dans la circonscription électorale de tel ou tel candidat et ceux qui soutenaient le projet.*

*L'argument de ceux qui disaient ne pas être opposés au principe mais simplement au lieu d'implantation était de dire que les mosquées devaient être situées dans les quartiers où habitent des musulmans. Je me souviens d'une émission de télévision dans laquelle ceci m'avait été dit. Il a été facile pour moi de répondre, qu'à ce que je sache, nous ne vivons pas sous un régime*

Intervention d'Abdel 7  
Belgot dans le cadre  
de l'atelier de  
travail urbain de  
Grande-Synthe.

*d'apartheid, qu'il n'y avait pas des quartiers musulmans et des quartiers français à Lyon. J'ai expliqué les dangers qu'il y avait à vouloir cantonner les musulmans dans certains quartiers; à ne pas leur permettre d'avoir des lieux de prière décents qui soient intégrés dans le fonctionnement global de la ville.*

*Le Front National a utilisé cette affaire pour s'implanter sur Lyon. Le fait qu'il fasse venir Jean-Marie Le Pen et le place en tête du cortège a fait comprendre à certains opposants à la mosquée qu'ils étaient manipulés.*

*Grâce à la concertation que nous avons menée, nous avons bénéficié d'un courant de sympathie. Il y a eu une mobilisation des croyants de toutes les religions et de certains laïques en faveur de la création d'une mosquée. Pour tous c'était une manière d'affirmer leur soutien à notre volonté d'intégration dans la société française. Les opposants jouaient avec le temps et espéraient qu'à force de le retarder le projet, l'opération tomberait à l'eau. La pose de la première pierre a calmé les ardeurs<sup>8</sup>.»*

<sup>8</sup> Kamel Kabtane, directeur de la mosquée de Lyon.



## La concertation dans la culture administrative française

L'extrait suivant d'une étude<sup>9</sup> réalisée pour le compte du ministère de l'environnement décrit les freins psychologiques au développement de la concertation tant chez les techniciens que sont les fonctionnaires, quelle que soit leur administration, que chez les élus.

*Les deux grandes catégories de décideurs - fonctionnaires ou élus - ne sont pas naturellement portés à la concertation, pour des raisons qui tiennent à la fois à la culture politique et administrative de notre pays, à leur formation, et aux pratiques héritées de leurs prédécesseurs.*

*Pour les uns - fonctionnaires, techniciens - leur décision apparaît légitime dès lors qu'elle s'appuie sur la conviction de l'intérêt public et qu'elle repose sur une rationalité que leur savoir et leur expérience leur permettent d'exprimer dans leurs projets. Consciemment ou non, ils sont portés à considérer que la concertation est à la fois impossible - car la complexité des projets implique un niveau de connaissances qu'ils sont seuls à posséder -, coûteuse, par les dépenses en énergie, en temps, en délai, dangereuse, enfin, parce qu'elle organise l'affrontement entre l'intérêt général et des intérêts sectoriels ou particuliers et qu'elle peut conduire à un sentiment de démission du service public.*

*C'est pourquoi, si l'air du temps, l'évolution de la société ou la volonté politique poussent à la concertation, leur culture et leur pratique ne les y portent pas naturellement. Ouvrir les dossiers, accepter les débats, reconnaître des interlocuteurs, étudier des alternatives, modifier les projets, ces attitudes supposent de leur part une sorte de révolution culturelle que tous ne sont pas prêts à accepter, tant ils sont convaincus que l'immense travail d'études, de réflexions, d'expériences qu'ils ont conduit, les a amenés à une décision logique et profitable à l'intérêt général. Décision à laquelle*

Extrait de l'étude <sup>9</sup>  
« Aménagement  
et opinion -  
La concertation en  
amont des projets »  
réalisée par C & S  
Conseils pour le  
compte du ministère  
de l'Environnement  
en mars 1995.

*ne peuvent être opposés que des arguments irrationnels ou des points de vue entachés de particularismes ou d'idéologie.*

*Pour les autres - les élus - on peut constater qu'ils sont souvent déchirés entre deux sentiments contraires. Le système républicain selon lequel fonctionne notre société - la démocratie représentative - leur confère par l'élection une sorte de sacre qui leur donne le pouvoir de conduire la collectivité qu'ils ont en charge et de prendre les décisions nécessaires à son développement. Le renforcement des pouvoirs locaux par la décentralisation a considérablement accru cette responsabilité, dans les faits mais aussi dans la psychologie et le comportement des élus.*

*Leur légitimité à prendre des décisions ne peut se satisfaire d'une concertation permanente qui - en dehors des élections - peut mettre en péril leur représentativité et leur pouvoir, et ouvrir des créneaux à leur opposition politique.*

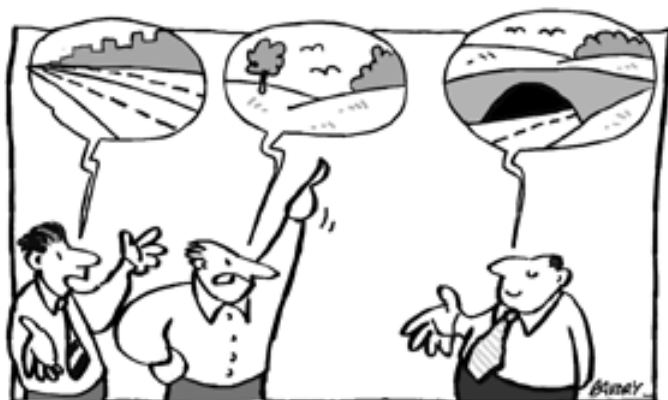
*Mais en même temps, les élus sont les premiers à savoir que l'organisation contemporaine de notre société est dominée par le système médiatique. Ils savent que la presse, la radio, la télévision, les sondages rendent compte en temps réel de leurs décisions et des contestations auxquelles elles donnent lieu. Ils savent que leur réélection se fera davantage sur l'image qu'ils auront su donner de leur gestion, plutôt que sur la gestion elle-même. Et que les valeurs auxquelles les citoyens sont aujourd'hui sensibles sont à la fois la préservation de leur cadre de vie, le souci global de l'environnement, une méfiance envers les notions de progrès et d'utilité publique, un certain repliement sur soi-même, et - plus généralement - le désir d'avoir leur mot à dire dans les décisions qui les concernent.*

*Ainsi, les élus sont à la fois réticents devant des formes de concertation qui viendraient à substituer une démocratie d'opinion à la démocratie représentative et conscients que l'opinion est devenue un acteur à part entière dans chaque décision locale, régionale ou nationale.*

## 3 | Assumer les conflits

Le dialogue et la reconnaissance mutuelle qu'instaure une concertation autour d'un projet peuvent contribuer à la résolution de certains conflits.

### 3.1 Gérer des conflits



Mettre autour d'une table, dans le cadre d'une concertation, des personnes défendant des intérêts divergents, c'est accepter d'assumer le conflit et essayer d'en sortir par le haut. Le but n'est pas de trouver la « moins mauvaise solution », c'est-à-dire un compromis qui, à force de vouloir plaire à tous, est une solution bâtarde. Il s'agit de chercher une solution qui intègre le plus possible les contraintes des uns et des autres.

Les conflits peuvent avoir pour origine la défense d'intérêts privés. Telle personne craint que l'aménagement envisagé ne fasse baisser la valeur de sa propriété ; c'est le cas de tous les riverains de grandes infrastructures.

## Défense d'intérêts privés : glossaire des termes américains utilisés

Les américains désignent des attitudes de repli sur soi des citoyens et des décideurs par des raccourcis humoristiques.

### **NIMBY: Not In My Back Yard**

Traduction: pas dans ma cour arrière, soit construisez n'importe où mais pas dans mon jardin.

### **NIMTOO: Not In My Term Of Office**

Traduction: pas pendant mon mandat

Cette notion caricature l'attitude de certains élus : construisez ce que vous voulez mais pas pendant mon mandat.

### **BANANA: Build Absolutely Nothing Any Where Near Anything**

Traduction: ne construisez absolument rien qui soit proche de quelque chose!

La défense d'intérêts privés n'est pas la seule source de conflits. Des blocages importants peuvent apparaître entre des administrations défendant des intérêts divergents. On pensera à des cas de divergences de vues entre, d'une part, le ministère de l'Équipement ou de l'Industrie et, d'autre part, le ministère de l'Environnement. Ces désaccords donnent lieu à des arbitrages au sein de l'appareil d'État et ne se traitent pas, bien entendu, sous la forme de débats publics mais ont une influence sur les décisions prises localement. On pourrait citer également les conflits entre des organismes privés défendant diverses visions de l'intérêt général : défense du patrimoine contre défense de l'emploi.

## 3.2 Créer du lien social

Une concertation peut être entreprise simplement pour faire en sorte que les différents acteurs se rencontrent, se connaissent entre eux. L'aménagement à réaliser, le projet, est l'occasion de créer du lien entre les gens.

Cette dimension est particulièrement importante dans les quartiers en difficulté, mais elle peut exister dans tous les projets. Ouvrir une concertation à l'occasion de la révision d'un POS (plan d'occupation des sols), c'est créer un moment fort dans la vie municipale.

## 4 | Concertation et démocratie

Notre système démocratique organise les relations entre les citoyens et la puissance publique de manière à ce que chacun puisse s'exprimer. Nous verrons ici comment la concertation apporte un plus au fonctionnement de nos institutions en donnant plus de sens aux procédures juridiques existantes, en ouvrant un dialogue entre les élus et les citoyens en dehors des périodes électorales. Nous verrons qu'il ne s'agit pas du remède miracle pour supprimer tout contentieux, mais d'une pratique qui permet d'en prévenir certains.

### 4.1 Respecter les droits des citoyens

Comme nous le verrons au chapitre suivant, certaines dispositions juridiques nous imposent une concertation : concertation au sens de l'article L 300-2 du code de l'urbanisme et enquête publique. Ces procédures auront d'autant plus de sens qu'elle s'inscriront dans une démarche de concertation intégrée au processus d'élaboration du projet et ne seront pas simplement une coquille vide plaquée dessus.

### 4.2 Conforter la démocratie représentative

Quel rôle joue la concertation dans notre système de démocratie représentative ? Vouloir discuter, demander que soient mises à plat les décisions que nos élus envisagent de prendre, n'est-ce pas remettre en cause leur pouvoir et porter atteinte à notre système politique ? N'est-ce pas se soumettre au pouvoir des lobbies ?

Nous verrons plus loin que pour qu'une concertation soit réussie, il est indispensable que le décideur, le maître d'ouvrage joue pleinement son rôle de décideur, qu'il sache trancher entre des intérêts contradictoires. Loin d'affaiblir le rôle de l'élu, une concertation lui permet d'exercer encore mieux sa mission de garant de l'intérêt général que lorsque l'élaboration du projet se fait à huis clos entre les techniciens et les élus. *«La mise en œuvre de la concertation a pour origine la prise de conscience des conseillers municipaux*

*qu'il ne suffit pas d'un mandat d'élu pour bien gérer sa ville, mais en permanence ils ont besoin de connaître, de découvrir les différents modes de vie de leurs concitoyens, de débattre avec eux de leurs difficultés, de tester avec eux des propositions<sup>10</sup>.»*

### 4.3 Réduire le contentieux

La concertation est parfois présentée comme un moyen d'éviter le développement du contentieux. C'est, en effet, une approche des problèmes qui vise à assumer les contradictions existantes et à les faire déboucher sur une solution acceptée par tous. Cela permet donc d'éviter certains contentieux, mais une concertation n'est pas une action destinée «à faire passer le projet», un remède miracle à disposition du maître d'ouvrage pour éviter tout contentieux.

Rappelons qu'il est normal dans une démocratie que ceux qui s'estiment lésés puissent se faire entendre devant les tribunaux. Le contentieux est un mode lourd de résolution de conflits qui engendre souvent, nous le verrons au chapitre suivant, des frustrations même chez celui qui gagne son recours, qu'il s'agisse du maître d'ouvrage ou du requérant. Il est donc préférable d'éviter que ce mode de relation soit considéré comme inéluctable entre les acteurs. Si ouvrir une concertation permet parfois de réduire le nombre de recours contentieux, pourquoi ne pas y recourir ?

## Conclusion

Cette liste ne définit pas des catégories de concertation : la concertation juridique, la concertation destinée à créer du lien social, etc. Elle cherche simplement à montrer les nombreux objectifs que l'on peut chercher à atteindre en lançant une concertation.

Chaque projet d'aménagement est différent et il est important de bien repérer quels sont les aspects du projet qui pourront être mieux appréhendés par le biais d'une concertation. Ceci permettra de choisir la politique

Blaise Picheral, 10  
agence d'urbanisme  
de la région Flandres  
Dunkerque, étude  
réalisée pour le  
compte du ministère  
de l'Équipement  
(DAU),  
«La place des  
habitants et leur  
participation dans  
les processus  
d'élaboration des  
projets urbains»,  
1996.

d'information adaptée, les méthodes de dialogue pour organiser la concertation. En ayant une bonne connaissance des objectifs à atteindre, la concertation pourra être mieux organisée.

## **Pourquoi recourir à une concertation ? Le point de vue du technicien**

Brigitte Canu et Alex Pruvost, chargés d'études du Cete Normandie-Centre, qui travaillent essentiellement dans le domaine de la requalification d'espace public et recourent systématiquement à des concertations dans leurs interventions résument les avantages qu'ils trouvent à travailler ainsi.

### **Intérêt du point de vue du technicien**

- Disposer d'un projet solide puisqu'il s'appuie sur une démarche construite collectivement ;
- diminuer le nombre de variantes et d'études alibi dans la mesure où il y a affichage des objectifs auxquels le projet doit répondre ;
- améliorer la qualité des projets. Ils peuvent être plus volontaires que les techniciens n'auraient osé le faire s'ils avaient travaillé seuls en bureau. Ceci pose le problème plus général de la représentation que les uns se font de l'avis et de la pensée des autres. De plus la confrontation des idées oblige à sortir du champ des a priori et des idées toutes faites ;
- obtenir une meilleure solidarité entre les acteurs dans la mesure où un dialogue existe à chaque étape et oblige à surmonter les préjugés des uns sur les autres.

### **Intérêt pour l'élu**

- Connaître l'avis des personnes concernées par le projet ;
- pouvoir afficher des options stratégiques devant des partenaires ;
- engager un débat qui dépasse le cadre de la relation majorité/opposition et qui ne se réduise pas au «yaka fokon» traditionnel ;



- travailler en concertation oblige à un travail régulier avec les techniciens et permet de s'appropriier les problèmes techniques dès l'amont de l'opération de façon à ne pas être soumis à un diktat technique en aval ;
- réduire le nombre de contestations ou de mécontentements puisque les propositions sont soit prises en compte, soit rejetées après explications ;
- intéresser les personnes concernées par le projet ;
- pouvoir influencer les décisions ;
- avoir des réalisations qui correspondent mieux aux aspirations des habitants ;
- développer la vie communale.

T R O I S I È M E P A R T I E

# La concertation et le droit

Lorsque l'on parle de concertation, très souvent s'ouvre un débat sur le rôle des règles juridiques dans ce domaine. Certains dénoncent le peu d'influence des avis émis dans les enquêtes publiques et souhaiteraient voir la procédure rendue plus contraignante, d'autres, au contraire, voient dans ces procédures des carcans procéduriers inutiles. Pour peu que la montée du contentieux soit évoquée, les avis restent tout aussi tranchés. D'un côté, les tribunaux sont vécus comme l'ultime garant de la démocratie face à une technocratie omnipotente; un peu la fronde de David face à Goliath. De l'autre côté, il s'agit d'un dysfonctionnement grave de la société française qui empêche la modernisation du pays.

Nous essayerons de relativiser ces différentes affirmations en voyant en quoi les procédures juridiques constituent une garantie pour les citoyens et nous chercherons à comprendre les causes de la montée du contentieux.



# 1 | Les procédures juridiques de concertation

## 1.1 Les procédures dans leurs grandes lignes

### ■ L'enquête publique

Il s'agit du mode de concertation administrative le plus connu. Il est ancien puisqu'on peut relier les premières formes d'enquête à des décrets de 1790 et de 1791 de l'Assemblée constituante<sup>11</sup>. Il comprend de nombreux régimes différents mais la grande majorité des enquêtes publiques réalisées aujourd'hui sont celles régies par le code de l'expropriation, dites «enquêtes de droit commun» ou par la loi n° 83-360 du 12 juillet 1983, relative à la démocratisation de l'enquête publique et à la protection de l'environnement, dites «enquête Bouchardeau».

Le but de l'enquête publique est de permettre au grand public de prendre connaissance d'un projet, avant qu'il ne soit définitivement arrêté. Cela se fait par le biais d'un dossier déposé en mairie décrivant le projet. La personne qui le consulte a la possibilité de faire part de ses observations, soit sur un registre mis à sa disposition à cette fin, soit directement auprès du commissaire enquêteur chargé de l'enquête.

Le commissaire enquêteur rédige un rapport dans lequel il rend compte du déroulement de l'enquête, analyse les remarques portées au registre et rédige des conclusions en précisant si elles sont favorables ou non.

Il n'y a aucune obligation, pour le maître d'ouvrage de tenir compte des résultats de l'enquête mais, en ce qui concerne la loi n° 83-360 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation de l'enquête publique et à la protection de l'environnement, une décision de poursuivre, malgré un avis défavorable du commissaire enquêteur, entraîne une obligation de prendre une délibération motivée.

Une des critiques formulées à l'encontre de l'enquête publique est qu'elle intervient très en aval de l'élaboration du projet puisqu'elle ne peut être organisée que pour un projet déjà défini dans le détail. À ce stade, il est difficile de prendre en compte des modifications importantes.

<sup>11</sup> «Le droit des enquêtes publiques: les différents types d'enquêtes, le statut du commissaire enquêteur, le déroulement de l'enquête», René Hostiau et Jean-Claude Hélin, Le moniteur, Collection l'actualité juridique, 1993, page 11.

### ● La concertation au titre de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme

La procédure de concertation au titre de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme instaure une concertation, dès l'amont du projet et tout au long de son élaboration.

Son principe est le suivant : la commune a l'obligation d'organiser une concertation dès la définition des objectifs de l'aménagement envisagé et pendant toute la durée de l'élaboration. Cette concertation fait l'objet d'une délibération qui précise quelles en seront les modalités.

La forme qu'elle doit prendre n'est pas indiquée dans la loi. La jurisprudence a pu admettre que le dépôt en mairie d'un dossier accompagné d'un registre sur lequel le public peut reporter ses observations, est suffisant. On devra cependant respecter une relation entre l'importance des enjeux de l'aménagement et les modalités de la concertation. Toute évolution significative du projet devra faire l'objet de concertation. La commune peut s'engager, cependant, dans la délibération, à organiser, pendant la concertation, des expositions et des réunions publiques. Elle doit ensuite respecter ses engagements. Si elle avait annoncé une réunion publique et qu'elle ne l'a pas organisée, elle peut voir sa décision annulée pour défaut de concertation.

À l'issue de la concertation, le maire présente le bilan au conseil municipal, qui en délibère. La commune n'est pas liée par les résultats de la concertation.

### ● La circulaire relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures, dite « circulaire Bianco »

La circulaire du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures dite « circulaire Bianco » instaure un débat démocratique sur la conception des grandes infrastructures décidées par l'État.

Elle prévoit, sous la responsabilité d'un préfet coordinateur, un débat sur les grandes fonctions de l'infrastructure dans une approche intermodale : intérêt économique et social, conditions de valorisation de l'aménagement des

territoires desservis, impact sur l'environnement humain et naturel des espaces traversés, amélioration des conditions de transport de la population. L'ensemble de l'itinéraire doit être pris en compte.

Les différents responsables concernés, qu'ils soient politiques, socio-économiques, associatifs (environnementalistes, usagers, riverains...) sont invités à participer.

Afin d'assurer une transparence des débats, une commission de suivi est constituée auprès du préfet coordonnateur jusqu'au lancement de l'enquête préalable à la DUP (déclaration d'utilité publique). La commission doit veiller à la qualité et à la pertinence des informations portées à la connaissance du public et à l'existence de débats ouverts et pluralistes. Elle peut faire des suggestions pour la conduite des études et de la concertation. Elle veille à ce que les questions posées par les partenaires de la concertation reçoivent en temps utile des réponses argumentées. Elle peut proposer d'engager des expertises externes qui seront financées par le maître d'ouvrage.

À l'issue du débat, le préfet coordonnateur établit un bilan et propose au ministre un cahier des charges. Ce cahier des charges sera rendu public par le gouvernement. Il expose les différentes finalités du projet, précise et justifie les choix envisagés, identifie les enjeux d'aménagement et de protection de l'espace devant être pris en compte, fixe les modalités de conduite du projet. C'est à partir de ce cahier des charges que seront engagées les études de tracé. Études qui aboutiront à une synthèse des perspectives d'aménagement faisant apparaître les orientations en matière de développement, de protection et de mise en valeur des territoires.

Le dossier, soumis à enquête publique, sera accompagné du cahier des charges, du bilan du débat et de la synthèse des perspectives d'aménagement.

## ■ Le référendum

Il est possible de consulter les citoyens par le biais d'un référendum. En effet, à l'initiative du maire, ou à la demande de 20% des électeurs, la population peut être consultée sur les décisions concernant la commune. Le conseil

municipal n'est pas tenu de suivre l'avis majoritaire des suffrages exprimés. Ce mode de consultation peut apparaître comme un mode de concertation très démocratique : les questions sont clairement posées, les voix décomptées. Le problème est que le débat qu'il ouvre, est très tranché, tant au niveau de la question «oui» ou «non», que de ses conséquences. Si le non l'emporte, il y a abandon du projet ; si le oui l'emporte, le projet est accepté dans son intégralité. Le référendum induit une polarisation des gens sur des positions opposées. Il s'agit plus d'un mode de décision permettant de trancher entre deux alternatives qu'une méthode de travail encourageant la construction d'une solution commune.

## ■ Le débat public

La loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement dite «loi Barnier» a prévu la possibilité d'organiser un débat public pour les «grandes opérations publiques d'aménagement d'intérêt national de l'État, des collectivités locales, établissements publics et sociétés d'économie mixte, présentant un fort enjeu socio-économique ou ayant un impact significatif sur l'environnement». Cette procédure comble une lacune importante puisque jusqu'alors les grandes opérations d'aménagement ne donnaient pas lieu à un débat en amont de leur élaboration.

Il s'agit d'une simple faculté et non d'une procédure obligatoire comme l'enquête publique. Pour que le débat ait lieu, il faut que la commission nationale du débat public soit saisie et qu'elle accepte de mettre en œuvre cette procédure. La saisine peut être faite par saisine conjointe du ministère de l'Environnement et du ministère concerné par l'opération, par vingt députés ou vingt sénateurs ou par les conseils régionaux concernés ou par une association agréée exerçant son activité sur l'ensemble du territoire national. Pour chaque débat, une commission particulière, présidée par un membre de la commission du débat public et comprenant entre 3 et 7 membres est créée. Chaque commission est libre d'organiser les débats comme elle l'entend. Le débat est mené sur la base d'un dossier fourni par le maître d'ouvrage

comprenant une description générale des objectifs et des principales caractéristiques du projet. La commission peut demander des documents supplémentaires ou demander à la commission nationale d'ordonner une expertise complémentaire.

À l'issue du débat, ce n'est pas la commission particulière qui en tire les conclusions. Elle en rapporte le déroulement. C'est au président de la commission nationale de dresser un bilan et d'en publier le compte rendu, qui sera transmis au commissaire enquêteur.

## 1.2 La place de ces procédures dans une concertation

Il est souvent dit qu'il y a d'un côté, les procédures juridiques, une sorte de concertation minimum, et de l'autre, la concertation au sens large du terme : les réunions, groupes de travail, expositions, etc.

Si l'on compare les moyens médiatiques qui peuvent être mis en œuvre pour présenter un projet au « dossier plus registre » déposé en mairie dans le cadre d'une concertation au titre de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme ou d'une enquête publique, les procédures peuvent apparaître réduites. Mais si l'on se place du point de vue des droits du citoyen à imposer qu'une information lui soit donnée, les procédures juridiques constituent des garanties beaucoup plus solides que les instances de dialogue instaurées par le maître d'ouvrage du projet. Quelles que soient leurs limites, les procédures juridiques sont un moyen de pression qui permet aux citoyens de se faire entendre, lorsqu'ils s'estiment lésés.

Les deux logiques sont différentes mais non contradictoires. L'une, la logique juridique, est défensive. Les gens qui y participent le font le plus souvent dans une logique de défense d'un intérêt qu'ils estiment menacé par l'opération. Il peut s'agir d'un intérêt personnel, par exemple, la valeur de leur patrimoine, comme d'un intérêt général, l'équilibre écologique de la région, par exemple. L'autre, la concertation au sens large du terme, est généralement organisée pour créer une dynamique permettant de faire aboutir l'opération. Il ne s'agit



pas de faire passer à tout prix un projet mais de trouver des solutions qui répondent au mieux aux attentes. Les deux logiques doivent être respectées et peuvent se compléter.

### ■ Une contrainte dans l'élaboration du projet

Les procédures juridiques qui viennent d'être décrites sont une des multiples contraintes que doit prendre en compte le maître d'ouvrage, quand il arrête le calendrier du processus d'élaboration du projet.

Par exemple, une enquête publique doit porter sur un projet précis. Toute modification substantielle du projet après l'enquête, doit donner lieu à une nouvelle enquête. Un maître d'ouvrage a intérêt à avoir mené des consultations très larges avant la phase d'enquête publique, car escamoter le dialogue préalable, en croyant avancer rapidement, risque d'aboutir à ce que des problèmes importants soient soulevés au stade de l'enquête publique et remettent en question le projet.

Le maître d'ouvrage aura alors le choix entre deux solutions. La première est de ne pas tenir compte des avis exprimés et prendre le risque d'un contentieux annulant la procédure. La deuxième est de modifier le projet, mais de devoir monter une deuxième enquête avec tous les retards que cela implique. Lorsque le maître d'ouvrage décide du calendrier de l'élaboration d'un projet, il doit prendre en compte les contraintes que lui imposent ces procédures mais aussi veiller à ce qu'elles soient menées le plus complètement possible pour éviter de voir le projet bloqué par un contentieux.

## ■ Un temps fort dans l'élaboration d'un projet



Il peut être intéressant de faire en sorte que les procédures juridiques soient des temps forts de la concertation. L'enquête publique est connue par le grand public comme étant un moment où l'on peut s'exprimer sur un projet. On peut faire découvrir le projet à un public qui ne s'y est pas intéressé jusque là, en se donnant les moyens de faire de l'enquête publique un temps fort de l'élaboration du projet et non pas une simple obligation légale. Les gens qui participent à l'enquête dans un but strictement défensif, pourront

trouver des explications leur permettant de comprendre le contexte global de l'opération.

Les mesures qui permettent à l'enquête publique de jouer un rôle d'information et de débat sont souvent simples : veiller à ce que le dossier d'enquête permette au profane de comprendre la dynamique à laquelle répond le projet, avoir des permanences à des heures réalistes, faciliter la tâche du commissaire enquêteur, organiser éventuellement des expositions ou des réunions publiques.

On constate souvent que lorsqu'un projet a été largement discuté, que les gens ont pu faire part de leurs points de vue en dehors des cadres juridiques, ces procédures posent très peu de problèmes, peu de remarques sont portées au registre.

## Les notions d'utilité publique et d'intérêt général

Ces deux notions juridiques sont souvent évoquées dans les débats autour d'un projet. Les différents acteurs de l'aménagement s'appuient sur ces notions pour justifier des points de vue apparemment contradictoires.

### L'utilité publique

La notion d'utilité publique est, en quelque sorte, une valeur supérieure qui confère des droits à l'autorité dont le projet est reconnu d'utilité publique. Citons le cas des «associations d'utilité publique» pour qui le fait d'être reconnues «d'utilité publique» confère certains droits ou des opérations déclarées «d'utilité publique» pour lesquelles le maître d'ouvrage peut demander au juge une ordonnance d'expropriation.

Un même projet peut, simultanément, avoir une utilité publique et créer de graves dysfonctionnements. Un examen des différents intérêts en présence doit être fait. Seul le juge est habilité, in fine, à déterminer s'il y a utilité publique ou non. Il peut décider, par exemple, que l'utilité publique d'une expropriation en vue de réaliser une ZAC, n'est pas justifiée étant donné l'intérêt écologique du territoire concerné. Il dresse un bilan des intérêts en présence, d'où le nom de «théorie du bilan», utilisé pour parler de la définition de la notion d'utilité publique.

### L'intérêt général

L'intérêt général est une notion qui est souvent utilisée en opposition à celle d'intérêt particulier. Ce n'est pas la somme des intérêts particuliers mais une valeur supérieure qui concerne la société dans son ensemble. Contrairement à l'utilité publique elle n'ouvre pas de droits mais est surtout utilisée pour remettre en cause certaines décisions. En droit on évoque l'intérêt général pour demander l'annulation d'une décision.

L'intérêt général est également une notion qu'aucun texte ne délimite clairement. On peut s'appuyer sur différents textes français ou européen pour qualifier «d'intérêt général», tel ou tel enjeu. Par exemple l'article L. 110 du code de l'urbanisme, évoque, entre autres, la protection des milieux naturels et des paysages mais ne recourt pas au terme «intérêt général».

### Utilité publique, intérêt général et concertation

Ces deux premiers termes recouvrent à peu près la même notion, ils sont cependant utilisés dans des logiques différentes. Dans l'ouvrage «Débat public et infrastructures de transport» ce décalage entre les deux notions est analysé : *«Les difficultés de compréhension mutuelle sont liées à des termes- clés employés avec des acceptions différentes selon les acteurs... les administrations maître d'ouvrage, estimant servir l'intérêt public en construisant des infrastructures d'utilité publique, perçoivent les oppositions au projet comme contraire à l'intérêt général; or ils se voient confrontés à des opposants qui se réclament eux aussi d'autres intérêts généraux<sup>12</sup>.»*

Concertier c'est assumer qu'il peut y avoir des intérêts contradictoires et qu'il vaut mieux les traiter en amont du processus d'élaboration. C'est, en quelque sorte, intégrer la théorie du bilan : il n'y a pas une seule vision de l'utilité publique ou de l'intérêt général mais plusieurs ; elles peuvent être contradictoires et il est nécessaire de les examiner dans leur ensemble.

12 «Débat public et infrastructures de transports», La documentation Française, collection des rapports officiels, 1996.

## 2 | Le contentieux

On assiste actuellement à une montée du contentieux. Après avoir vu les problèmes que cela pose et cherché à comprendre les causes du phénomène, nous essayerons de voir en quoi la concertation peut contribuer à le réduire.

### 2.1 Les difficultés posées par la montée du contentieux

#### ■ Pour le maître d'ouvrage

La montée du contentieux gêne les maîtres d'ouvrage de plusieurs manières. Tout d'abord, elle engendre des retards considérables dans la réalisation des opérations. Le temps de l'aménagement et le temps de la justice ne sont pas semblables. Lorsqu'un sursis à exécution a été prononcé et qu'il faut attendre plusieurs mois, voire plusieurs années, pour que l'affaire soit jugée, l'équilibre de l'opération est en jeu. Les recours tentés contre les différentes procédures d'aménagements (POS, ZAC, etc.) engendrent une grande instabilité des règles juridiques.

Par ailleurs, en terme d'image de marque, le contentieux peut avoir des effets très négatifs pour le maître d'ouvrage. Même dans l'hypothèse où une décision est annulée sur la base de règles de forme et que le jugement ne porte pas sur le fond du dossier, le message qui passera auprès du grand public sera négatif. Tout contentieux est une remise en cause de la légitimité des auteurs de la décision.

#### ■ Pour le requérant

Lorsqu'une personne conteste la légalité d'un acte administratif, c'est parce qu'elle conteste la décision dans son fond. Elle estime anormal que telle construction se réalise. Pour obtenir gain de cause, elle soulève tous les moyens mis à sa disposition portant à la fois sur le fond et la forme.

Les juges ne se prononcent pas sur l'opportunité des décisions sauf cas « d'erreur manifeste d'appréciation ». Ce n'est pas aux tribunaux de décider quelle est

l'urbanisation souhaitable; ils vérifient que l'autorité compétente ne commet pas d'erreurs majeures, comme ignorer un risque de glissement de terrain ou détruire un site classé.

Si un acte administratif est annulé c'est donc souvent pour des problèmes de forme. La conséquence est que l'administration, dont la décision est annulée, renonce, éventuellement, à son projet, mais le plus souvent prend une nouvelle décision, cette fois-ci, conforme aux règles de droit.

Il s'ensuit, d'une part une frustration du requérant, qui aura gagné son recours, mais verra l'opération se faire, malgré tout, et d'autre part, une frustration de l'administration qui aura réussi à faire passer son projet mais aura perdu parfois un an ou deux.

## 2.2 Pourquoi cette montée du contentieux?

Les causes de cette montée du contentieux sont nombreuses et complexes.

### ■ Une forme de citoyenneté?

La montée du contentieux résulte de certains aspects positifs de l'évolution de notre société. On peut citer le fait que les gens connaissent mieux leurs droits et sont mieux armés pour se défendre, ont une culture qui leur permet de discuter le fond des décisions et de remettre ainsi souvent en cause l'intérêt général du projet qu'on se propose de réaliser. Se tourner vers les institutions judiciaires c'est croire en elles. On peut considérer qu'il s'agit d'une forme de citoyenneté.

### ■ Le symptôme des dysfonctionnements administratifs

La flambée du contentieux provient souvent de problèmes mal gérés par notre système administratif. Deux exemples peuvent être cités: l'indemnisation des riverains et la défense de l'environnement.

- L'indemnisation des riverains

Il est de bon ton de critiquer l'attitude des riverains, en évoquant le syndrome NIMBY (not in my back yard, pas dans mon jardin). Il s'agit de gens dont les intérêts sont directement lésés (baisse de valeur vénale de leur propriété, bruit, atteinte au paysage qu'ils voient de chez eux, allongement de parcours) mais qui ne bénéficient que très rarement d'une compensation. Souvent, ils défendent leurs intérêts sous la bannière d'une association de défense d'intérêt général. Tant qu'il n'y aura pas, en France, un système de dédommagement, comme il en existe en matière d'expropriation, c'est parmi eux que se recruteront les opposants virulents aux projets et ce, indépendamment de la valeur ou de l'utilité des projets.

- La défense de l'environnement

Les tribunaux ont longtemps été le seul recours des défenseurs de l'environnement. En effet, les structures administratives et les modes de pensée des différents corps de la puissance publique se sont forgés au XIX<sup>e</sup> siècle et dans la période d'après-guerre, périodes durant lesquelles une approche environnementale de l'aménagement n'existait pas.

C'est par le biais des tribunaux et de contentieux médiatisés que les associations de défense de l'environnement ont pu faire prendre conscience des problèmes. Les associations de riverains ont compris qu'elles avaient tout intérêt à s'associer à elles pour faire valoir leurs intérêts. Pierre Rastoin<sup>13</sup> évoque ce problème à travers le cas de la L2, une rocade en cours de réalisation à Marseille: *«Pendant des décennies, un siècle et peut-être même davantage, ce pays a eu l'habitude de voir le pouvoir central régalien, impérial, jacobin, décider de tout, parce qu'il était porteur de l'intérêt général. Et le bras séculier du pouvoir central a très souvent été l'Équipement. C'est lui qui faisait les routes, décidait les voies de chemins de fer, les grands ouvrages d'art, les ports, etc., et ce avec une arme déterminante qui est l'expropriation: utilité publique, signature du préfet, on exproprie, on passe. On remet difficilement en cause des siècles de traditions..*

*Cela implique d'ailleurs une déformation professionnelle des ingénieurs de*

Conseiller municipal, 13  
maire du secteur  
de 1989 à 1995,  
président de l'office  
d'HLM de la ville de  
Marseille de 1979  
à 1995.

Propos recueillis par  
Brigitte Aurran  
et Yves Ronchi,  
du Cerfise,  
le 11 décembre 1995.

*L'Équipement: du moment qu'ils sont porteurs de l'intérêt général et de l'autorité de l'État, ils considèrent les riverains comme des empêcheurs de tourner en rond, de vulgaires porteurs d'intérêts particuliers. On exproprie, on paie la juste rémunération, on casse et on passe. Cette technique traditionnelle a sévi jusque récemment encore. Puis, sous l'effet des Verts, des préoccupations d'environnement, etc., les particuliers ont récemment commencé à réagir sous forme d'associations, de lobbies divers. D'ailleurs, beaucoup de fonctionnaires de l'Équipement n'ont pas encore fait la mutation, la révolution intellectuelle, culturelle, qui leur ferait dire: «Attention! Je suis porteur de l'intérêt général, la décision a été prise au niveau central, mais peut-être serait-il intéressant de tenir compte de l'avis des gens».»*

## 2.3 Gérer le risque contentieux

Gérer le risque contentieux fait partie du métier de l'aménagement aujourd'hui. L'éventualité d'un recours existe très souvent et le maître d'ouvrage doit en tenir compte dans l'élaboration de son projet.

Face à un risque contentieux plusieurs attitudes sont possibles. L'une consiste à renoncer au projet ou l'amender de telle sorte qu'il s'éloigne de la conception initiale envisagée. Etant donnée l'évolution de notre société, refuser d'assumer un contentieux revient à renoncer à beaucoup de projets. Une autre attitude est de se préparer à livrer bataille, éviter tout dialogue qui pourrait aboutir à donner des informations permettant d'alimenter la position adverse. Le risque est de se retrouver avec une décision juridique défavorable, un arrêt de chantier très coûteux...

Ces deux attitudes sont, bien entendu, extrêmes et une position médiane est possible. Elle passe par un respect scrupuleux des règles de procédures, sachant que c'est sur cet aspect des décisions que se portera le contentieux. Elle passe cependant surtout par un dialogue avec les personnes qui contestent l'opération en essayant d'intégrer leur point de vue à la démarche de conception.



Alain Barbillon<sup>14</sup>, directeur de l'architecture de la ville de Nancy, explique le long cheminement du projet ZAC Stanislas-Meurthe à Nancy malgré de nombreux contentieux: *«La genèse de la ZAC Stanislas-Meurthe est significative des différents problèmes que posent la concertation. La ville de Nancy avait pour projet, près du centre ville, la reconquête de friches industrielles entre le canal de la Marne au Rhin et la rivière de la Meurthe, la maîtrise de l'ancienne gare de marchandises et la mise en valeur de l'eau dans la ville.*

*Après une première phase de politique de maîtrise foncière, nous avons mené une réflexion sur la forme de la ville, ce qui était prématuré dans la mesure où le contenu n'était pas arrêté. Un grand concours d'urbanisme a été lancé sur cette base, sans programme mais avec une recherche d'une image de ville.*

*En seconde phase, trois projets furent appelés à poursuivre leur réflexion sur 10 équipes retenues au départ. Après une longue période de débat, plus de questions émergeaient que de réponses n'étaient apportées. Un des projets est vivement soutenu par une association de défense, il véhicule une image «alléchante» de référence au XVIII<sup>e</sup> siècle, mais son contenu sur le fonctionnement et l'articulation urbaine est très contestable. Norman Foster, le grand architecte anglais s'intéresse au projet. L'idée de construire à Nancy avec une structure acier et rendre ainsi hommage à Jean Prouvé le motive. C'est d'abord pour construire une salle de spectacle qu'il est missionné. Considérant que son projet ne s'insère dans aucune des trois propositions urbaines du concours, il propose son propre plan d'urbanisme qui séduit les décideurs de la ville. La précédente consultation est jugée infructueuse, un contentieux se développe et le choix de Foster est annulé par le tribunal administratif.*

*Au-delà des raisons juridiques, le départ de Foster illustre l'échec de la méthode. La politique de l'image et des grandes signatures n'est pas un gage suffisant. Se repose de façon aiguë l'art de faire la ville en concertation avec le public et les associations.*

*Comme d'autres villes à cette époque, le recours à un grand nom de l'architecture pour Nancy donnait à penser qu'une dynamique allait s'enclencher.*

*Nous avons un peu mésestimé l'attachement de la population à son cadre de vie quotidien, à la pratique sociale des espaces publics, aux besoins importants d'espaces verts et de convivialité.*

*Cette expérience nous a appris plus de modestie. Elle nous a conduit à retrouver un l'échelle adaptée à un quartier, la confrontation du débat public. La juste valeur d'un projet proche du centre-ville.*

*il est décidé de repartir sur des bases nouvelles et d'organiser un concours non plus d'urbanisme, mais de maîtrise d'œuvre urbaine. Le but étant, non plus de produire une image d'un morceau de ville mais de proposer une méthode de travail.»*

## Conclusion

Le droit joue donc un rôle de régulateur dans notre domaine, d'une part par le biais des garde-fous que sont les procédures juridiques de concertation, d'autre part en permettant aux citoyens de défendre leurs intérêts face aux pouvoirs importants de la puissance publique.

Après avoir posé la problématique générale de la concertation dans le premier chapitre, vu ensuite quels étaient les objectifs et abordé la dimension juridique du sujet, examinons les modalités pratiques d'organisation d'une concertation.

Q U A T R I È M E P A R T I E

# Une concertation ne s'improvise pas

Concertier, ce n'est pas simplement être de bonne volonté et improviser quelques réunions publiques au hasard des demandes d'informations ou des mécontentements. Si l'on veut associer plusieurs acteurs différents à l'élaboration d'un projet et construire avec eux l'opération, il faut, dès le départ structurer un processus, repérer à quel stade les décisions-clés devront être prises, déterminer ce qui fera l'objet d'une concertation et selon quelles modalités, fixer un calendrier. En bref, définir un cadre précis à partir duquel se construira le projet.



# 1 | Structurer le processus de décision

La concertation se situe en amont de la décision. Cette «décision», autour de laquelle s'organise la concertation, est une notion en apparence simple, mais en réalité complexe. Après quelques remarques à ce sujet, nous aborderons l'opportunité de concerter avant une décision, puis la nécessité de structurer le processus en établissant des règles du jeu.

## 1.1 Remarques sur la notion de décision

### ■ Décider c'est faire consciemment un choix

Décider c'est faire consciemment un choix. Cela suppose, qu'à un moment, une personne (physique ou morale) ait pu exercer son libre arbitre et choisisse, en connaissance de cause, une solution parmi d'autres. Il peut s'agir de valider une solution unique ou d'arbitrer entre plusieurs possibilités.

Ce choix, inhérent à la notion de décision, suppose un certain recul. Il peut s'agir simplement d'un moment de réflexion, même court, que se donne le décideur avant de choisir, ou d'un laps de temps assez long, durant lequel le décideur procède à des études et des consultations. C'est dans ce recul qu'intervient la concertation.

Pour qu'il y ait concertation, il faut que le décideur du futur aménagement se soit donné un certain temps de réflexion, ait associé à sa réflexion les acteurs concernés par le projet et soit prêt à tenir compte des suggestions qui lui seront éventuellement faites. Bref, une concertation ne peut être envisagée sans structuration du processus d'élaboration et repérage des moments de décision.

### ■ Le même mot «décision» est utilisé dans des situations variées

Le terme «décision» est utilisé dans des situations très variées. Il concerne toutes les échelles de territoire. On parle de «décision» aussi bien pour la création d'un quartier que pour le choix de la couleur d'un mur. La notion de décision concerne tous les aspects de la réalisation d'un aménagement,

y compris des dimensions qui ne sont pas directement matérielles. On parle de « décision » aussi bien pour le choix de l'architecte que pour l'organisation du chantier ou pour la mise en service de l'aménagement. Il s'ensuit que la concertation peut concerner des dimensions variées : les grandes options d'urbanisme comme les détails de la réalisation des projets.

### ■ Des décisions de niveaux différents

Tout projet d'aménagement est composé d'une multitude de décisions. Prenons l'exemple de la création de réseaux de tram : décision de créer ou d'améliorer un réseau de transports publics, choix des quartiers à desservir, détermination du mode de transport, quel itinéraire retenir, où placer les arrêts, sélectionner un mobilier urbain, etc. La liste est longue. On peut évoquer également l'attribution des marchés, l'organisation du chantier, la billettique... Toutes les décisions ne sont pas de même niveau. Certaines peuvent être considérées comme déterminantes pour le projet, d'autres comme des détails de réalisation.

Il faut cependant garder à l'esprit que toute hiérarchie est fonction des critères de référence utilisés et que ce qui est important aux yeux du maître d'ouvrage ne l'est pas nécessairement aux yeux des autres acteurs. Les contentieux, les blocages proviennent souvent d'erreurs d'appréciation d'aspects considérés comme secondaires par les aménageurs (intérêts des riverains, gestion du chantier, etc.).

Lorsque le maître d'ouvrage organise l'élaboration de son projet, il doit prévoir des concertations destinées à la préparation des décisions-clés mais il doit aussi réfléchir aux concertations préalables aux décisions secondaires.

## 1.2 La marge de manœuvre du décideur

Un autre aspect du problème de la décision est celui de la marge de manœuvre plus ou moins grande du décideur. Chaque opération est composée d'une multitude de décisions et elle se situe elle-même dans un

enchaînement de décisions et de faits qui délimitent le champ des possibles pour le décideur.

Les contraintes dans lesquelles un projet s'inscrit peuvent avoir des origines diverses. Il peut s'agir de décisions prises par d'autres instances, comme c'est le cas lors du passage d'une autoroute sur le territoire d'une commune. Il peut s'agir de faits matériels comme la nécessité de gérer une zone inondable. On peut également donner l'exemple d'une opération que le maire considère non négociable, car faisant partie du programme qu'il a l'intention d'appliquer. Quel que soit le cas, nous nous trouvons devant une situation où la marge de manœuvre est restreinte. Quid de la concertation lorsque l'essentiel est déjà décidé?

Une première remarque à faire est qu'il n'existe pour ainsi dire pas de situation totalement verrouillée. Si les grands principes d'un projet sont arrêtés, les décisions de niveaux secondaires peuvent donner lieu à des adaptations qui aideront à assurer l'intégration du projet dans la ville.

Nous avons vu, au chapitre 2, qu'une concertation pouvait avoir des buts variés, allant de la remontée d'informations pour bien adapter le projet à la réalité du terrain, à la sensibilisation sur les enjeux, en passant par la gestion des conflits. Si le projet est déjà largement arrêté, la concertation portera sur des détails; elle permettra une meilleure insertion et facilitera l'appropriation de l'aménagement. L'essentiel est que le maître d'ouvrage précise les limites de l'exercice et qu'il soit prêt à écouter le point de vue des gens qu'il interroge et à procéder à des adaptations mêmes minimales de son projet.

### 1.3 Éviter les concertations alibis

Toutes les décisions peuvent donner lieu à concertation. Ceci ne signifie pas que toutes les décisions seront précédées d'une concertation ou qu'elles seront toutes soumises aux mêmes modalités de concertation. Il se peut même qu'une étape ou que certaines décisions ne fassent l'objet que d'une information ou d'une consultation très limitée car elles ne peuvent être modifiées. L'essentiel est que le cadre de l'élaboration soit bien défini pour que les acteurs concernés puissent s'y repérer.

## ■ Concerter est possible quel que soit le type de décision

Tous les types d'opérations peuvent donner lieu à concertation sous une forme ou une autre. Il est possible d'organiser des débats sur des enjeux à long terme, comme les POS ou les SDAU, par exemple. Des projets très sensibles, comme l'implantation d'une mosquée, peuvent être facilités si une concertation est ouverte.

Une autre hypothèse est celle où un projet a été lancé sans concertation, ou a fait l'objet d'une concertation qui a été un échec. Il est toujours possible d'ouvrir ou de rouvrir le dialogue et de reprendre son élaboration avec des méthodes différentes. Il n'y a pas de domaine qui, par nature, ne puisse donner lieu à concertation.

## ■ Éviter les concertations alibis

Ouvrir une concertation, c'est donner l'espoir d'être écouté. Si le projet ne peut pas être amendé, il vaut mieux simplement informer des décisions. Sinon on prend le risque de perdre une certaine crédibilité, d'aviver des mécontentements, d'ouvrir des plaies et de lancer un processus qui sera ensuite difficile à maîtriser. Pierre-Dominique Guerin, de l'agence d'urbanisme de la communauté urbaine de Lyon témoigne: *«On devait concerter avec un projet déjà ficelé, le chantier devait démarrer six mois après. Et bien c'est impossible, les gens, même si techniquement ils ont du mal à comprendre certaines choses, comprennent très vite quand on les prend pour des billes, et du coup, l'opération s'est complètement bloquée, et d'ailleurs heureusement, car aujourd'hui elle a redémarré correctement. Et je crois qu'on ne peut pas aller concerter avec les gens si tout est décidé en réalité.»*

Nous avons vu au chapitre 1 que les limites entre «concertation» et «consultation» ne sont pas étanches. Même une «information» peut constituer une forme de concertation dans la mesure où elle permet aux gens de réagir et peut engendrer un dialogue. Les trois termes reflètent, cependant, des degrés d'implication différents des acteurs entre eux: si le décideur baptise



«concertation» une grande réunion d'information, où, après un long exposé, il n'a été possible de poser que deux ou trois questions, il risque de perdre une certaine crédibilité et de voir le projet rejeté.

Il se peut même que le maître d'ouvrage se contente d'une attitude de transparence, c'est-à-dire soit prêt à répondre et à se justifier en cas de demande d'explication mais ne procède pas à des actes d'information.

Précisons que les décisions secondaires découlant des choix fondamentaux peuvent, elles, donner lieu à consultation, voire à concertation, selon l'ampleur de la marge de manœuvre dont dispose le décideur. L'essentiel est de donner le cadre dans lequel s'inscrit la concertation et de bien préciser ce qui est soumis à concertation et ce qui ne l'est pas.

### ■ Bien analyser le projet et son contexte

Le projet et son contexte doivent être analysés pour repérer quelles sont les étapes ou les facettes qui donneront lieu à concertation, à consultation, à simple information ou encore à une politique de transparence sur le sujet. Le choix de faire une concertation ou non dépend du problème à résoudre. Il en est de même pour la définition de ses modalités. Nous avons, vu chapitre 2, les différents objectifs que l'on pouvait chercher à atteindre dans une concertation; ils sont nombreux:

- est-ce qu'ouvrir une concertation permettrait de mieux connaître le contexte dans lequel le projet s'inscrit?
- existe-t-il des conflits d'intérêts qui pourraient être résolus par ce biais?
- la décision à prendre va peut-être bouleverser des habitudes et ouvrir une concertation qui facilitera peut être l'appropriation du projet par les usagers?
- s'agit-il d'une opération soumise juridiquement à une procédure de concertation?

Une fois analysés les objectifs à atteindre, il faudra voir quelles seront les modalités de concertation les plus adaptées. Les chapitres 7 et 8 traitent du sujet. C'est au maître d'ouvrage, en accord avec ses partenaires, de décider si le projet fera l'objet d'une information ou si une concertation sera ouverte à certaines étapes.

## Démarche de projet : quelques notions

Cet ouvrage traite de la dimension concertation sans préjuger de la méthode de travail utilisée. Si l'on veut associer une série d'acteurs à l'ensemble du processus d'élaboration, il peut être utile de recourir à une démarche de projet. Des ouvrages de méthodologie à ce sujet sont indiqués en bibliographie. Cet encadré aborde le sujet par le biais de la définition des notions utilisées.

### Analyse

Analyser c'est étudier les parties d'un tout, c'est essayer de comprendre l'ensemble des éléments en présence. Cette définition pourrait laisser entendre qu'une analyse est une démarche en soi. En réalité, une analyse se fait toujours en fonction de la vision que l'on a de l'objet analysé. Ce n'est pas une simple accumulation de données.

### État des lieux

Un état des lieux est une simple description, une photographie la plus objective possible, un inventaire du domaine dans lequel on va intervenir. Il se distingue de l'analyse dans le sens où on ne cherche pas à comprendre comment s'articule l'ensemble.

### Diagnostic

Faire un diagnostic c'est mettre en valeur des choses pour en faire émerger les dysfonctionnements. Il permet de faire apparaître les enjeux pour définir des objectifs. Par exemple il sera constaté une inadaptation du plan de circulation d'une ville vu le nombre d'accidents, les ralentissements etc.

### Enjeu

Un enjeu est quelque chose que l'on peut perdre ou gagner en entreprenant une action. Par exemple, l'enjeu d'un réaménagement de place peut être la valorisation du centre-ville.

**Contrainte**

Une contrainte est quelque chose qui s'impose à tous.

La même réalité peut être vécue comme une contrainte ou un enjeu, par exemple dans le cas de la création d'une nouvelle infrastructure qui doit traverser un site remarquable. Le tracé devra tenir compte du site ; cette contrainte peut être à l'origine de rallongements de parcours, de surcoûts, etc. On peut aussi considérer que la beauté du site à respecter est un enjeu qui obligera à trouver un tracé astucieux, à imaginer des ouvrages d'art de qualité dont on soignera l'insertion.

**Objectif**

Un objectif est un but que l'on s'est donné et que l'on cherche à atteindre. La notion d'objectif a, par rapport à celle d'enjeu, une dimension concrète : construire une piscine, réduire la vitesse, etc.

**Indicateur**

Un indicateur permet d'apprécier, de mesurer une évolution.

**Critères de réussite**

Un critère est ce qui sert de base à un jugement. C'est ce qui permet de juger d'une réussite ou d'un échec. Par exemple, si l'enjeu du réaménagement d'une voie est d'augmenter la sécurité, l'objectif pourra être de réduire la vitesse ; un critère de réussite pourra être la baisse du nombre d'accidents. Le fonctionnement d'une ville est d'une telle complexité qu'il n'est pas aisé de repérer des critères objectifs de réussite ou d'échec.

**Évaluation**

Évaluer quelque chose, c'est porter un jugement sur sa valeur. Évaluer une opération d'aménagement, c'est juger de sa réussite. Ce jugement se fait en fonction de critères de réussite que l'on estimera pertinents.

## 1.4 Établir des règles du jeu

Si l'on veut construire un projet avec l'ensemble des acteurs concernés il va falloir établir des règles du jeu, qui fourniront le cadre dans lequel chacun pourra apporter sa contribution. Un véritable plan de bataille doit être établi. Il faudra aborder plusieurs éléments.

- Repérer les décisions-clés et délimiter les grandes étapes de l'élaboration du projet. Nous avons vu en effet qu'une concertation passe par une structuration de la décision.
- Penser aux décisions secondaires aux yeux du maître d'ouvrage mais qui ont une grande importance aux yeux de certaines personnes et qui pourront, comme nous l'avons expliqué plus haut, être source de blocages.
- Organiser le travail de l'équipe de projet pour que ceux qui, à un stade ou un autre de l'opération, souhaiteront s'informer ou participer au processus, puissent trouver un interlocuteur. La capacité à réagir face à une demande d'information imprévue ou à des critiques est tributaire de la répartition des rôles entre les uns et les autres; cet aspect de la concertation est vu dans le chapitre 7 sur l'information.
- Décider des modalités de concertation à adopter. Il existe un très grand nombre de manière différentes d'informer et de construire un dialogue. Les chapitres 7 et 8 examinent le sujet.
- Articuler le tout dans le temps. Comme nous allons le voir, le temps et la durée jouent un rôle essentiel dans la construction d'un projet.

Après avoir vu l'importance de donner une structure à l'élaboration du projet, voyons comment le décliner dans le temps.

## 2 | Le temps, la durée : des dimensions essentielles

Nous avons déjà invoqué, directement ou indirectement, la notion de temps ou de durée dans la fabrication de la ville ; citons l'importance de l'habitude dans l'appropriation de l'espace, le décalage dans le temps entre deux interlocuteurs qui communiquent par écrit, la nécessité de pouvoir mûrir un avis... Le maître d'ouvrage, en organisant la concertation, choisit un rythme d'élaboration ; en cela il utilise le temps pour construire son projet. Il doit, donc, savoir s'adapter pour inscrire l'opération dans la durée.

### 2.1 Structurer la démarche dans le temps

Le maître d'ouvrage doit repérer les différentes phases du processus, délimiter le temps qu'il faudra pour les réaliser. Les personnes associées doivent connaître le temps dont elles disposent pour réfléchir au problème. L'établissement de dates butoirs constitue des repères utiles à tous.

#### Choisir un rythme

Le choix du rythme de travail a une influence sur la construction du projet ; deux écueils sont à éviter : un calendrier trop serré ou un calendrier trop lâche. Un calendrier trop serré ne laisse pas aux acteurs le temps de maturation nécessaire à la compréhension des problèmes qui leur sont présentés. Nous verrons qu'il est important de permettre aux gens de pouvoir prendre du recul par rapport à l'information qui leur est donnée et de se constituer un avis sur le dossier qu'on leur soumet. Il faut donc permettre aux personnes d'assimiler ce qu'elles ont appris, de se faire une opinion sur le sujet et éventuellement de consulter d'autres personnes à ce sujet. Un certain temps de maturation doit leur être accordé à cet effet.

Un calendrier trop distendu pose d'autres problèmes. À trop éloigner les réunions les unes des autres, elles ne constituent plus un ensemble. Les gens finissent par se désintéresser du sujet et d'autres préoccupations peuvent venir interférer avec la démarche. Le risque est de ne pas créer de dynamique d'entraînement.

Parfois le calendrier est imposé



Au-delà de ce problème de gestion du temps en lui-même, d'autres critères interviennent dans le choix du calendrier que l'on se fixe. Une opération peut soulever des problèmes techniques qui constitueront des contraintes dans l'établissement du calendrier. Quelle est la probabilité de découverte de vestiges archéologiques sur le

terrain choisi? Si elle est élevée, le temps nécessaire à la réalisation des fouilles doit être prévu en amont. Parfois l'aménagement doit être impérativement terminé à une date précise ; dans ce cas, les étapes seront organisées de façon à respecter le délai imposé. Par exemple, telle salle de sport devra être terminée pour tel championnat. Ces impératifs peuvent être expliqués.

Décider de ne pas fixer de limites dans le temps

Il peut être décidé que l'accord de tous les acteurs est primordial et que rien ne se fera tant qu'une solution qui fait l'unanimité n'aura pas été trouvée. Le corollaire de ce type de décision est que, si aucun compromis n'est trouvé, la situation est bloquée. Il faut clairement annoncer la règle du jeu.

## 2.2 Adapter le processus dans la durée

En cours d'élaboration un certain nombre d'éléments peuvent modifier les données du problème: il va de soi que l'ensemble du processus de concertation doit être revu.

### ■ Modification sur le fond du projet envisagé

Lorsque l'on décide de modifier le projet et de changer également les méthodes de travail, il faut veiller à gérer ces changements. De nouveaux groupes de travail doivent être constitués. Une nouvelle information des participants associés à la réflexion est indispensable. Il faut veiller également à ce que les gens qui ne participent plus au processus, comprennent l'évolution choisie et qu'ils ne se sentent pas exclus.

### ■ Élargir le groupe

Il se peut que de nouvelles personnes s'intéressent à l'opération en cours de route. Une remise à niveau est alors nécessaire. Il faut bien expliquer le processus et les règles du jeu aux nouveaux venus pour que les gens puissent s'insérer dans la démarche.

## 2.3 Chaque acteur à son propre rapport au temps

Lorsque l'on prévoit le calendrier de l'élaboration du projet d'aménagement, il faut articuler des rythmes de travail très différents. En effet, les rapports au temps peuvent être très différents. Pour l'élu, le calendrier électoral joue un rôle important. Pour les techniciens, le temps nécessaire aux études doit être pris en compte. Ajoutons à cela le temps des autres acteurs qui pourront être concernés. Les commerçants, par exemple, ne seront pas disponibles pendant les périodes de soldes. Le rythme des saisons joue : il est difficile de faire une concertation en été.

Dans certaines situations, il est important d'avoir des résultats immédiats. On peut citer le cas d'un réaménagement de voirie en vue d'améliorer la sécurité suite à des accidents graves ; la rapidité avec laquelle la situation sera améliorée influencera beaucoup sur la crédibilité de la démarche. Dans d'autres cas, prévoir un temps de maturation peut être essentiel.

Toutes ces temporalités différentes doivent être prises en compte lorsque l'on prévoit le calendrier d'une concertation.

## Les temporalités, la mémoire et le territoire

Anne Véronique Blin et Loïc Rousselot, sociologues<sup>15</sup>, en présentant des projets de réhabilitation d'un quartier d'habitat social à Nantes analysent l'articulation entre le temps, la constitution d'une culture commune et l'échelle territoriale du projet.

*«Engager une démarche de développement social à partir d'un programme de réhabilitation est un processus long et complexe qui pose les questions de la gestion de temporalités différentes, de la construction d'une mémoire collective comme outil d'appropriation de l'action, et enfin de la pertinence des échelles territoriales d'intervention.»*

### Le territoire comme carrefour de temporalités multiples

*Les différents niveaux d'intervention, l'hétérogénéité de la population, la multiplicité et la diversité des acteurs génèrent des confrontations d'intérêts et de temporalités à gérer.*

*Il y a les temps de la centralité :*

- celui de la politique des élus (le rythme électif),
- celui des services techniques (les durées des études et des réalisations)
- celui des services administratifs (les règles de circulation des dossiers)

*Il y a aussi le temps dans le territoire, à la fois celui des professionnels et ceux des habitants et des associations.*

*La gestion de ces temporalités vise à évaluer les moments d'entrée, d'investissement dans le dispositif pour permettre à chaque acteur de s'investir et de s'approprier la démarche au plus près de son rythme, ce qui renvoie à l'organisation du dispositif et aux objectifs stratégiques.*

Extraits de l'exposé 15  
fait par  
Anne Véronique Blin  
et Loïc Rousselot  
du GERS,  
8 rue Montaudoine  
44000 Nantes.  
Dans le séminaire de  
la recherche urbaine  
des Pays de la Loire  
du 26 mars 1996,  
organisé par le Cete  
de l'Ouest.



## Une mémoire collective à construire

*Gérer ces différentes temporalités, c'est-à-dire avancer ensemble selon des rythmes différents pose la question de la mémoire, de la construction d'une histoire commune.*

*En effet, participer, s'investir, s'approprier une démarche suppose une connaissance et une maîtrise du processus. Cette maîtrise n'est pas donnée, elle est à construire en se dotant d'outils méthodologiques pour constituer cette mémoire collective, facteur de cohésion du partenariat.*

*Les pratiques de communication et de diffusion des informations sont au centre de cette construction collective :*

- systématiser les traces et les diffuser (comptes rendus, ordres du jour, invitations),*
- personnaliser les participations - invitation personnalisée comme reconnaissance et acte d'institution (ex : lettre individuelle, réseau associatif ou autre...),*
- utiliser les moyens d'information et d'expression existants, c'est-à-dire les potentialités locales (journal de quartier, activités d'expression comme la photo, la vidéo...).*

*À la Boissière, un tableau de bord a été tenu par l'équipe et utilisé avec le groupe des intervenants sociaux pour visualiser les objectifs et les avancées. Les réunions avec les habitants, se tenaient à la fois par la mobilisation des relais associatifs et par invitation nominative à toutes personnes s'étant manifestées auprès des organisateurs et à toutes personnes venues au moins une fois à une des réunions. Un compte rendu était envoyé systématiquement à tous les participants.*

## Le morcellement du territoire et la visibilité globale du processus

*Gestion des temporalités, mémoire collective sont rendues d'autant plus difficiles mais nécessaires que le territoire du projet se morcelle du fait des procédures institutionnelles :*

- *les programmes de réhabilitation découpent selon des logiques administratives et financières le territoire de développement local,*
- *les équipes de développement social urbain favorisent l'expression et l'organisation des habitants au plus près de leurs préoccupations et donc souvent de leur habitat.*

*Ce morcellement en micro-territoires génère deux risques :*

- *le renforcement de l'enfermement des habitants dans du micro-local,*
- *le renforcement de la domination des instances et services centraux : seuls la ville, Nantes Habitat et certains services maîtrisent la vision d'ensemble et ainsi le pouvoir d'information, d'argumentation, de conviction face aux habitants et aux associations.*

## 3 | Les grandes phases d'élaboration

Après avoir abordé le sujet au niveau de la décision, examiné l'opportunité ou non de monter une concertation, étant donné la nécessité d'établir une règle du jeu et de la décliner dans le temps, essayons d'avoir une vue d'ensemble du processus en évoquant les caractéristiques principales des grandes phases d'élaboration.

### 3.1 Définition: tout est possible, même renoncer!

Nous sommes en début de processus; beaucoup de solutions sont envisageables, il est même encore temps de renoncer au projet! Nous en sommes aux premières décisions qui conditionneront ensuite les autres. Les études et le diagnostic qui seront faits seront la base des décisions ultérieures. Associer un grand nombre d'acteurs à cette phase, c'est constituer des fondations solides.

#### ■ Ouvrir une concertation alors que le projet n'est qu'une intention?

Il n'est pas facile d'informer sur un aménagement dont les caractéristiques sont mal connues. Ouvrir un débat peut sembler prématuré quand il existe de nombreuses incertitudes. On peut craindre que des considérations politiques ne viennent troubler l'avancement de la réflexion. Face à ces risques, les aménageurs préfèrent assurer leurs arrières avant d'entreprendre un débat sur l'opération. Or, plus ils retardent l'ouverture d'une concertation, plus ils se privent de sources d'information, plus ils prennent le risque de découvrir des difficultés à un stade où des modifications seront plus coûteuses et plus difficiles. Nous avons vu en introduction qu'informer sur un sujet pouvait être une première forme de dialogue. Si les contours d'un projet sont flous, il est toujours possible d'en annoncer le principe, d'en donner le calendrier, d'expliquer les méthodes de travail et les raisons qui font qu'un certain nombre d'incertitudes subsistent. Ces éléments permettront aux gens intéressés de commencer à y réfléchir.

### Phase souvent institutionnelle

De fait, lors de cette phase l'essentiel du travail de concertation se fait avec des institutions, qu'il s'agisse d'organismes publics ou privés ou d'associations avec lesquels le maître d'ouvrage travaille régulièrement.

Durant cette phase, le montage financier de l'opération est arrêté entre les partenaires. Les discussions ne se font pas sur la place publique et pourtant elles constituent une facette essentielle de la concertation. En effet, c'est de la qualité du dialogue entre les partenaires, de leur conviction sur l'intérêt du projet que dépendra sa solidité. Intervenir sur la ville, c'est gérer des intérêts divergents et il est normal que des conflits émaillent l'élaboration des projets. Si les accords entre les partenaires n'ont pas fait l'objet d'une concertation approfondie, le risque est grand de voir le projet éclater face aux confrontations futures prévisibles entre les acteurs concernés.

### Inscrire le projet dans son histoire

Les habitants et les représentants des différents organismes concernés par l'opération sont souvent des gens qui connaissent les lieux depuis longtemps. Ils ont la mémoire des différentes opérations qui ont été envisagées, qu'elles aient été réalisées ou non. Or les membres de l'équipe qui montent l'opération, dans l'enthousiasme que leur inspire leur projet, ont tendance à perdre de vue le contexte historique dans lequel il s'inscrit. Lorsque l'on se lance dans une opération de concertation, il est très important de ne pas nier le passé.

## 3.2 Mise au point : éviter l'apparition des blocages

La phase de mise au point du projet est une phase délicate. Nous avons vu qu'il est difficile d'imaginer un projet futur. Or, dans cette phase, le projet prend un contour plus précis. Les acteurs peuvent mieux analyser les conséquences des objectifs qu'ils s'étaient définis au départ. Des blocages peuvent apparaître.

Il est nécessaire de bien communiquer sur les enjeux et de créer une dynamique positive en faveur de l'opération qui aidera à surmonter les oppositions éventuelles.

### 3.3 Réalisation : la phase chantier

La concertation, par définition, se situe avant la décision, ce qui fait que le terme n'est associé qu'aux phases pré-opérationnelles. Cependant, la phase de réalisation donne lieu à de nombreuses décisions, qui peuvent elles-mêmes être l'objet de concertation.

L'organisation du chantier en lui-même, affecte la vie du quartier alentour et il est nécessaire de prévoir des instances de concertation pour régler un certain nombre de problèmes concrets qui risquent de se poser : déviations de trafic, circulation des piétons, etc.

### 3.4 Concerter et évaluer pour inscrire le dialogue dans la continuité

Parler de concertation au stade de l'évaluation d'une opération peut surprendre et on y procède rarement. En effet, par définition, une évaluation se fait une fois que tout est terminé, donc pourquoi aller concerter sur un bilan ? Avant de répondre à cette question, il faut préciser qu'il est rare que l'évaluation d'une opération soit réalisée après sa mise en service. Une des multiples raisons tient au fait qu'une fois l'aménagement réalisé, il y a une certaine sagesse à le laisser vivre et lui permettre de se fondre dans la cité. Les liens entre urbanisme et vie politique font des opérations d'aménagement des objets particuliers. Pour le maître d'ouvrage, ouvrir un débat sur l'utilité de l'aménagement, c'est risquer de voir remis en cause ses choix, c'est offrir une tribune à ses adversaires politiques.

Il faut ajouter à cela qu'il n'est pas simple d'évaluer une opération. Beaucoup d'opérations d'urbanisme ne se laissent pas enfermer dans des critères mesurables ; il est alors difficile de dresser un bilan.

Par ailleurs, entre l'idée de départ d'une opération et sa mise en service, il se déroule souvent plusieurs années, voire plusieurs décennies. Faut-il juger l'aménagement en fonction des objectifs initiaux qui peuvent avoir été atteints, mais ne plus être pertinents ou avoir entraîné des effets secondaires non prévus ?

Ceci étant dit, dans les cas où il est procédé à une évaluation, pourquoi ne pas y associer les acteurs qui ont participé à l'élaboration ? Une telle concertation permet de réaliser une évaluation plus riche, elle permet également d'ancrer une tradition de concertation dans la ville et de disposer d'interlocuteurs déjà au fait des problèmes d'aménagement lors d'opérations futures.

## Conclusion

Un adage veut qu'il n'y ait « pas de bon vent pour celui qui ne sait où il va ». En structurant sa démarche, on peut avancer solidement et s'adapter aux évolutions du contexte. L'opération n'est pas alors un bateau ballotté au hasard des contestations dont il est l'objet. Après avoir examiné le cadre de travail, nous verrons dans le chapitre suivant les rôles qu'y jouent les différents acteurs.

## La charte de la concertation

Ministère de l'Environnement

Charte de la Concertation

Préambule

*Sur tous les projets qui touchent à l'urbanisme, à l'aménagement du territoire, à l'équipement des collectivités, à la préservation de l'environnement, la concertation est devenue nécessaire. Le besoin de concertation est un phénomène de société. La concertation constitue un enrichissement de la démocratie représentative par une démocratie plus participative et induit un changement des mentalités et des comportements. Ce changement de comportement découle également d'une prise de conscience des pouvoirs publics et des maîtres d'ouvrage.*

*La concertation, proposée par la présente charte, doit permettre d'améliorer significativement la participation du public à la conception des projets, y compris lorsque celle-ci est déjà prescrite par des dispositions législatives et réglementaires. Ainsi, avant même la mise en œuvre des obligations réglementaires, le champ demeure libre pour initier une concertation qui procède d'une volonté délibérée des divers partenaires. La présente charte vise à exposer des règles simples pour réussir la concertation. Les principes et recommandations énoncés ci-après ne sauraient se substituer au respect des procédures existantes et, notamment, à l'enquête publique régie par la loi du 12 juillet 1983, mais visent à en faciliter la mise en œuvre.*

La charte de la concertation a pour objectif :

- de promouvoir participation des citoyens aux projets qui les concernent, par l'information la plus complète, l'écoute de leurs attentes ou de leurs craintes, l'échange et le débat ;
- d'améliorer le contenu des projets et faciliter leur réalisation en y associant, dès l'origine, aux côtés du maître d'ouvrage le plus grand nombre possible d'acteurs concernés ;
- de fournir aux différents partenaires les éléments d'un code de bonne conduite définissant l'esprit qui doit animer la concertation et les conditions nécessaires à son bon déroulement.

Les signataires de la présente charte s'engagent à en respecter les principes dans un esprit d'ouverture et d'écoute

#### **Article 1 : La concertation commence à l'amont du projet**

La démarche de concertation doit commencer lorsqu'un projet est envisagé, sans qu'une décision formalisée soit nécessaire. Si un projet s'inscrit dans une logique d'ensemble, définie dans un schéma, un plan ou un programme, ce document doit également faire l'objet d'une concertation. Toutefois, cette dernière ne saurait limiter la concertation menée autour d'un projet ultérieur à un simple examen de ses modalités d'exécution.

#### **Article 2 : La concertation est aussi large que possible**

La concertation doit associer tous ceux qui veulent y participer, notamment élus, associations et particuliers... Elle ne se limite pas à la population riveraine du projet, mais s'étend à l'ensemble des populations concernées par ses impacts. Elle doit être menée de façon à susciter la participation la plus active possible.

#### **Article 3 : La concertation est mise en œuvre par les pouvoirs publics**

La mise en œuvre de la concertation procède d'une volonté politique. Il incombe donc aux pouvoirs publics (élus, administrations) de veiller à sa mise en œuvre. Lorsque le maître d'ouvrage n'est pas une autorité publique, il lui faut alors tenir l'autorité compétente informée de son projet et définir avec celle-ci les modalités de la concertation.

#### **Article 4 : La concertation exige la transparence**

Toutes les informations doivent être données aux partenaires de la concertation. Elles portent sur l'opportunité du projet, les options envisagées,

les choix techniques et les sites susceptibles d'être concernés. Il convient d'indiquer, dès le début de la concertation, les étapes du processus décisionnel afin que le public sache à quel moment et par qui les décisions sont prises. L'information est complète, accessible aux non-spécialistes, permanente et



contradictoire. Des possibilités d'expression sont mises à disposition des intéressés et, notamment, des associations. Il faut également que les documents qui ne font pas l'objet d'une large diffusion soient mis à disposition pour permettre une consultation et une utilisation efficace par les intéressés.

#### **Article 5 : La concertation favorise la participation**

La concertation a notamment, pour objet :

- de favoriser le débat ;
- d'échanger les arguments et de rapprocher les points de vue ;
- de favoriser la cohésion sociale ;
- d'améliorer les projets ou de faire émerger de nouvelles propositions.

Le maître d'ouvrage énonce, tout d'abord, les alternatives et les variantes qu'il a lui-même étudié et les raisons pour lesquelles il a rejeté certaines d'entre elles. Le maître d'ouvrage réserve un accueil favorable aux demandes d'études complémentaires, dès lors qu'elles posent des questions pertinentes et s'engage, le cas échéant, à procéder à l'étude des solutions alternatives et des variantes.

#### **Article 6 : La concertation s'organise autour de temps forts**

La concertation est un processus qui se poursuit jusqu'à la réalisation effective du projet et même au delà si nécessaire. Il est souhaitable que les partenaires de la concertation se mettent d'accord sur un cheminement, marqué par des étapes ou des temps forts, chacun donnant lieu à un rapport intermédiaire.

Première phase : examen de l'opportunité du projet

- contexte global, enjeux socio-économiques ;
- options envisagées, choix technologiques, techniques, économiques ;
- conséquences prévisibles de l'opération sur l'environnement, sur l'économie et sur le mode de vie ;
- bilan coût-avantage.

Deuxième phase : définition du projet

- examen des variantes ;
- demandes d'études complémentaires ;
- recherche d'éventuelles mesures compensatoires et de garanties de fonctionnement.

Troisième phase : réalisation du projet

- mise au point du projet ;
- suivi de la réalisation ;
- suivi des engagements du maître d'ouvrage.

**Article 7 : La concertation nécessite souvent la présence d'un garant**

Lorsque la présence d'un garant de la concertation se révèle opportune, sa désignation procède d'un consensus aussi large que possible. Le garant de la concertation est impartial et ne prend pas parti sur le fond du dossier. Il est désigné parmi des personnalités possédant des qualités intrinsèques : sens de l'intérêt général, éthique de l'indépendance, aptitude à la communication et à l'écoute. Il suit toutes les phases de la concertation et veille à la rédaction des rapports intermédiaires. Il rédige sa propre évaluation sur la manière dont la concertation a été menée.

**Article 8 : La concertation est financée par le maître d'ouvrage**

Ce coût comprend l'éventuelle indemnisation du garant. Il inclut également les frais engendrés par la mise à disposition des études, l'organisation de réunions publiques, l'information, le financement d'éventuelles contre-expertises ou d'études de variantes.

**Article 9 : La concertation fait l'objet de bilans**

Le rapport intermédiaire établi par le maître d'ouvrage à l'issue de la phase de définition du projet et, le cas échéant, l'évaluation de la concertation établie par le garant constituent le bilan de la concertation. Ce bilan est joint au dossier d'enquête publique, lorsqu'une telle enquête est prescrite. A l'issue de la phase de réalisation du projet, le maître d'ouvrage établit un bilan définitif, qui fait l'objet d'une large diffusion.

*Pour tout renseignement complémentaire :*

Ministère de l'Environnement direction de la nature et des paysages  
20, avenue de Ségur - 75302 Paris 07 S.P.

C I N Q U I È M E P A R T I E

# Les grands rôles dans une concertation

Il existe trois grandes catégories d'acteurs autour d'un projet : ceux qui ont le pouvoir de décision, ceux qui interviennent en tant que professionnels et ceux qui à un titre ou un autre sont concernés par l'opération, qu'ils soient riverains, usagers, etc. Le terme de rôle est souvent utilisé pour analyser les fonctions des uns et des autres. Ce n'est pas un hasard si l'on a emprunté au vocabulaire du théâtre ce terme de rôle. En effet, tout comme un acteur est un individu qui se voit confier l'interprétation d'un personnage, le temps d'une pièce de théâtre, celui qui participe à la concertation est également un individu qui, à ce moment précis, assume une position particulière. Dans d'autres circonstances, il peut se trouver assumant le rôle de l'autre.

Avant d'aborder en quoi consiste ces rôles, voyons les problèmes que peuvent entraîner une confusion entre eux.



# 1 | L'indispensable clarification des rôles

Chaque individu est tenté, nous le verrons, d'assumer l'ensemble des fonctions, or s'il y a confusion entre ces grandes fonctions, un certain nombre de dysfonctionnements peuvent s'en suivre.

## 1.1 Des fonctions, des individus

Pour comprendre l'intérêt qu'il y a de séparer les différentes fonctions dans le montage du projet, le plus simple est de partir de certains exemples.

Abordons d'abord la situation de l'habitant. Il a un savoir, qui fait qu'il se sent capable d'apporter une solution. Il ne formule pas en termes abstraits la connaissance qu'il a de son quartier mais il apporte au projet certaines connaissances et il est tenté de jouer, parfois, le rôle du technicien. Or, construire un projet uniquement à partir des propositions des habitants sans le savoir-faire des techniciens risque d'aboutir à des résultats insatisfaisants, même pour l'habitant.

On pourrait mentionner le cas du technicien. Il est un citoyen comme un autre. Il a une opinion tirée de son vécu sur la solution à choisir pour l'habitant du quartier. Or ce n'est pas lui qui habite le quartier. Ses solutions peuvent se révéler inadaptées. Le risque est également qu'il choisisse une solution, tout simplement parce qu'elle correspond à son savoir-faire.

## 1.2 Exemples de confusion des rôles

La confusion des rôles est une situation fréquente, citons quelques exemples.

### ■ Le lobbying

Dans le cas du lobbying le décideur ne décide pas indépendamment. Il ne fait que se soumettre aux pressions exercées par des groupes d'intérêts particuliers et n'assume pas les fonctions qui lui incombent.

### ● La technocratie

Un autre exemple est celui de la technocratie dans lequel le pouvoir de décision est détenu par des techniciens, ce qui aboutit parfois à des aménagements dont la qualité principale est de prouver les capacités techniques des concepteurs, sans tenir compte de l'adaptation du projet aux besoins réels.

### ● La dictature

Il n'est pas besoin de longs développements pour convaincre des problèmes qui peuvent exister dans cette situation.  
Une clarification des rôles permet d'avancer avec méthode et de construire un projet solide.

## 2 | Un pouvoir de décision fort est nécessaire

L'un des éléments clefs de la réussite est un pouvoir de décision fort et capable de jouer pleinement ce rôle. Il peut sembler paradoxal de dire cela dans un ouvrage sur la concertation où l'on cherche à convaincre de l'importance d'associer ses partenaires, ses concitoyens aux décisions mais sans un leader, convaincu de l'intérêt du projet, porteur du dossier et capable d'entraîner les autres dans l'aventure en prenant les décisions permettant de bâtir peu à peu le projet, l'opération risque de s'enliser. Il doit savoir expliquer et débattre mais aussi trancher pour avancer pas à pas.

### 2.1 La responsabilité de la gestion du territoire

Dans notre domaine, celui de l'aménagement, la responsabilité première incombe à la puissance publique, qu'il s'agisse de l'État ou d'une collectivité locale. Même si la réalisation d'un quartier entier peut dépendre de financements privés, même si, en raison de certaines infrastructures complexes, le savoir technique y joue un rôle important, les décisions à la base de l'aménagement sont du ressort de la puissance publique. Dans un pays démocratique, la source de ce pouvoir reste le peuple, représenté par ses élus.

### 2.2 Plusieurs décideurs

Les décisions de base en matière d'aménagement sont de la responsabilité de l'élu chargé du territoire concerné : cela ne signifie pas que l'élu en question détienne l'ensemble des pouvoirs. La liste des acteurs sans lesquels le projet ne peut se réaliser est longue : représentants de la puissance publique (État, région, département, communes limitrophes, etc.), chambres consulaires, financiers, etc. Ces personnes sont généralement appelées les partenaires du projet, ils constituent ce qu'en matière d'aménagement urbain on nomme la maîtrise d'ouvrage urbaine.

Il n'existe pas d'urbanisme sans douleurs. Les contestations, les débats que suscitent les projets sont partie intégrante de l'élaboration du projet, et la solidité du partenariat est essentielle pour que l'opération aboutisse. Si un

des partenaires n'est pas convaincu, dès la première difficulté il risque de renoncer à participer. D'où l'importance qu'a la concertation entre les partenaires dans les phases amont.

Les décisions prises par les partenaires doivent faire l'objet de négociations conduisant à un accord réellement partagé. L'art sera de faire en sorte que chacun fasse comprendre ses propres enjeux, afin qu'ils soient pris en compte dans l'élaboration du projet et que des objectifs communs acceptables par tous soient définis.

Cet accord partagé peut se réaliser par une série de consultations successives des différents partenaires ou par la création d'une instance spécifique au projet regroupant les différents partenaires et appelée le plus souvent «comité de pilotage».

### 2.3 Un décideur à chaque niveau de décision

Chaque projet d'aménagement comprend un ensemble de décisions plus ou moins importantes. À chaque niveau, un décideur doit être clairement identifié. Les contentieux, les blocages peuvent provenir d'erreurs de gestion portant sur des aspects considérés comme secondaires par les aménageurs : intérêts des riverains, gestion du chantier, etc. À chaque niveau de décision les problèmes doivent être résolus.

Les délégations de pouvoir se font, bien entendu, dans le cadre des textes législatifs et réglementaires concernés et en fonction des contraintes spécifiques du projet.



## 3 | Le rôle du technicien : un devoir de conseil

Par technicien, nous entendons dans cet ouvrage toute personne qui intervient dans le projet en apportant un certain savoir à titre professionnel, qu'il s'agisse de disciplines techniques ou d'approches sociales et économiques. Il peut s'agir d'une équipe recrutée spécifiquement pour l'opération ou des services techniques du maître d'ouvrage. Ces personnes qui suivent le projet peuvent faire appel à des techniciens extérieurs pour intervenir sur des aspects particuliers.

### 3.1 La cheville ouvrière

Le rôle du technicien est d'être au service du décideur et des personnes associées à la procédure d'élaboration. Il ne doit pas s'effacer derrière la volonté des uns ou des autres. Il a le devoir de faire partager son savoir. Tout comme l'organisation d'une concertation ne signifie pas le partage de la responsabilité de la décision, elle ne doit pas entraîner une démission du technicien.

Nous avons vu que chacun apporte un certain savoir : le décideur, l'utilisateur, le riverain. Dans la pièce qui se joue lors d'une concertation, le technicien est là, en tant que professionnel de son savoir. Son rôle est d'aider les décideurs à faire aboutir leurs projets, tant dans la réalisation de leurs objectifs que dans l'élaboration du projet, sa concrétisation et son fonctionnement.

### 3.2 Le chef de projet

Pour beaucoup d'opérations on désigne maintenant un chef de projet. Cette fonction est apparue dans la gestion des quartiers dits sensibles mais existe maintenant dans beaucoup de domaines de l'aménagement. Le chef de projet a un rôle particulier dans le montage d'une opération.

Généralement nommé par le maître d'ouvrage pour faire aboutir le projet, il est le bras droit du décideur. Parfois il anime une équipe recrutée pour l'opération et a délégation pour traiter certains points. Sa proximité du pouvoir de décision fait qu'il est parfois perçu comme le responsable de l'opération et donc un décideur. C'est pourtant avant tout un technicien qui

conseille, écoute, suscite des initiatives, organise le processus d'élaboration. Il n'a pas de pouvoir de décision pour les choix importants. Il est proche des «autres» dans la mesure où son métier est d'écouter et de savoir intégrer les différentes problématiques.

### 3.3 Des techniciens particuliers : animateurs, garants, médiateurs

#### ● L'animateur

Il s'agit d'un technicien particulier dans la mesure où sa compétence consiste à savoir faire s'exprimer les compétences des autres et à instaurer une dynamique qui les aide à faire aboutir le projet.

#### ● Le facilitateur

Comme son nom l'indique, un facilitateur est là pour aider les personnes à s'exprimer. Son rôle n'est pas très différent de celui d'un animateur, si ce n'est qu'il n'est pas là pour instaurer une dynamique mais simplement pour faire en sorte que les idées s'expriment.

#### ● Le médiateur

Un médiateur est quelqu'un qui est chargé de créer un accord entre deux personnes ayant des positions différentes. Contrairement à l'animateur, il n'a de raison d'être qu'en cas de situation conflictuelle.

#### ● Le garant

Dans l'élaboration de certains projets il est parfois fait appel à un garant, à quelqu'un dont le rôle sera de veiller au respect des règles du jeu que les acteurs se sont données. Nous avons vu qu'il est très important, dans une

concertation, que chacun joue son rôle. Le décideur doit trancher entre des intérêts contradictoires; le technicien doit apporter son savoir. Nous avons également vu que chacun était tenté de jouer le rôle de l'autre et que cela pouvait entraîner des dysfonctionnements importants. Le rôle du garant est de veiller à ce que ces dérives ne se produisent pas. Il n'est là, ni pour animer, c'est le rôle de l'animateur, ni pour proposer une solution qui permette de sortir d'un conflit, c'est celui du médiateur, mais simplement pour observer et rappeler les règles du jeu que se sont donnés les acteurs.

## 4 | Les « autres » : heros ou figurants ?

Désigner les personnes à qui s'adresse la concertation par les « autres » peut sembler péjoratif mais quel autre terme permettrait de désigner à la fois les habitants, les usagers, les riverains, les citoyens, les défenseurs de l'environnement... ? Concerter c'est ouvrir la procédure d'élaboration à tous ceux qui se sentent concernés, les informer, les écouter et prendre en compte leurs problèmes sans exclure qui que ce soit, d'où ce terme imprécis de « autres ».

### 4.1 Un groupe hétérogène

Le principe de la concertation c'est d'ouvrir la réflexion à des personnes qui peuvent être concernées de près ou de loin par un projet. Il peut s'agir de personnes privées comme des habitants, des usagers, des riverains ou des personnes morales comme des administrations, des chambres consulaires, des associations, etc.

### 4.2 Leur rôle est d'être eux-mêmes



Le but de leur présence est d'apporter un point de vue et non de connaître l'ensemble du dossier. Ce n'est pas à eux d'acquérir le savoir-faire des techniciens ou de faire les choix, financiers entre autres, qui incombent au décideur. C'est aux techniciens de savoir interpréter leurs problèmes et de répondre dans un langage adapté. C'est au décideur d'opérer les choix et

non aux personnes interrogées d'assumer cette responsabilité. Ce serait en faire des figurants, des personnes présentes simplement pour le décor devant servir de caution au tandem décideurs-techniciens.

Ils sont là pour être écoutés, pour recevoir des réponses et des explications aux commentaires qu'ils ont pu faire et participer ainsi à la recherche de solutions. Ils apportent un vécu qui constitue une forme de connaissance sans laquelle le projet risque de manquer de fondement.

## Conclusion

Le positionnement des grandes catégories d'acteurs ne relève pas de l'improvisation de relations interpersonnelles. Pour arriver à coordonner efficacement les personnes concernées et élaborer un projet solide, il est important que chacun, qu'il s'agisse d'un décideur, d'un technicien ou d'un usager, comprenne et assume son propre rôle.

Nous avons analysé les rôles respectifs du décideur et du technicien et nous avons constaté que le rôle des personnes extérieures à ce tandem ne pouvait pas être défini autrement que de façon négative : ils ne sont ni décideurs ni techniciens, leur rôle est d'être eux-mêmes. Le chapitre suivant tente de donner des éléments pour comprendre l'implication de ces personnes dans le processus en abordant le problème de leur représentativité.

S I X I È M E P A R T I E

# Qui associer ?

La société n'est pas l'agrégation d'individus isolés mais un ensemble d'individus pris dans un système de relations complexes. L'art de la concertation est de travailler dans cette richesse constituée à la fois d'organismes tels que les administrations ou les associations et les individus.

Dans ce chapitre, nous verrons l'importance qu'il y a à comprendre le milieu dans lequel on intervient, puis nous aborderons comment décider quelles personnes associer à la concertation que l'on veut organiser. Ce choix est important car chaque personne est là, à la fois pour apporter un plus à la démarche mais aussi comme courroie de transmission entre elle et la société dans laquelle elle vit.



# 1 | Comprendre le cadre social et culturel

Connaître le milieu dans lequel on intervient ne signifie pas simplement savoir le nom des organismes et des personnes susceptibles de les représenter. Il faut également comprendre les logiques des acteurs, leur degré d'organisation, la culture commune et les cultures particulières qui peuvent exister, et le rapport qu'ils ont à l'aménagement.

## 1.1 La logique des acteurs

Différentes logiques sont à l'œuvre sur le terrain : logique économique, logique commerciale, logique technique, logique politique, logique institutionnelle, logique personnelle, logique patrimoniale... Chacune de ces logiques peut être portée par différents acteurs, tout comme chaque acteur peut être porteur de plusieurs logiques.

Un maire peut, dans l'espoir de créer des emplois, avoir une politique guidée essentiellement vers la défense des intérêts des industriels de sa région. Son intervention sera guidée par une logique économique.

Dans certaines communes, le partage du pouvoir entre différents partis politiques peut aboutir à ce que le jeu des logiques politiques domine toute décision.

Il est important de repérer quelles sont les logiques à l'œuvre et qui en sont les porteurs.

## 1.2 Le degré d'organisation des acteurs entre eux

Les différents acteurs peuvent être des individus isolés ou des organismes de taille différente ; l'ensemble peut être plus ou moins organisé. Or le degré d'organisation du milieu dans lequel l'on intervient, influence le travail de concertation que l'on envisage.



### 1.3 Des métiers et des cultures différentes

Rappelons que le métier que l'on exerce a une influence profonde sur l'approche que l'on a des problèmes. De même, les différences de culture entre les groupes sociaux, entre les régions ont une influence sur l'approche des problèmes.

### 1.4 Le rapport des individus au projet

La relation que les personnes ont avec l'aménagement envisagé est importante.

- Quels sont les acteurs sans qui l'opération ne peut pas aboutir ?
- Quels sont les gens qui peuvent enrichir le projet par leur connaissance des lieux ?
- Quels sont ceux qui sont concernés directement, qu'il s'agisse de personnes tirant un bénéfice de l'opération ou de celles qui n'en subiront que les nuisances ?
- Quelle sera la stratégie de l'opposition municipale en place ?



- Y a-t-il des opposants irréductibles ? Sont-ils vraiment des « irréductibles » ? Quelles sont les raisons de leur opposition ?
- De qui l'opération bouleversera-t-elle les habitudes, même si, en apparence, elle apporte un plus ?

Connaître ces éléments est indispensable pour choisir des modalités de travail : structures travaillant sur le long terme (groupes de pilotage,

groupe de travail); réunions publiques, rencontres individuelles, expositions. Nous verrons dans le chapitre 8 « Instaurer le dialogue » qu'il existe toute une gamme de modalités différentes pour travailler ensemble.

## ■ Les individus

Rappelons que les personnes impliquées dans le processus de concertation, ne se réduisent pas à l'institution qu'ils représentent, ni aux rôles particuliers qu'ils peuvent avoir dans un dossier. Tôt ou tard, ils prendront des positions individuelles. Chacun, qu'il s'agisse des décideurs, des techniciens ou des usagers, est là, avec sa personnalité propre, son histoire et sa position dans la société locale.

En ce qui concerne la position dans la société locale, rappelons qu'il est certains rôles que l'on retrouve souvent : le notable, le leader d'opinion, le relais d'opinion. L'ensemble de ces éléments doivent être perçus par celui qui organise la concertation.

## ■ La célébrité, le notable

Il s'agit d'une personne qui joue un rôle public. Il peut s'agir de son histoire personnelle (acteur de cinéma), sa fortune personnelle (propriétaire de l'usine locale), de son métier (médecin ou instituteur). Sa parole est, pour certains, parole d'évangile mais peut aussi faire l'objet d'un rejet systématique, de la part d'autres.

## ■ Le leader d'opinion

Un leader d'opinion a un charisme qui lui permet d'entraîner les indécis. Il peut faire basculer l'opinion vers une acceptation ou un rejet de l'opération.

## ■ Les personnes relais

Une personne relais, est quelqu'un qui connaît et rencontre beaucoup de monde et peut jouer un rôle par la simple information qu'il peut véhiculer, que ce soit pour faire remonter une information du terrain vers les décideurs ou inversement. Certains médecins, assistantes sociales ou commerçants jouent parfois ce rôle.

## Le grand public

Le «grand public» a sa place dans la politique de communication, d'information, de premier dialogue. Dès que le dialogue se noue avec une personne ou un groupe de personnes faisant partie du «grand public», cette, ou ces personnes, sont connues et s'expriment en leur nom. Elles ne sont plus ce «grand public» anonyme mais des citoyens intervenant d'un certain point de vue.

## 2 | La représentativité des personnes associées

En introduction de ce chapitre, nous disions que l'art de la concertation était de savoir travailler dans le système de relations complexes de la société dans laquelle nous sommes. Il s'agit de choisir les personnes les mieux à même de représenter les rapports de forces en présence, ceci pour que le cadre de la concertation puisse répondre au mieux aux attentes. Nous verrons que le choix des gens ne se fait pas au hasard, qu'il s'agisse de représentants d'institutions ou d'individus isolés. Nous verrons également que ce choix des personnes représentatives est de la responsabilité du maître d'ouvrage et que cette représentativité peut évoluer dans le temps.

### 2.1 Les représentants d'institutions

Chaque institution a sa propre organisation et il faut savoir repérer quels sont les services ou les personnes les plus intéressées. Par exemple, pour la création d'un contournement d'agglomération, le dossier de cette nouvelle voie avait été transmis au service voirie de la municipalité concernée. Or, cette voie passait à proximité des captages d'eau de la ville. Le problème principal ne relevait pas du domaine de la voirie, mais du domaine de l'eau. Plusieurs mois furent nécessaires pour corriger cette erreur d'orientation du dossier.

Il est conseillé, lorsque l'on transmet un dossier pour consultation ou lorsque l'on souhaite que l'organisme désigne un représentant pour participer à une procédure de concertation, de bien préciser quels sont le ou les problèmes qui se posent et ce que l'on attend de la personne qui sera désignée: une expertise ou des engagements financiers. Dans ce dernier cas, il faudra s'assurer que la personne a bien délégation pour prendre des engagements financiers. Rappelons, comme nous l'avons fait au chapitre précédent, qu'il faut faire attention à ne pas confondre les bonnes relations personnelles que l'on peut avoir avec certaines personnes et l'efficacité d'une concertation. La demande de participation à la concertation doit faire l'objet de transmission officielle; c'est à l'organisme de désigner celui qu'il entend faire travailler sur le dossier.

## 2.2 Les représentants des citoyens

Intervenir en ville, redessiner un carrefour créer un tram, aménager une place... avantage certains mais a des conséquences négatives pour d'autres, bref, bouleverse plus ou moins l'équilibre du moment. Lorsqu'on envisage de monter une opération, les gens concernés ne sont pas nécessairement organisés entre eux pour pouvoir désigner un représentant. Beaucoup de personnes au départ n'ont même pas conscience des enjeux éventuels et ne réagissent que lors du chantier ou de la mise en service. Il n'est pas toujours facile de savoir qui seront les porte-parole des différents intérêts en présence; d'autant plus qu'en bouleversant les équilibres du moment, l'aménagement modifiera les rapports sociaux existants. Il n'y a pas de règle absolue permettant de choisir de façon certaine le ou les « bons représentants ».

### ■ S'appuyer sur les comités de quartier, sur les associations existantes

Beaucoup de communes ont mis en place des structures de dialogue ouvertes à tous les habitants, souvent appelées comités de quartier et s'appuient sur ces instances soit pour mener la concertation, soit pour inviter les gens à y participer.

Dans certaines opérations, il est décidé que seuls les représentants d'associations officiellement constituées participeront à la concertation. L'idée est d'éviter de travailler avec des individus qui ne représentent qu'eux-mêmes. C'est aussi une manière d'encourager les associations qui travaillent dans la durée. Madeleine Roussel, de la confédération du cadre de vie à Nantes, témoigne: *« Notre place est irremplaçable car nous sommes dans une relation d'égalité avec les habitants : habitants nous-mêmes en HLM, dans le même quartier, avec les mêmes difficultés. Il me semble donc que: plutôt que d'essayer de « cadrer » la représentation des habitants, il faudrait plutôt essayer de renforcer les organisations existantes. Un militant d'organisation est tout naturellement « délégué » des locataires. De plus, par la réflexion*

*menée dans l'organisation, cela devient une représentation collective et non plus individuelle<sup>16</sup>. »*

Dans les villes de Paris, Lyon et Marseille les commissions d'initiative et de consultation d'arrondissement (CICA) mises en place par la loi de décentralisation fonctionnent sur ce principe. Seules les associations membres de la CICA peuvent poser des questions en réunion de commission. Cependant, le fait d'être constitué en association n'est pas une garantie de représentativité en soi.

## 2.3 Le choix des acteurs, une décision incombant au maître d'ouvrage

Choisir les personnes, doit se faire à partir d'une analyse fine du milieu concerné et cette tâche ne peut se faire qu'en étroite collaboration entre le chef de projet et l'élu, décideur. C'est au décideur de fixer les critères du choix. L'élu a une connaissance plus grande du milieu dans lequel on intervient. C'est lui qui assumera la conséquence politique du processus mis en route. Si le décideur et l'équipe de projet estiment mal connaître le contexte dans lequel se situe l'aménagement, une première étape de la concertation, pourra consister en l'analyse du contexte, par le biais d'enquêtes sociologiques, de la presse, de réunions diverses.

## 2.4 Le refus de participer

Il arrive que peu de monde, voire personne, accepte de participer à la concertation ; les raisons peuvent être multiples. Cette attitude peut résulter d'un manque d'information sur le sujet. Il se peut aussi que les gens aient d'autres préoccupations (chômage, congés d'été, etc.). La présence de certains peut en détourner d'autres. Un manque de tradition locale de concertation peut également jouer. La méthode proposée peut ne pas être adaptée. Le problème peut provenir d'un manque de crédibilité de l'autorité ayant lancé la concertation. En ce qui concerne les institutions ou associations diverses, un organisme peut ne pas venir de peur d'être entraîné dans un financement de

<sup>16</sup> Extraits de l'exposé fait lors du séminaire de la recherche urbaine des Pays de la Loire du 26 mars 1996.

l'opération ou de peur d'être amalgamé à d'autres instances participant à la concertation.

Que faire? Avancer sans concertation? C'est la moins bonne des solutions. Créer l'interlocuteur? Le risque est d'aboutir à un simulacre de concertation qui n'atteindra pas son but. Recourir à des enquêtes? Pourquoi pas! Il ne s'agit plus cependant d'une concertation mais d'une analyse des besoins. Ce peut être une solution adaptée dans certains cas. Aucune réponse n'est satisfaisante en elle-même. Une analyse des causes de l'échec et un redémarrage sur de nouvelles bases doit être tenté si possible.

## 2.5 La représentativité n'est pas acquise une fois pour toutes

Il arrive qu'une personne représentant des intérêts particuliers dans un groupe de travail acquiert peu à peu la culture du groupe de travail et se coupe de l'organisme qu'elle était censée représenter. D'où l'intérêt d'obtenir régulièrement une validation de la démarche par l'organisme représenté et de transmettre une information officielle vers les instances représentées dans les groupes de travail ou de pilotage.

### Conclusion

Décider qui associer à l'élaboration est une des clés de la réussite de la concertation. Mais nous avons vu que «Qui?» n'est pas la seule question à se poser. Les personnes qui participent au processus ne sont pas des êtres désincarnés. Au-delà de la question «Qui?» se pose celle de «Pourquoi lui?». Il faut comprendre le positionnement de la personne dans la société locale, sa relation avec le projet. Il faut savoir que la personne et les gens qu'elle représente risquent de changer d'opinion en cours d'élaboration du projet. L'ensemble de ces points que nous avons examinés dans ce chapitre sont essentiels pour réussir le montage des politiques d'information et de dialogue que nous allons aborder dans les chapitres suivants.

S E P T I È M E P A R T I E



# L'information, base de la concertation

La qualité des avis des gens est largement tributaire de l'information dont ils disposent. L'art de présenter le projet aura une influence sur la vision que les gens en auront, qu'il s'agisse des partenaires, des personnes que l'on associe à certaines phases de son élaboration ou du grand public. Nous verrons qu'il existe une grande variété d'outils et que, pour bien les utiliser, il faut comprendre le contexte dans lequel s'inscrit l'opération. Nous distinguerons, ensuite deux cas de figure différents: celui où le maître d'ouvrage est maître du moment où l'information est donnée et celui où le maître d'ouvrage se trouve face à une revendication d'information.



# 1 | Une panoplie d'outils à notre disposition

Il existe une très grande quantité d'outils à notre disposition pour exprimer nos intentions; la liste qui suit n'est pas exhaustive mais décrit les plus utilisés actuellement. Aucun n'est parfait, chacun permet d'exprimer une dimension. Le croisement des outils permet évidemment d'intégrer davantage de critères et donne plusieurs clefs d'entrée dans la lecture.

- Le Plan

L'outil le plus couramment utilisé pour discuter d'un projet est le plan. Quoi de plus simple qu'une carte ou qu'un plan pour représenter le trajet d'un tram, pour montrer quel secteur sera ouvert à l'urbanisation? Il peut être détaillé ou schématisé, être réalisé avec des moyens sophistiqués ou simplement au feutre sur paper board en réunion pour répondre à une question. Le problème est que le plan a acquis une telle place comme outil de représentation qu'on a tendance à oublier les difficultés qu'il pose.

Les professionnels de l'aménagement se plaignent que leurs interlocuteurs ne savent pas se repérer sur un plan. La capacité à se repérer rapidement et à manifester sa compréhension d'un plan est d'ailleurs le passage obligé pour une reconnaissance de compétence d'un interlocuteur. «Comment voulez-vous discuter avec lui, il ne sait même pas lire un plan!» Ce sont les mêmes professionnels qui, plus tard, lors de contestations ou de rejet de l'aménagement en cours de réalisation, crieront à la trahison et à la mauvaise foi puisqu'ils avaient montré les plans avant réalisation et que personne alors n'avait protesté.

En réalité le plan est un outil sophistiqué; pour le comprendre il faut être capable de gérer deux niveaux d'abstraction.

Tout d'abord, le plan ne représente que deux des trois dimensions de l'espace; il supprime ou la hauteur ou la profondeur.

Sur la base de cette première disparition déjà difficile à intégrer, le plan propose une représentation des dimensions de l'espace en changeant l'échelle. Par exemple un mètre est représenté par un centimètre. Or ce changement d'échelle, mécanisme simple en apparence, est difficile à intégrer. Ajoutons à cela que même la notion de mètre est délicate à comprendre

puisque chacun, en fonction de sa taille le perçoit différemment. Cette difficulté cependant peut être atténuée en introduisant des éléments de comparaison; dessiner une voiture, un arbre, une personne aideront les profanes à comprendre l'échelle de l'aménagement.

Le niveau d'abstraction que demande la lecture d'un plan est telle que l'on peut se demander si les personnes qui «savent lire un plan» n'ont pas acquis ce savoir surtout par le biais de leur expérience en ayant d'abord (et souvent) vu des plans, puis la réalisation de l'opération représentée sur le document.

- La photo aérienne

Paradoxalement, si le plan est difficile à lire, la photo aérienne qui est pourtant très proche du plan est en général bien mieux comprise, sans doute à cause du niveau de détail et du réalisme de tout ce qui est considéré comme anecdotique et donc éliminé sur un plan. Mettre un public non averti devant la photo aérienne de son quartier ou de sa ville est d'ailleurs une expérience très riche. Elle permet de comprendre comment chacun se repère et quels sont ses références dans l'espace. La compréhension se fait souvent grâce à la reconnaissance de parcours bien lisibles sur la photo.

- Images virtuelles et photomontages

Les images virtuelles et les photomontages permettent de représenter de façon apparemment réaliste les projets envisagés.

Le photomontage est bâti en incrustant une représentation du projet sur une photo. Il présente de nombreux avantages. Tout comme la photo aérienne, les gens ont devant eux un site qu'ils connaissent. Bien entendu selon l'angle de prise de vue, selon les objectifs choisis, une photos peut flatter ou non une site.

La photo est un mode de représentation familier et les distorsions qu'elle peut induire sont connues.

Les techniques de représentation faisant appel à des images virtuelles offrent des possibilités extraordinaires<sup>17</sup> mais elles sont actuellement très chères et ne peuvent être réalisées que par des spécialistes.

Pour plus d'éléments, 17  
se reporter à l'ouvrage  
*«Images de synthèse,  
la visualisation  
des projets de  
constructions  
publiques et  
d'aménagement»*,  
Certu, 1998.

- La maquette

La maquette, qui supprime un des niveaux d'abstraction du plan, permet une compréhension beaucoup plus simple. On lui oppose bien souvent sa lourdeur et son coût. Elle est de ce fait la plupart du temps reléguée au rôle de présentation de prestige, une fois les projets arrêtés.

Pourtant, la maquette d'étude, celle qui est réalisée simplement en découpant des morceaux de carton ou de polystyrène, celle qu'on peut manipuler devant les partenaires de la concertation, qui n'a aucun caractère sacré et peut donc être modifiée à mesure que le débat se déroule est un excellent outil de la conception partagée.

- La préfiguration

La préfiguration est la simulation du projet grandeur nature. Nos sens sont sollicités, comme dans la vie, sans le filtre d'une conceptualisation.

C'est le principe de l'appartement témoin que les promoteurs immobiliers utilisent couramment, même s'il coûte plus cher à réaliser, que n'importe quelle maquette. S'ils l'utilisent, c'est qu'ils veulent séduire mais aussi qu'ils ne veulent pas prendre le risque de ne pas être compris par leur client, qui engagerait ensuite des procédures judiciaires.

Sans aller jusque là, il existe des outils simples, peu coûteux et efficaces. Rappelons qu'en Suisse, tout permis de construire est testé grandeur nature par le positionnement des hauteurs du bâtiment figurées par une baguette réglée au bon niveau, sur le site, en présence du public.

Sur le même principe, un simple marquage au sol de l'emprise d'un bâtiment, d'une place, d'un cheminement, pourquoi pas d'une voirie importante, peut donner aux personnes concernées une idée de ce qu'il sera. Quelques perches de bambou peuvent dessiner un instant l'opération envisagée sur le site de son implantation. Bottes de pailles, rubans, cônes signalétiques, toiles, ballons de baudruches, plantes vertes en pot, rayons de lumière, surfaces éclairées, pelouse découpée, structures gonflables, peintures provisoires, projections grandeur nature, la liste n'a de limite que celles de l'imagination et les opportunités des acteurs. Ces actions sur le site créent l'événement et peuvent constituer des actions de sensibilisation efficaces.

- Comparer avec d'autres aménagements similaires déjà réalisés

Qu'y a-t-il de plus simple, pour présenter une opération, que d'aller en visiter une similaire déjà réalisée? Bien que chaque projet soit un prototype s'inscrivant dans un site et un contexte unique, la confrontation avec une opération semblable est si efficace qu'elle mérite une place de choix dans la panoplie des outils de représentation.

De plus, elle est l'occasion de voyager ensemble, même simplement de l'autre côté de l'agglomération, et à cette occasion, de créer une convivialité entre les acteurs. De plus les participants au voyage peuvent se rendre compte que chacun a sa propre vision de la réalité. L'ingénieur VRD aura tendance à regarder les niveaux du sol, le paysagiste décrira longuement le développement d'un arbre, un travailleur social lira dans le choix des rideaux d'une fenêtre le type de famille habitant le logement, un habitant âgé saura expliquer la démesure d'un porche initialement porte de grange... Ces déplacements créent des références communes, bases d'une bonne communication entre les acteurs.

Si l'on ne peut pas toujours emmener les acteurs sur la place du Capitole à Rome, on peut aussi utiliser des photos et présenter des projets semblables existants lors de séances de projection. Il est possible également de faire venir des personnes qui ont réalisé des opérations semblables.

- Se rendre sur le site

Le site est aussi un outil de représentation. N'oublions pas (ou plus) que le projet n'est qu'une modification partielle d'un site existant qui porte en lui une quantité d'informations, d'éléments, de spécificités qui ne pourront jamais être retranscrites simultanément sur un document. Sur le site, le climat, les odeurs, les accès, la fréquentation, les activités déjà existantes à proximité etc. deviennent des notions directement actives. Se rendre sur le terrain pourrait être un mot d'ordre.

- Le langage

Nous venons de décrire des outils faisant appel à la perception visuelle de la réalité, n'oublions pas pour autant le rôle du langage qu'il soit écrit ou oral. Le célèbre slogan de l'hebdomadaire Paris Match «le poids des mots, le choc des photos» illustre bien cette complémentarité.

Se servir des mots pour représenter, décrire un diagnostic, c'est bien employer l'outil le plus naturel. D'autant que c'est en général le seul disponible permettant aux partenaires pour réagir, questionner, répondre, débattre. À condition de ne pas verser dans le jargon professionnel, c'est probablement le meilleur outil de représentation au stade du programme. Et chacun peut s'en saisir et participer à la coproduction.

## 2 | Tenir compte du contexte

Après avoir examiné quelques-uns des outils à notre disposition, voyons quels sont les éléments à prendre en compte si l'on veut adapter l'information au contexte dans lequel elle s'inscrit.

### 2.1 Répondre aux préoccupations

L'information fournie doit répondre aux préoccupations des gens. Elle doit porter sur les sujets qui les intéressent et contenir des éléments pertinents. Par exemple, distribuer aux riverains d'un projet de contournement une plaquette démontrant en quoi la future voie désengorgera le centre-ville n'est pas suffisant. Il faudra faire porter l'information sur le bruit, les nuisances, l'organisation du chantier... bref sur ce qui les concernera.

### 2.2 Répondre à la demande du spécialiste comme du non-spécialiste

Le niveau de détail de l'information est important. Il faut à la fois éviter de noyer le profane dans des détails techniques et permettre au spécialiste d'avoir accès à une information précise et approfondie, s'il souhaite comprendre les bases des décisions techniques. Il faut donc mettre à disposition du profane des documents synthétiques et laisser à disposition du spécialiste les éléments de base ayant servi aux décisions.

### 2.3 Le choix des méthodes d'élaboration facilite le travail d'information

Les méthodes de travail choisies peuvent contribuer à une meilleure qualité de l'information. Certaines d'entre elles, comme l'élaboration de scénarios ou de projets alternatifs très contrastés, peuvent être une manière de faire passer une information.

Plus on construira le projet de façon méthodique, plus il sera facile pour quelqu'un d'extérieur de comprendre pourquoi et comment le projet a été préparé et les décisions prises.

## 2.4 Éviter les moyens chers et sophistiqués



Il faut être attentif au fait que les moyens les plus chers et les plus sophistiqués ne seront pas nécessairement les plus adaptés. Recourir à des techniques luxueuses peut donner l'impression que l'information donnée s'apparente à une campagne publicitaire dans laquelle le but est de vendre un produit et non de travailler ensemble.

## 2.5 Varier l'information en fonction du degré d'implication des acteurs

Nous avons vu que chaque acteur a une relation spécifique au projet. Les besoins d'information diffèrent donc les uns des autres selon le public visé.

### ■ Le grand public

Quand on entreprend l'élaboration du projet d'aménagement, un certain nombre d'acteurs sont connus mais il est utile d'informer largement et de proposer un dialogue à toutes les personnes qui peuvent être intéressées. C'est à ce type d'ouverture que renvoie la notion de grand public.

L'information donnée au grand public est une information générale présentant les grandes options. À partir de cette information, les personnes qui le souhaitent pourront réagir et demander des informations complémentaires.



### ● Les personnes associées à la démarche : associations, administrations, etc.

Il s'agit de personnes connues du maître d'ouvrage avec qui il travaille dans la durée : les représentants d'administrations et d'organismes publics jouant un rôle indirect, les représentants de diverses associations ou personnes intéressées par l'opération, les membres des groupes de travail créés pour l'opération, les habitants, les usagers.

Une fois les premières réunions passées, l'information qui leur est transmise peut être relativement brute car, entre eux et le maître d'ouvrage, une certaine culture commune existe. Cela ne veut pas dire qu'ils sont d'accord mais ils se connaissent.

### ● Les partenaires

Les partenaires, c'est-à-dire ceux sans qui l'opération ne peut aboutir, sont au cœur du montage de l'opération. Le problème n'est pas tant de savoir quelle information leur donner, mais comment faire en sorte que l'information circule entre eux ?

Les partenaires, en mettant en commun l'information dont ils disposent, peuvent éviter de refaire des études déjà existantes et peuvent mieux se connaître. En effet, chacun a sa propre approche de la réalité et le simple fait d'examiner les données dont chacun dispose permet de comprendre comment chacun analyse les problèmes.

## 3 | S'organiser pour mieux informer

L'examen de la politique d'information menée lors d'opérations d'aménagement récentes montre qu'il existe deux situations très différentes : celle où le maître d'ouvrage maîtrise le moment où l'information est donnée et celle où l'information est revendiquée par des personnes extérieures au processus d'élaboration. L'organisation du travail doit être pensée en conséquence.

### 3.1 L'information « octroyée »

Dans le cas de l'information « octroyée », le maître d'ouvrage est maître du processus. La concertation sera d'autant plus riche qu'il entreprendra une politique d'information dès le stade de conception. Dans un premier temps, l'information ne pourra porter que sur les intentions et méthodes de travail. Ensuite, au fur et à mesure de l'avancement de l'opération, elle pourra être plus concrète et précise.

L'information porte sur :

- sur les enjeux et les objectifs,
- sur les données de fond, les études, etc.
- sur les méthodes de travail : règles du jeu, composition du groupe, calendrier, avancement de l'opération, décisions prises, compte rendus, etc.
- sur les résultats de la concertation.

### 3.2 L'information revendiquée

Nous venons de décrire la situation dite normale, celle où le maître d'ouvrage a pu tout organiser et prévoir. Cependant, ce cas de figure est très souvent bousculé dans la réalité. Le maître d'ouvrage, malgré la mise en place d'une politique d'information et de communication, peut se trouver confronté à une revendication d'information imprévue.

C'est le cas d'une personne s'adressant aux services opérationnels pour obtenir des renseignements à un moment où cela n'a pas été prévu. Par exemple, le riverain d'un terrain appelé à être urbanisé qui se présente dans

les locaux des services d'études et souhaite des précisions alors que les différentes options d'aménagement sont encore à l'étude. Sa demande est tout à fait légitime et pourtant elle n'est pas facile à gérer. Le riverain souhaite évidemment une réponse rapide alors que les services techniques n'ont pas tous les éléments pour répondre.

Une vision simpliste voudrait que toutes les données du problème puissent lui être expliquées sur le moment. Or pour de multiples raisons, cela n'est pas possible. Tout d'abord, les techniciens présents sont là pour faire le travail d'étude et non pour répondre à toutes les questions qui leur sont adressées. Ensuite, certains éléments peuvent être connus mais ne pas avoir encore été validés par certains partenaires et ce serait une erreur que de les rendre publics de façon prématurée. Enfin, écouter est un métier et ne s'improvise pas. Le technicien n'est pas nécessairement préparé à cette tâche.

Le danger est de se retirer derrière ces différentes difficultés et de ne rien répondre. Trop souvent les services techniques sont transformés en véritables bunkers et le riverain, qui de façon très légitime, cherche à s'informer, se heurte à une fin de non-recevoir. La suite de l'histoire est connue : ce riverain constitue un groupe de pression qui s'allie avec les autres opposants... Très souvent les contentieux se nouent parce que les gens n'ont pas trouvé d'interlocuteurs au moment où ils se sont adressés au service concerné.

Même s'il n'est pas possible de répondre à la demande d'information, il est très important de dialoguer avec la personne, lui expliquer les contraintes, lui indiquer, si possible, quand l'information sera disponible. Nous verrons dans le chapitre traitant du dialogue, que l'écoute est fondamentale pour qu'une relation de confiance s'installe. Le travail doit être organisé de façon à ce que cette fonction soit assurée correctement.

Pour certains projets de grande ampleur, une personne est recrutée spécifiquement pour prendre en charge la communication. Son métier est d'être responsable de la communication orchestrée par le maître d'ouvrage mais aussi d'être l'interface entre l'équipe de projet et le monde extérieur, au jour le jour, au fur et à mesure des difficultés imprévues, des plaintes, etc. L'idéal est qu'elle dispose d'une permanence, d'un lieu où les personnes peuvent se

rendre quand elles en ressentent le besoin et non pas seulement quand le maître d'ouvrage estime le temps venu d'organiser une réunion. Pour les opérations de taille plus modeste, ce travail s'intègre à celui de l'équipe opérationnelle. Le, ou les, techniciens qui assureront ce rôle doivent alors être formés à répondre à ce type de demande.

## Conclusion

Il existe de nombreux outils pour faire passer l'information auprès des personnes concernées. L'art est de les utiliser de façon adéquate. Il faut pour cela une connaissance des attentes mais aussi une organisation adaptée des services; examinons maintenant comment faire en sorte que le dialogue puisse s'instaurer entre les différentes parties concernés.

H U I T I È M E P A R T I E

# Instaurer le dialogue

Concerter c'est demander un avis, c'est donner la parole. Pourtant il ne suffit pas de donner la parole à une personne pour qu'elle la prenne. Il n'est en effet pas toujours facile de donner un avis. Il se peut que la personne n'ait tout simplement pas d'opinion sur le projet présenté et qu'elle pense que donner un avis est inutile, car elle ne sera pas vraiment écoutée ou bien que cela ne la concerne pas. Nous verrons que la confiance se gagne et que l'écoute est fondamentale dans l'instauration du dialogue. Pour cela, il faut choisir des cadres de dialogue adaptés.



# 1 | Donner un avis sur une opération future n'est pas simple

Qui ne s'est pas trouvé dans la situation où on lui demande un avis et où il ne sait trop que dire? Les quelques lignes qui suivent tentent d'analyser le phénomène.

## 1.1 S'extraire du présent

Sortir de son quotidien pour imaginer autre chose, ne va pas de soi. Rappelons que proposer une modification du cadre de vie et donc des habitudes de quelqu'un, c'est bouleverser sa vie quotidienne. Il est alors logique de spontanément rejeter la proposition en disant qu'on n'en pense rien. *«Les gens ont du mal à imaginer une ville différente. La ville actuelle est le résultat de la problématique urbaine telle qu'on la posait il y a trente ans, en gros, une politique qui consistait à adapter le tissu ancien à la voiture. Les gens de plus de quarante ans ont connu une ville différente, où l'on pouvait marcher ou se déplacer à vélo mais il leur est maintenant très difficile d'envisager un fonctionnement autre que le «tout voiture».*

*Quand on parle avec les gens, ils reconnaissent que cette politique a atteint ses limites et qu'elle présente en terme de bruit, de pollution etc. des inconvénients importants. Ce n'est pas pour autant qu'ils adhèrent à l'idée d'un changement. «D'accord avec vos arguments mais je suis sûr que ça ne marchera pas» disent-ils.*

*L'élu doit respecter cette crainte du changement, et avancer peu à peu. Il doit discuter, expliquer, encourager ce qui va dans ce qu'il estime être le bon sens<sup>18</sup>»*

Au-delà de ce problème de réticence à voir se modifier la ville dans laquelle on vit, il faut comprendre qu'il est difficile de se projeter dans l'avenir et d'imaginer son entourage autrement.

## 1.2 Savoir lire l'information disponible

Nous avons vu au chapitre précédent que porter un jugement à partir de plans est un exercice difficile. Il est important de choisir des techniques de représentation qui permettront de bien appréhender le problème posé. Les

<sup>18</sup> Roland Ries, maire de Strasbourg.

maquettes, montages de diapositives, dessins et techniques de représentation nouvelles faciliteront la tâche.

### 1.3 Pouvoir mûrir son avis



Souvent les décideurs, les techniciens étudient un dossier pendant des mois, voire des années et demandent à ceux qu'ils interrogent de réagir sur le champ, parfois dans le cadre d'une réunion publique, à des problèmes que leurs interlocuteurs découvrent. Prises au dépourvu, les personnes interrogées risquent, soit de rejeter en bloc ce qui leur est proposé, soit d'acquiescer dans un premier temps et de changer de position ultérieurement. Il est important de prévoir des temps de maturation des avis.

Madeleine Roussel de la confédération du cadre de vie (Nantes), exprime

cette nécessité de permettre aux personnes de mûrir une position, voire de se former. «*Chaque réunion du groupe de suivi a été précédée d'une réunion de préparation (...) pour faire émerger, dans une discussion à bâtons rompus, les problèmes liés à la réhabilitation (notre expérience nous permet d'insister sur les points qui font souvent problème) (...) Ces réunions ont souvent aussi été l'occasion de faire de la formation: lecture d'une quittance de loyer, calcul de la surface corrigée, charges locatives, consommation et prix de l'eau, etc*<sup>19</sup>.»

Nous avons vu au chapitre 2 que l'un des intérêts d'une concertation était de faciliter l'appropriation du projet par les personnes concernées. Cela ne peut se faire que si elles peuvent disposer du temps nécessaire à la réflexion.



## 2 | Gagner la confiance

Pour dialoguer, il faut qu'un climat de confiance existe entre les interlocuteurs. Essayons de voir ce qui peut y contribuer.

### 2.1 Créer une dynamique positive

Nous avons vu qu'un des buts de la concertation était de mieux asseoir la légitimité des projets. Nous ne sommes plus dans les années soixante, période pendant laquelle, au nom du progrès, on pouvait rénover au bulldozer des quartiers entiers. Aujourd'hui, les projets d'aménagement peuvent être remis en question à tout moment. Le maître d'ouvrage doit arriver à dialoguer avec chaque groupe et faire en sorte qu'une dynamique globale en faveur de l'aménagement s'installe.

Il y a d'un côté les acteurs qui ont intérêt à ce que l'opération se réalise et qui, généralement, s'en remettent aux élus pour la faire aboutir. Par exemple, il est rare de voir manifester les usagers d'un futur transport en commun. Leur soutien à l'équipe municipale et à sa politique se manifesterà lors des élections et non par le biais de tracts ou de pétitions de soutien.

Il y a par ailleurs les opposants. Le plus souvent, il s'agit d'un groupe hétérogène comprenant, entre autres, les gens directement lésés par la future opération (riverains d'une grande infrastructure), les personnes opposées à l'opération pour des raisons tactiques (l'opposition politique à l'équipe municipale). Ce groupe pourra comprendre quelques irréductibles qui, pour des motifs très variés, feront tout pour que l'affaire n'aboutisse pas.

Généralement, la majorité des gens n'a pas une opinion très tranchée et peut basculer du côté des opposants à un moment ou à un autre. Ainsi une personne favorable peut être convaincue par l'opposition que l'aménagement coûte cher et que, en tant que contribuable, elle a intérêt à s'y opposer. Le maître d'ouvrage cherche à instaurer un mouvement favorable. Il est exceptionnel qu'une personne soit totalement victime et ne bénéficie de l'opération en aucune sorte, même de façon indirecte.

## 2.2 Être crédible

Les gens ne participeront à une concertation que s'ils font confiance aux organisateurs. L'absence de crédibilité n'est pas nécessairement imputable à la personne responsable de la concertation mais peut être liée à des dysfonctionnements de l'organisme qu'il représente ou à des erreurs commises dans le passé.

La crédibilité se construit peu à peu en changeant les pratiques au quotidien.

## 2.3 Reconnaître l'autre

Pour arriver à ce qu'un dialogue s'installe entre deux interlocuteurs, il est nécessaire que chacun reconnaisse l'autre, c'est-à-dire admette l'autre en tant qu'individu avec une identité personnelle et un rôle spécifique dans la concertation.

La reconnaissance doit être réciproque; elle doit exister aussi bien dans le sens allant du maître d'ouvrage et techniciens vers ceux auxquels ils s'adressent, qu'il s'agisse d'institutions ou d'individus usagers ou habitants, que dans le sens inverse.

Par exemple, dans une réunion publique il n'est pas possible de faire un tour de table, mais une première étape vers une sortie de l'anonymat consiste à ce que les intervenants se présentent systématiquement, qu'ils soient à la tribune ou dans le public. *«La première étape d'une reconnaissance a été de dépasser l'anonymat qui régnait, de faire en sorte que chacun soit connu, que lorsqu'un locataire se plaint, il n'accuse pas en bloc l'office: «vous ne faites jamais rien», «l'office ne passe pas» mais qu'il connaisse le nom des responsables techniques et qu'il dise "M. Untel n'est pas passé"»<sup>20</sup>.*

Reconnaître quelqu'un, c'est bien entendu ensuite respecter son point de vue, c'est accepter qu'il puisse avoir une vision différente ou ne pas tout comprendre.

### 3 | L'écoute dans l'installation du dialogue

Une personne n'exprimera une demande que si elle pense avoir un minimum de chances d'être écoutée. *«Exprimer une demande c'est s'engager dans une relation avec son interlocuteur, c'est être capable d'entrer en négociation où l'on apprend à s'ajuster aux contraintes de la réalité mais aussi à chercher satisfaction<sup>21</sup>.»*

Dans l'organisation d'une concertation la dimension «écoute» est fondamentale: le choix de celui qui écoute a une influence sur l'installation ou non du dialogue, il faut que la personne que l'on écoute soit convaincue qu'elle est bien écoutée. Nous verrons qu'il faut également «entendre» les hors sujets et les traiter.

#### 3.1 Qui est le mieux placé pour écouter?

##### ■ Le maître d'ouvrage, l' élu

La concertation peut être animée directement par le ou les élus. La présence de l' élu sera vécue comme un signe de l'importance qu'il accorde à la concertation. *«Les gens sont habitués à vivre les choses en direct. Lorsqu'une réunion publique est organisée pour expliquer telle ou telle politique, ils s'attendent à ce qu'un élu soit là et autant que possible le maire. La présence du maire entraîne toujours un monde fou. Les discussions en sont d'autant plus vives mais ils veulent pouvoir s'exprimer directement. Ils ne s'attendent pas à ce que l' élu réponde favorablement à toutes leurs demandes mais ils veulent être entendus et que l'on tienne compte de leurs problèmes. L' élu est devenu quelque part le réceptacle de l'angoisse des gens. Son rôle de médiateur est devenu beaucoup plus important que son rôle de représentant<sup>22</sup>.»*

La difficulté pour l' élu est alors de se trouver en première ligne et d'être amené à prendre position sans le recul nécessaire.

21 «Développement social urbain stratégie et méthodes», Michel Bonetti, Michel Conan, Barbara Allen, L'Harmattan, Paris, 1991, p.83

22 Roland Ries, maire de Strasbourg.

### ■ Un technicien

La concertation peut être animée par un technicien. Il a l'avantage de bien connaître le dossier technique et d'avoir un recul face aux questions qui se posent, puisque ce n'est pas à lui que revient la responsabilité de la décision. Animer une concertation demande un certain savoir-faire. Cela ne s'improvise pas à partir des connaissances techniques que l'on peut avoir d'un dossier. Il faut avoir l'habitude d'écouter et de décrypter le dit et le non-dit et savoir que ce que l'on dit est toujours sujet à interprétation. Le technicien doit donc être préparé professionnellement à assumer ce rôle.

### ■ Un animateur extérieur

La présence d'un animateur extérieur chargé de faire en sorte qu'une dynamique de dialogue s'installe peut être utile. Cette fonction d'animation peut être assurée par le décideur ou par un des techniciens de l'équipe opérationnelle. Une personne peut être recrutée pour assurer la fonction d'animation.

C'est le cas, quand le dossier est très controversé et qu'une des fonctions principales de la concertation est d'arriver à dépasser une situation conflictuelle. La présence d'un animateur qui n'est, ni le maître d'ouvrage, ni un membre de l'équipe opérationnelle, peut apporter une certaine sérénité aux débats. L'animateur joue dans ce cas, à la fois un rôle d'animateur et un rôle de médiateur.

La présence d'un animateur peut être précieuse, si on sait que le dialogue s'installera difficilement parce que les gens à qui l'on s'adresse n'ont absolument pas l'habitude de s'exprimer dans un cadre officiel. Son premier travail sera de créer un climat de confiance, faire en sorte qu'une reconnaissance mutuelle existe. Pour cela il faudra qu'il privilégie l'écoute mutuelle sans chercher à s'imposer lui-même.

### 3.2 Répondre ou prouver la prise en considération

Un climat de confiance s'installera si les gens sont convaincus qu'ils sont écoutés. Trop souvent l'intervenant, conscient qu'il écoute, pense que la personne qui lui parle, se sait, elle, «écoutée».

Si les gens se sont exprimés oralement, dans le cadre d'une réunion par exemple, une reformulation par l'animateur de ce qu'il a compris les rassurera sur le sérieux accordé à ce qu'ils ont dit. Ce peut être fait par oral ou transcrit sur un support quelconque, tableau, paper board ou autre. Il faudra que les propos de la personne apparaissent dans le compte rendu et fasse ainsi l'objet d'une validation.

La meilleure preuve de l'écoute est, bien entendu, la prise en compte concrète de ce qui a été demandé. Si cela n'est pas possible, il est important de le dire et d'expliquer pourquoi les propositions qui ont été faites ne peuvent être réalisées. Si les personnes ont émis des avis par écrit, il faudra leur répondre assez rapidement, même si dans un premier temps, c'est une réponse d'attente qui leur est faite.

Écouter, c'est surtout chercher à comprendre la logique des gens à qui l'on s'adresse et voir comment elle se situe par rapport à la logique de l'opération. C'est leur permettre de s'exprimer. Nous avons vu qu'une concertation peut avoir pour but de sensibiliser à certains problèmes, ou bien de créer du lien social, ou bien encore d'éviter des réactions de rejet. Les participants doivent pouvoir exprimer des points de vue sans être enfermés dans une forme syntaxique préétablie, telle que la question suivie d'une réponse.

### 3.3 Ne pas éliminer les hors sujets

Il arrive souvent que, dans le cadre d'une concertation, des problèmes qui ne concernent pas le domaine sur lequel elle porte, remontent à la surface. Il ne faut pas refuser de les prendre en compte parce que hors sujet. Il peut s'agir de problèmes sans incidence et donc il sera possible de continuer la réflexion tout en portant l'affaire devant l'organisme compétent pour qu'il tente de trouver une solution.

## 4 | Différentes modalités de dialogue

### 4.1 L'écrit et l'oral

Avant d'aborder les différents cadres du dialogue, rappelons qu'il peut se faire aussi bien par le biais de l'écrit que par le biais de l'oral et que ces deux modes de communication se complètent.

#### ● L'oral

L'oral a l'avantage de la souplesse. Chaque interlocuteur peut adapter son discours au fur et à mesure des réactions de la personne à qui il s'adresse. Cet avantage constitue également un inconvénient ; il n'est pas toujours facile de réagir à chaud. L'interlocuteur risque de prendre des engagements dont il ne peut pas mesurer, dans l'instant, les conséquences, financières par exemple, et être obligé de se rétracter par la suite. Sa crédibilité risque d'en être atteinte.

Certaines personnes peuvent se sentir piégées si elles ne sont pas capables de répondre sur le moment à ce qui leur est proposé.

#### ● L'écrit

L'écrit présente l'avantage d'un certain recul par rapport au sujet ; l'auteur peut y développer l'ensemble de ses arguments sans qu'un interlocuteur interfère ; les lecteurs ont le temps de réfléchir et de préparer une réponse. Il a l'avantage de la permanence. Le texte écrit constitue une référence à plusieurs titres.

L'envoi d'invitations aux réunions donne un caractère officiel à la participation proposée. Il consacre une certaine reconnaissance des personnes que l'on cherche à impliquer.

Les comptes rendus sont des outils très efficaces. Reporter par écrit les propos des gens c'est accorder une certaine valeur à leurs dires. Ces documents pourront être relus et ils contribueront ainsi à l'émergence d'une culture commune.

Le caractère figé de l'écrit crée cependant des difficultés. Pour peu que le rédacteur d'une plaquette de présentation ait mal analysé le contexte, la plaquette risque d'entraîner des réactions de rejet qui seront plus difficiles à surmonter au lieu d'améliorer la compréhension du projet par le grand public.

#### ■ Les deux modes de communication doivent se compléter

Recourir aux deux modes de communication simultanément, c'est, par exemple, monter une exposition complétée, soit par une possibilité de dialogue avec une personne présente sur les lieux de l'exposition, soit par l'existence d'un registre à condition que les remarques notées fassent l'objet d'une réponse. C'est utiliser des transparents, pour conférer la solennité de l'écrit aux idées principales émises au cours d'une réunion. C'est également, en groupe de travail ou en réunion, inscrire sur un paper board les principaux points. Le compte rendu écrit de la réunion joue le même rôle et constitue une preuve d'écoute importante pour les participants.

## 4.2 L'exposition, le dossier déposé en mairie

Une exposition peut être un moyen de dialogue à condition que les questions posées par les visiteurs, trouvent une réponse.

Un dossier disponible en mairie, avec registre où peuvent être consignées les réactions, constitue une forme de dialogue. Il faut cependant qu'une réponse personnalisée soit faite à ceux qui ont pris la peine d'examiner le dossier et de faire des commentaires. Il s'agit là d'un dialogue minimum, mais qui a sa place dans les différents modes d'échange possibles. Il présente les avantages de l'écrit.

Une autre manière d'assurer une forme de dialogue est d'avoir sur les lieux une personne compétente qui puisse compléter l'information, si nécessaire, et répondre directement aux remarques faites quand elles n'appellent pas une décision ou un arbitrage. L'avantage est que la personne a une réponse

immédiate. Elle peut réagir sur le champ et le dialogue est alors vivant. La difficulté principale est que les opérations d'aménagement sont souvent complexes et qu'il est rare qu'existe quelqu'un de suffisamment compétent pour répondre de façon pertinente à toutes les questions posées.

Une solution est que la personne chargée de l'accueil à l'exposition puisse joindre le ou les personnes compétentes pour répercuter les questions qui lui sont posées et obtenir autant que possible des réponses dans l'instant.

### 4.3 Les réunions restreintes non ouvertes au public

Il est plus facile d'exprimer ses idées mais aussi d'écouter son interlocuteur, dans une réunion non ouverte au public que dans une réunion publique. Les rencontres interpersonnelles ou par petits groupes ont tout à fait leur place dans une politique de concertation. Elles peuvent, si les participants le souhaitent, être l'objet de comptes rendus diffusés à l'extérieur.

C'est d'ailleurs le mode de travail normal entre les partenaires. Lors des premières réunions de mise au point de leur collaboration, une certaine sérénité dans les discussions est nécessaire pour que chacun puisse parler librement et qu'un minimum d'accords communs se dégagent. Certains stades de l'élaboration ne peuvent se faire sur la place publique. Le reconnaître n'est pas refuser la concertation ; l'essentiel est d'indiquer clairement les règles du jeu et que, ensuite, les décisions prises ainsi que leurs motifs soient transparents.

Ce type de réunion, quelle que soit la qualité du dialogue qui peut s'établir entre les personnes, ne peut cependant constituer le seul moment de débat dans une concertation. Les rencontres restreintes non publiques doivent se conjuguer avec des manifestations publiques dans lesquelles l'information donnée prend un caractère beaucoup plus officiel et où les rapports sociaux peuvent s'exprimer de façon globale.

On pourrait citer à ce sujet le mode de fonctionnement qu'avait adopté la ville de Nancy pour dans le cadre de la ZAC Stanislas-Meuse<sup>23</sup>



*«Un des problèmes difficiles à régler lorsque l'on crée de toutes pièces un nouveau quartier est d'obtenir une certaine homogénéité, tout en évitant un caractère trop répétitif, être diversifié tout en étant identifiable au quartier, établir un dialogue entre le bâti et le non-bâti.*

*Une solution originale s'est imposée : créer un club des concepteurs réunissant les urbanistes et les architectes d'opération, les services techniques et l'adjoint en charge du dossier d'urbanisme. Le club se réunissait tous les quinze jours et tentait au travers de discussions libres ou dirigées, de dégager les principes communs à tous. Il s'agissait que chaque architecte comprenne qu'il ne construisait pas seulement un bâtiment mais qu'il élaborait un morceau de ville, qu'il participait à une œuvre collective.*

*Le club des concepteurs n'associait pas les habitants à sa démarche directement. Il eut été dangereux d'associer les habitants à la forme architecturale. Ce n'est pas le bon niveau de concertation, chaque maître d'œuvre, en accord avec les services doit conserver une part de liberté créative dans une démarche structurée et partagée. Les habitants sont plus associés à la définition des programmes et des aménagements d'espace public.*

*À cet égard une information régulière a été donnée à la commission de quartier et auprès des diverses associations. Des expositions ont été organisées. Confrontées au regard du public, nous abandonnions parfois des « certitudes ». Si toutes les observations n'étaient pas prises en compte, certaines avec le temps ont fini par faire leur chemin ».*

#### 4.4 Les réunions publiques

Organiser une réunion publique permet d'informer un grand nombre de personnes et donne un caractère officiel à cette information. Elle constitue une tribune pour les promoteurs comme pour ses opposants ; la réunion publique tient une place importante dans le fonctionnement démocratique de notre société. Il s'agit de temps forts, très utiles pour marquer la volonté de réaliser l'aménagement.

## 4.5 Les permanences

Il existe différentes sortes de lieux permanents d'information et de concertation autour d'un projet.

Certaines villes se sont dotées d'un lieu d'exposition et de débat qui présente l'ensemble de la politique municipale dans le domaine de l'aménagement. Il est tout à fait logique que ce lieu serve à la présentation du projet et aux débats qui peuvent être organisés.

Il est possible de créer un lieu permanent d'information et de débat exclusivement consacré au projet. La création doit être cependant en adéquation avec le potentiel de public qu'on va y accueillir. Si l'opération touche un public important et suscite un intérêt particulier, l'ouverture d'un tel lieu pour mieux informer les gens paraît intéressant. A contrario, si ces lieux ne sont pas suffisamment fréquentés, ils sont perçus comme des espaces de propagande de l'initiateur.

Une autre solution consiste à prévoir un lieu d'accueil du public dans des locaux qui hébergent également les services chargés du projet. L'avantage pour le citoyen est qu'il aura une adresse à laquelle se rendre au fur et à mesure des problèmes qu'il découvre. Le maître d'ouvrage se sera donné les moyens pour résoudre certains problèmes au fur et à mesure qu'ils se présentent et éviter ainsi certains blocages.

## 4.6 Le référendum

Nous avons vu au chapitre 3 que le référendum est un mode de consultation qui a l'avantage de faire connaître clairement l'avis des gens sur un problème. Son inconvénient est qu'il réduit les questions à quelques alternatives simples qui ne laissent pas place à la négociation.

## 4.7 L'analyse des usages

La parole, écrite ou orale, n'est pas le seul moyen d'expression. Analyser qui fréquente une place, lire dans le paysage les marques, telles que les sentiers créés spontanément, c'est prêter attention à la pratique des gens, c'est écouter. Réaliser une enquête peut être une forme d'écoute.

Une analyse d'usage peut compléter les éléments apportés par la concertation en permettant de confronter ce que disent les gens et leur pratique. Il y a certains groupes qui ne participeront que très difficilement à des réunions quelle que soit leur taille ; l'observation de l'usage qu'ils font d'un endroit peut apporter des éléments utiles.

### Conclusion

Nous avons vu au chapitre 1 que la concertation était une des facettes du débat politique, qu'il ne s'agissait pas simplement d'une technique de communication destinée à faire passer un projet. C'est cette dimension politique qui fait que chaque concertation est différente, que le maître d'ouvrage doit choisir des modalités adaptées au fur et à mesure du processus, s'il veut réaliser un aménagement adéquat.

## **Le bureau des Audiences Publiques en Environnement du Québec**

En 1978 a été instituée, pour certaines catégories de grand projets, une procédure québécoise d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement faisant appel à la participation du public. Une instance spécifique, le Bureau des Audiences Publiques en Environnement (BAPE), a été créée pour prendre en charge les aspects liés à la consultation publique.

### **Les statuts et missions du BAPE**

Organe consultatif visant à aider la prise de décision gouvernementale, le BAPE est un organisme public indépendant dont la mission est d'informer et de consulter la population sur toutes questions relatives à la qualité de l'environnement, ce sous la seule autorité du ministre de l'Environnement. À cette fin, et quand saisi par ce dernier, il a en charge la réalisation de périodes d'information et de consultation, de mandats d'enquêtes et d'audiences publiques, ainsi que de médiations établies depuis 1995. Nommés par le Conseil des ministres pour un mandat de cinq ans renouvelable, ses membres (au moins cinq commissaires à temps plein) sont assermentés et jouissent, de pouvoirs quasi-judiciaires.

### **Les mandats et procédures**

Si le BAPE peut être saisi à discrétion par le ministre de l'Environnement, son action se situe avant tout dans le cadre de la procédure d'évaluation. Tout promoteur devant aviser de ses projets d'aménagement le ministre de l'Environnement, c'est par une directive que ce dernier enclenche l'évaluation et notifie, quand il y a lieu, l'étendue, la nature et la portée de l'étude d'impact à charge du promoteur. Lorsque cette étude est jugée recevable (description précise du milieu actuel, du projet, des répercussions prévisibles ainsi que des mesures d'atténuation proposées), le ministre mandate le BAPE. À charge pour ce dernier de rendre alors public le projet et l'étude d'impact, en organisant une période d'information et de consultation, d'une durée fixée à 45 jours.

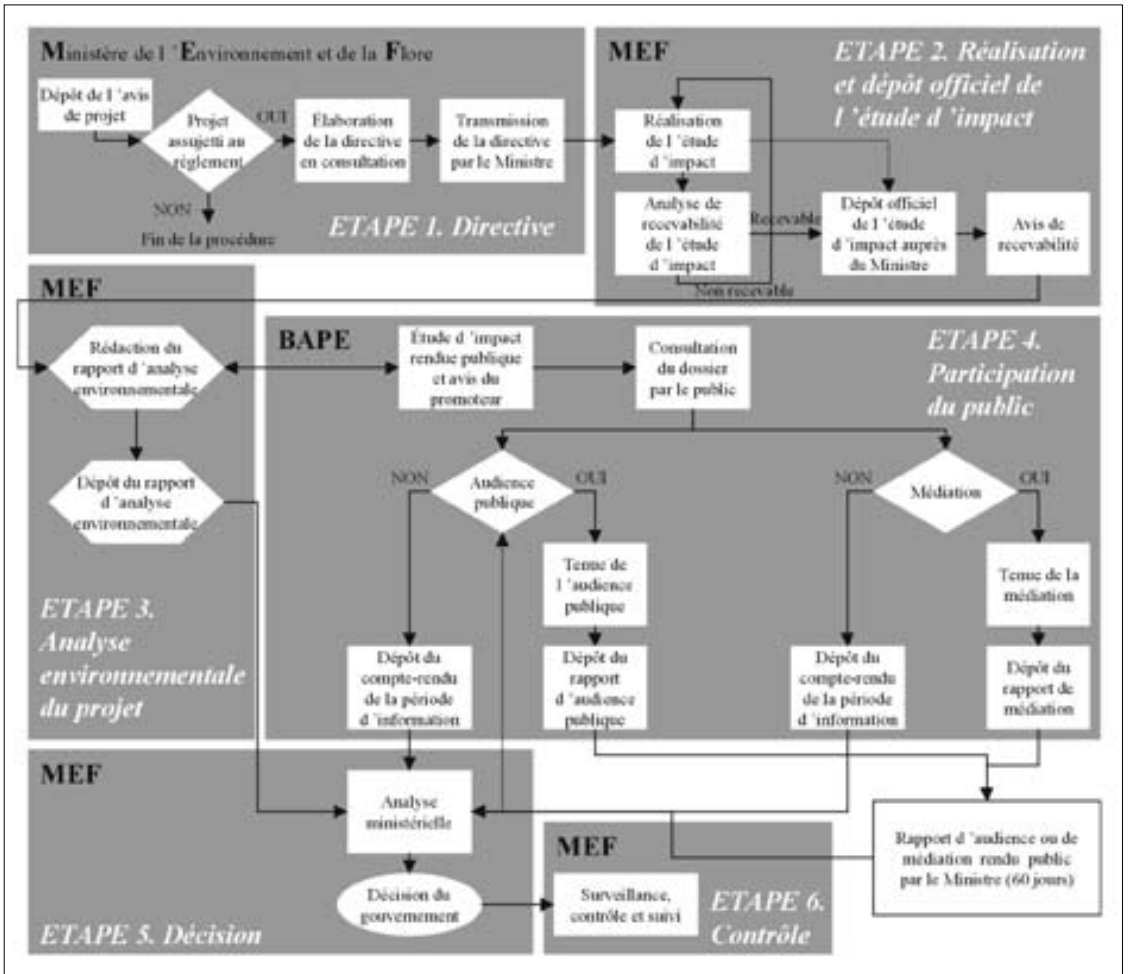
Dans ce premier temps, il s'agit d'avertir la population par le biais des médias, d'ouvrir des centres de documentation aux bureaux du BAPE et dans les localités touchées par le projet, avant d'organiser localement une séance d'information. Citoyens, groupes et municipalités doivent pouvoir consulter l'ensemble des documents relatifs au projet, livrer leurs commentaires dans un registre prévu à cet effet, et sont en droit d'adresser au ministre de l'Environnement une demande écrite dûment motivée requérant la tenue d'une audience publique.

Le cas échéant et sous condition de non «frivolité» de la requête, un second mandat est confié au BAPE pour réaliser enquête et audience publique. Une commission est formée (entre deux et cinq membres) pour une mission de 4 mois réglementairement subdivisée en deux parties: information et expression des opinions. Elle commence par entendre publiquement les requérants ainsi que le porteur du projet, après quoi promoteur et personnes-ressources mobilisées sont tenus de répondre aux questions de la population et des commissaires afin que leur soit fournie l'information la plus complète et la plus compréhensible possible.

Cette première partie terminée, les personnes, groupes ou organismes bénéficient d'au moins 21 jours pour préparer la phase d'audiences publiques au cours de laquelle toute personne est en droit de déposer un mémoire et/ou de faire connaître oralement son opinion et ses suggestions concernant le projet ou tout autre élément du dossier.

Durant la seconde partie, la commission entend chaque personne ayant émis le souhait d'intervenir. De plus, les commissaires ont la possibilité de questionner les intervenants et se réservent le droit d'auditionner toute personne désireuse de rectifier les faits qui ont pu être soulevés lors des séances précédentes. L'ensemble des mémoires déposés et des transcriptions réalisées est versé au dossier et demeure disponible en région jusqu'à la fin du mandat.

Pour finir, la commission entreprend la rédaction d'un rapport qui analyse les résultats de l'enquête et des audiences et rend compte des constatations et conclusions de la commission. Au terme de son mandat, la commission remet ce rapport au ministre, lequel dispose de 60 jours pour le rendre public, et soumet sa proposition au Conseil des ministres responsable de la décision finale: autoriser le projet, avec ou sans modification et aux conditions qu'il détermine, ou le refuser.



## Les enjeux et limites

Dans toute procédure de concertation, l'accès à l'information est un enjeu-clé. La politique du BAPE est à cet égard exemplaire. Elle ne se limite pas au seul préalable publicitaire mais fait au contraire l'objet d'une investigation permanente, qui s'étend tout au long du processus de consultation et se traduit notamment par l'obligation qu'a le promoteur de venir répondre aux questions tant des citoyens que des commissaires, et ce sur une même tribune publique.

Autre spécificité de la consultation publique québécoise, l'audience publique réunit en un même lieu et en un même temps tous les acteurs du projet, du promoteur aux décideurs en passant par les experts et les citoyens. Cette organisation permet d'accentuer les dynamiques d'échange : les réponses et les assurances sont plus engageantes, les lacunes dans les réponses ou dans l'information fournie risquent d'être plus évidentes, les réactions et les attitudes sont immédiatement perceptibles, les contradictions sont plus facilement identifiées. C'est un tel décloisonnement qui a permis au BAPE de faire évoluer sa mission, d'une simple « récolte des opinions » vers un rôle éminemment plus actif.

Le BAPE est d'abord le seul garant de la clarté, la rigueur, voire l'honnêteté des documents fournis et des propos tenus en audiences publiques. Il veille à éviter les écueils que constituent les « dérives promotionnelles » du discours des promoteurs, ou les rapports souvent volumineux et indigestes des études d'impact. Mais par-dessus tout, il a su acquérir une capacité à faire évoluer les enjeux mêmes de la consultation, leur formulation et finalement l'économie du projet en mobilisant des domaines de compétences comme ceux de la communication publique, de la pédagogie environnementale ou de la vulgarisation scientifique.

Pour autant et comme nombre d'instances de concertation, le BAPE reste aux prises avec des questions de légitimité sociale et institutionnelle s'alimentant de discussions toujours vives autour de son indépendance et

de son autonomie, de son pouvoir consultatif et du cadre déjudiciarisé de ses enjeux, ainsi qu'autour d'une consultation publique strictement isolée en aval du processus d'évaluation. Bien que reconnu pour la valeur exemplaire et l'efficacité croissante de son action, il se retrouve souvent pris en étau entre démocratie participative et démocratie représentative : soumis à la double pression du public et du gouvernement (soucieux de ses prérogatives et partageant avec les promoteurs le désir de canaliser les conflits). Cette tension fait de l'autonomie du BAPE une question régulièrement débattue puisqu'elle fonde sa légitimité vis-à-vis du public, tout en réservant au gouvernement la possibilité de le discréditer par des arbitrages *ex post*.

## Un bilan

Vingt ans après sa création, le BAPE fait encore figure, pour nombre d'observateurs, de modèle sinon d'exemple singulièrement instructif en matière d'enquête et de consultation publique. Car en dépit de son rôle purement consultatif, le BAPE a pu s'imposer à la fois comme une instance de médiation entre les divers acteurs, capable de peser efficacement sur l'économie des projets et comme une instance de construction du sens social, où peuvent être qualifiées progressivement et dans l'action, des notions aussi structurantes que floues tel le développement durable.



N E U V I Ě M E P A R T I E

# Donner un cadre au dialogue

Nous avons vu au chapitre précédent que les personnes interrogées sur un sujet n'ont pas nécessairement un avis sur le sujet en question. S'ils en ont, il est parfois un peu caricaturé car ils ne disposent pas de l'ensemble de l'information et, surtout, n'ont pas pu mûrir leur position. Tout comme il existe différents outils pour faire passer l'information, il existe différentes méthodes pour construire un projet prenant en compte les problèmes d'un grand nombre d'acteurs.



# 1 | Construire un accord

Construire un accord passe souvent par la nécessité de clarifier les volontés des uns et des autres. Si la situation n'est pas conflictuelle, il est possible de passer par une réflexion commune sur l'analyse des problèmes à résoudre et sur les solutions possible. Dans le cas contraire, recourir à la négociation ou la médiation peut être envisagé.

## 1.1 Poser les problèmes, imaginer les solutions

Le réflexe naturel, lorsque l'on cherche à résoudre un problème, est de chercher quelles sont les solutions possibles et ensuite d'arbitrer entre ces différentes solutions. Tout naturellement, lorsqu'on réunit des personnes autour d'une table pour aborder un problème, elles auront en tête des solutions.

*«L'activité ordinaire des gens est de faire et de mettre en œuvre. Réunis pour conduire un diagnostic, ils vont aborder ce qu'ils font ou estiment utile de faire. Cela est étroitement lié à leur expérience, à leur appartenance institutionnelle, aux pratiques professionnelles qu'elles mettent en œuvre.*

*Dans le travail du groupe, la gestion de l'univers des solutions est délicate. Il est souvent plus facile de se situer d'emblée dans l'univers du «quoi faire». La manière de poser un problème conditionne la manière de le résoudre. Si celui ci est d'emblée et uniquement posé en fonction des solutions dont on dispose, il est probable que le travail d'élaboration du diagnostic se transformera en processus d'arbitrage entre des solutions dont la pertinence par rapport au problème n'aura pas été examinée et qui ne permettront pas de progresser dans sa compréhension.*

*L'examen de l'univers des solutions ne doit pas être considéré d'emblée comme devant aboutir à un arbitrage, mais comme autant d'éléments indirects permettant de nourrir une réflexion collective<sup>24</sup>.»*

Les phases d'analyse et de diagnostic sont primordiales pour poser le problème correctement. Réalisées en concertation, elles permettront de connaître l'ensemble des données du problème. Si chacun fait l'effort de décortiquer les dysfonctionnements qu'il ressent on disposera d'autant plus d'informations pour arbitrer au moment des choix.

24 Bonetti (Michel), Conan (Michel) et Allen (Barbara), «Développement social urbain, stratégies et méthodes», L'Harmattan, Paris, 1991.

### ■ Les risques de poser le problème sans aller jusqu'aux solutions

Il faut cependant voir que les notions de « problème » et de « solution » sont liées. Une situation n'est vécue comme problématique qu'à partir du moment où une solution est envisageable. Par exemple, ce n'est qu'à partir des progrès de la médecine que le fait d'être malade a été vécu comme anormal et non comme une fatalité. On pourrait citer également le cas des voyages d'études. Aller dans d'autres régions, d'autres villes voir comment les problèmes ont été traités permet de se rendre compte qu'il est possible de faire autrement. Envisager les solutions possibles aide donc à poser les problèmes.

Nous avons vu que pour réussir une concertation, il faut arriver à créer une dynamique positive. Pour donner envie aux acteurs de travailler ensemble, il peut être utile de susciter chez eux le désir de faire autrement. Là encore, envisager les solutions possibles y contribue.

Bien entendu, après avoir examiné les solutions envisageables, il faudra vérifier leur adéquation au contexte dans lequel on intervient et bien cerner les problèmes que l'on cherche à résoudre mais le fait d'avoir pris en quelque sorte le problème à l'envers et abordé les solutions en même temps que l'on pose le problème aura servi d'aiguillon à la réflexion commune.

### ■ Étudier plusieurs solutions dans le cadre d'une démarche itérative

L'élaboration se fera de façon itérative: il existe tout un jeu d'allers et de retours, d'intuitions, de vérifications et de remises en cause d'hypothèses avant la prise de décision finale.

Au stade de la définition des objectifs et de leur hiérarchisation, il est utile d'examiner quelles seront les solutions induites par les objectifs envisagés. En étudiant les conséquences probables de chaque objectif envisagé on peut mieux appréhender l'ensemble de la problématique. Cette méthode de travail est celle des scénarios contrastés utilisés dans les Plans de Déplacements Urbains (PDU).

### ■ Envisager toutes les solutions proposées dans la concertation

La concertation n'a de sens que si les idées qui en émanent sont étudiées sérieusement. En effet, si l'on veut que les gens participent au processus, si l'on veut que la démarche ait une certaine crédibilité, il est nécessaire d'examiner les différentes propositions issues de la concertation, sans a priori. Il se peut qu'elles s'appuient sur une analyse incomplète des problèmes. Dans ce cas, il faut expliquer les raisons qui font que les propositions ne peuvent pas être retenues. Il se peut qu'elles contiennent des idées qui n'avaient pas été envisagées et qu'elles soient la base d'une nouvelle proposition. Il peut donc être utile d'étudier des solutions alternatives si elles reflètent des options différentes, si elles sont enracinées dans les débats qui peuvent exister.

### ■ Présenter plusieurs solutions, un gage de débat ?

La vision technocratique de l'aménagement veut qu'à partir d'une analyse fine des problèmes à résoudre, les techniciens élaborent le « bon projet ». Les usagers se trouvent confrontés à un projet tout ficelé qui leur est présenté comme le meilleur, voire l'unique solution.

Le rejet de cette méthode de travail a fait apparaître la revendication de la présentation systématique de plusieurs solutions comme le gage d'un vrai débat démocratique. Il pouvait s'agir de projets alternatifs proposés par le maître d'ouvrage ou de contre-projets montés par des associations.

Présenter plusieurs solutions, n'est cependant pas la garantie d'un débat sur le fond et peut, de plus, entraîner une gabegie de fonds publics. Ce n'est pas parce que le maître d'ouvrage aura monté des alternatives qu'un débat aura lieu sur les enjeux de l'opération. La discussion portera sur les mérites comparés de trois objets jugés en eux-mêmes et non sur une réflexion globale sur les objectifs que l'on cherche à atteindre.

Le but d'une concertation n'est pas de discuter pour discuter mais d'essayer d'intégrer au processus d'élaboration les différents problèmes qui peuvent se

poser et la réflexion des groupes et des personnes concernées par le domaine. L'étude de solutions alternatives doit s'inscrire dans des débats de fond et non servir de caution démocratique à une opération.

## Question de vocabulaire

Chaque domaine de l'aménagement a son propre mot pour désigner la notion de choix et les différents termes ne sont pas transposables d'un domaine à l'autre. En matière d'architecture et d'urbanisme on choisit entre différents «**partis**». Dans le domaine des infrastructures de transports on parle de «**variantes**»... La décision dans les Plans de Déplacements Urbains se fait à partir de «**scénarios**». Le terme «**projet**» est utilisé dans les différents domaines mais par son caractère imprécis ne recouvre pas la même réalité dans chaque domaine: un projet routier et un projet de ville désignent des notions très différentes. Nous avons choisi d'utiliser «**solution**» pour désigner les différentes alternatives qui existent au moment de la décision. Le terme est réducteur mais présente l'avantage de n'être spécifique à aucun domaine.

## 1.2 Négociation, médiation



Les notions de négociation, de médiation renvoient à des idées d'oppositions entre les acteurs, de conflits. En quoi ces idées ont-elles une place dans un ouvrage sur la concertation? Intervenir en urbanisme, c'est gérer des intérêts divergents. Sur certains points, ces divergences peuvent s'exacerber et nécessiter, pour éviter des rejets et des blocages, des médiations voire

des négociations. Même si une négociation n'est pas une demande d'avis au sens de la concertation, il est utile d'aborder ces notions dans le cadre d'une réflexion sur l'ensemble du processus de concertation autour d'une opération d'urbanisme.

### ■ Négociation

La concertation peut comprendre des négociations, c'est-à-dire des séries d'entretiens, d'échanges de vues, pour obtenir un accord.

La négociation suppose à la fois des points de vue différents et la volonté d'arriver à un accord. Chacun reconnaît à l'autre une existence et admet qu'il puisse y avoir des divergences mais veut trouver une solution.

La négociation peut aboutir à une solution faite de concessions mutuelles; l'accord se faisant sur la base du plus petit dénominateur commun.

L'accord peut être construit à partir d'une analyse des enjeux des uns et des autres et de la recherche d'une solution permettant de répondre à l'ensemble de ces enjeux. L'accord issu de la négociation se fait par le haut, en dépassant les divergences.

## ■ Médiation

Dans une négociation les acteurs tentent de trouver un accord entre eux sans intervenants extérieurs. Les personnes impliquées dans une médiation font appel à un tiers pour trouver un accord. La médiation est nécessaire lorsque les blocages sont importants.

La concertation autour d'un projet comprend généralement l'ensemble de ces approches, selon les problèmes à résoudre, selon les acteurs, selon le temps dont on dispose la technique sera, on le devine, différente.



## 2 | Structures pour construire un projet

L'élaboration d'un projet d'urbanisme se fait souvent sur une durée assez longue. On peut vouloir adopter des méthodes de travail qui facilitent la constitution d'une mémoire collective en créant des structures qui, tout au long du processus, réuniront certains des acteurs, ou encore en installant un lieu permanent de rencontres, d'expositions.

### 2.1 Le comité de pilotage, les groupes de travail techniques

L'expérience d'un certain nombre d'opérations a montré qu'il pouvait être efficace de monter une opération en créant des structures regroupant d'un côté les décideurs des organismes concernés et de l'autre les techniciens et les personnes que l'on souhaite associer à la démarche.

#### ■ Le groupe de pilotage

Le groupe de pilotage est l'instance décisionnelle. Il regroupe les représentants des organismes sans lesquels l'opération ne peut aboutir. Il est important que ce soit les personnes dirigeantes des organismes représentés au groupe de pilotage qui soient choisies : maires des communes concernées, président de conseil général ou vice président, chambre de commerce, directeurs départementaux de l'équipement...

Dans le cas d'interventions plus modestes et pour lesquelles le pouvoir de décision appartient à une seule instance, il n'y a pas de raison de créer un groupe de pilotage. Dans le cas d'une opération concernant une seule commune, le maire et son conseil joueront ce rôle.

#### ■ Les groupes de travail

La fonction des groupes de travail est de mettre en présence des techniciens différents qui n'ont pas le réflexe de travailler ensemble ; qu'il s'agisse de personnes provenant d'organismes différents (chambre de commerce, DDE,

commune), ou de personnes appartenant au même organisme, mais travaillant dans des services différents.

Un groupe de travail peut comprendre plusieurs membres d'une même collectivité s'il s'agit de métiers différents. Des représentants d'associations d'usagers, de comités de quartiers, de la société civile peuvent être membres de ces instances. Ces personnes ne sont pas là simplement à titre consultatif ou pour apporter leur parcelle de savoir, mais pour construire un projet avec les autres.

Certains groupes de travail peuvent être constitués pour l'ensemble de la durée de l'élaboration du processus ; mais un groupe de travail peut aussi être créé simplement pour une étape du processus.

### ■ Ces structures ad hoc dans leur contexte

Ces structures, les comités de pilotage et les comités techniques n'ont, généralement, pas d'existence juridique autonome, ne disposent pas de budget, n'ont pas de services techniques propres. Les décisions importantes qu'ils prennent devront systématiquement faire l'objet d'une validation officielle par les organismes représentés dans les différents groupes.

Il est recommandé de prendre le temps de vérifier, aux étapes importantes, que l'ensemble des partenaires est en phase. Il arrive en effet qu'une personne, participant à un groupe de travail, adhère totalement aux conceptions des autres membres du groupe et s'éloigne beaucoup de la culture de l'organisme qu'il représente. Il est donc nécessaire de veiller à ce que des décalages ne se produisent pas.

### ■ La taille des groupes

La taille des groupes est importante. Nous avons vu dans le premier chapitre qu'il peut y avoir deux approches différentes de la concertation :

- un échange d'informations entre le maître d'ouvrage et les acteurs consultés : le premier fait des propositions qu'il soumet à la critique des seconds avant de décider ;

- le moteur de l'élaboration du projet ; le maître d'ouvrage travaille à partir des propositions des personnes qu'il associe.

Si la concertation est conçue comme un échange d'informations et non comme une instance de travail, il est possible d'avoir des groupes de taille importante. C'est particulièrement le cas lorsque les participants sont des acteurs familiers des problèmes d'aménagement.

L'exemple du groupe de pilotage du réaménagement de la Presqu'île à Lyon peut être cité : *«Le comité de pilotage se réunissait tous les six mois environ, présidé en personne par le maire de Lyon et président de la communauté urbaine. Il y avait environ cent cinquante personnes à ces réunions, c'est-à-dire à peu près soixante soixante-dix associations représentées chacune par deux personnes<sup>26</sup>.»*

Si la méthode de concertation choisie consiste à travailler à partir des réflexions du groupe et si les personnes qui y participent ne sont pas des quasi-professionnels de l'aménagement, il vaut mieux travailler par petits groupes. À partir d'une vingtaine de personnes, il est difficile d'avoir des échanges réels et des discussions approfondies et de construire un projet ensemble. La réaction de Madeleine Roussel, habitante associée à la réhabilitation de son quartier, résume bien la difficulté à travailler en groupes importants : *«La composition des groupes de programmation et de suivi m'a quelques fois effaré. Nous, les quelques habitants présents, étions submergés par une marée de professionnels en tout genre... À ce moment là on se dit : soit on a beaucoup d'importance nous les habitants des quartiers d'habitat social, pour que tant de personnes y consacrent du temps, soit, plus généralement, on a le sentiment qu'il y a beaucoup d'énergies, beaucoup de temps perdu...<sup>27</sup>».*

26 Pierre-Dominique Guerin, directeur d'opération lors du réaménagement de la presqu'île de Lyon. Colloque «La Planification, une nouvelle donne. Retour de l'État? Arrivée du citoyen?» Nancy, les 2 et 3 octobre 1995.

27 Extraits d'un exposé fait lors du séminaire de la recherche urbaine des Pays de la Loire du 26 mars 1996.

### ■ La permanence de la composition du groupe

Il est utile que ce soit toujours les mêmes personnes qui participent aux réunions de travail. Une culture commune peut alors émerger. Les

participants au groupe de travail s'engagent à être présents à toutes les réunions. Le calendrier doit être fixé en commun lors de la première séance. Cette permanence du groupe permettra aux gens de se connaître, de comprendre les logiques en présence et de construire le projet étape par étape au travers de la négociation.

Si le groupe est appelé à s'élargir ou si sa composition doit être modifiée, il est important de bien gérer l'évolution, d'expliquer aux premiers participants le pourquoi du changement, de mettre à niveau les nouveaux participants tant sur le fond du dossier que sur les méthodes de travail.

### ■ Une mémoire à constituer

Chaque réunion doit faire l'objet d'un compte rendu validé à la réunion suivante de façon à ce qu'une mémoire existe et que les participants retrouvent leurs contributions dans le compte rendu; ils auront ainsi la preuve de la prise en considération de leurs propos. Le compte rendu doit reprendre l'essentiel des argumentaires validés en groupe en présentant les points d'accord ou de divergence.

### ■ De l'échange d'informations à la formation commune

Les réunions du groupe de pilotage comme des groupes de travail doivent être des moments d'échange et de négociation mais aussi l'occasion d'apprendre ensemble. Des conférences peuvent être organisées, des experts peuvent être auditionnés. Les participants à la démarche peuvent souhaiter visiter des réalisations faites dans d'autres villes ou d'autres pays. Ces voyages permettent à la fois d'élargir le champ de connaissances et de tisser des liens d'amitié.

## Conclusion

Construire un projet qui prenne en compte les intérêts des uns et des autres se fait à travers une multitude de décisions. Certaines font l'objet d'un consensus, d'autres de conflits parfois très importants. Construire un cadre qui permette d'avancer pas à pas et de traiter chaque aspect selon des modalités adaptées est possible. Les différents éléments que nous venons de voir dans ce chapitre doivent aider à mener à bien l'opération.



## Conclusion générale

Les projets et démarches d'aménagement se situent à la rencontre de logiques différentes, voire contradictoires. Le concepteur reste attaché à sa démarche de technicien ; il suit un fil conducteur logique, marqué par des étapes successives qui constituent autant de pas dans la définition et la précision du projet. Il règle tour à tour les questions qui se posent, du plus global au plus détaillé ; de ce point de vue, les préconisations méthodologiques traduisent bien ces exigences, et la progression qu'elles imposent constitue une garantie pour mener à bien un aménagement.

Or, cette familiarité du technicien avec son domaine n'est pas nécessairement partagée, et surtout, elle se heurte au fait que tout projet, tout aménagement, est d'abord et avant tout une démarche sociale, collective. On va bouleverser des habitudes, provoquer des réactions, en fin de compte, déterminer des attitudes qui conditionneront la réussite du projet ou de l'aménagement tout autant que la qualité des études techniques et des démarches d'élaboration.

Aucun projet n'est techniquement neutre ; il l'est encore moins socialement, et les divers enjeux techniques vivent tout au long de la démarche de projet à travers leur réfraction sociale ; ils peuvent d'ailleurs de ce fait connaître d'importantes distorsions, car le poids politique de telle ou telle considération relative à l'environnement naturel ou au cadre de vie n'est pas nécessairement en proportion avec l'avis qu'en aurait un scientifique. Du coup, la cohérence technique de la démarche de projet est souvent remise en cause, et il faut s'adapter à des questionnements qui bousculent les étapes, les méthodes de travail.

Une des premières questions à se poser est donc celle de la marge de débat qui peut être offerte ; définir clairement le champ des responsabilités, les caractéristiques de la commande, les degrés de liberté du technicien, cela fait partie de la mise en place de règles du jeu préalables, auxquelles on pourra toujours de référer par la suite. Il sera ainsi possible de définir les objectifs du processus de concertation qu'on engage ; objectifs qui souvent répondent à plusieurs attentes simultanées. On retiendra que dans leur essence, les processus de concertation renvoient à des règles de démocratie, locale en

particulier, et qu'on ne peut en aucun cas en attendre l'abandon des prérogatives de chaque citoyen pour la défense de ses droits et de ses intérêts; par contre, on peut en attendre le règlement de désaccords permettant d'éviter la cristallisation d'un conflit à partir d'incompréhensions mutuelles, ainsi que l'accumulation de contentieux inutiles.

Les pratiques de concertation n'ont de sens qu'en relation avec un processus de décision. Il est donc indispensable de définir clairement, comme nous l'avons dit, les rôles de chacun, ainsi que l'alternance des phases de débat et des moments clés de décision. Il faut insister sur le fait que les méthodes de concertation peuvent être mises en œuvre à toute étape du processus d'aménagement, et qu'elles ont leur place y compris lors du chantier ou de la mise en service d'un projet.

Notre objectif dans cet ouvrage était modeste; dresser un état des lieux et rassembler les principaux matériaux permettant de se repérer facilement dans ce dédale, offrir un point de départ qui facilite le travail de chacun, le confirme dans ses intuitions, lui évite trop de pertes de temps à rechercher dans les mémoires les principales leçons. Une fois ce parcours réalisé, il reste l'essentiel qui n'est pas dans les livres: l'intelligence du terrain et de ses interlocuteurs, l'inventivité, la conviction, qui font autant pour la réussite du projet que la qualification technique de ses auteurs.





# Éléments bibliographiques

Cette bibliographie donne les références de quelques ouvrages permettant d'approfondir les différents sujets abordés ici.

## Ouvrages généraux

Lacaze (Jean-Paul)

*Aménager la ville, le choix du maire*

Éditions du moniteur, 1998

Sfez (Lucien)

*La Décision*

Paris, Presses universitaires de France, collection «Que sais-je?»,

n° 2181, 1988

Dupont (Christophe)

*La négociation: conduite, théorie, applications*

Paris, Dalloz, 1994

Bonetti (Michel), Conan (Michel) et Allen (Barbara)

*Développement social urbain, stratégies et méthodes*

Paris, L'Harmattan, 1991

De Carlo Laurence

*Gestion de la ville et démocratie locale*

Paris, L'Harmattan, 1996

Donzelot (Jacques), Estebe (Philippe)

*L'État aménageur, essais sur la politique de la ville*

Paris, édition Esprit, ville et société, 1994

Vincent (Nicolas) et Soubeyran (Olivier)  
*Débat public et développement durable: expériences américaines*  
 Ministère de l'Équipement des Transports et du Logement  
 Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction  
 Éditions Villes et Territoires, 1996

Débat public et infrastructures de transport  
 Collection des rapports officiels  
 La documentation Française, 1996

Sous la direction d'Yves Jegouzo  
*Urbanisme*  
 Dalloz Action  
 Paris, Dalloz édition annuelle

Hostiau (René) et Hélin (Jean-Claude)  
*Le droit des enquêtes publiques: les différents types d'enquêtes,  
 le statut du commissaire enquêteur, le déroulement de l'enquête*  
 Éditions du Moniteur, Collection l'actualité juridique, 1993

Plans de Déplacements Urbains, Guide  
 Certu, 1996

*Construire un projet de territoire: du diagnostic aux stratégies*  
 Comité de liaison des bassins d'emploi, Éditions Villes + Territoires,  
 ministère de l'Équipement, 1997

## **Revue et comptes rendus de colloques**

*Les annales de la recherche urbaine, n°80-81, 1998*  
 Plan urbanisme construction architecture

En particulier les articles suivants :

Atkinson (Rob)

*Les aléas de la participation des habitants à la gouvernance urbaine en Europe*

Lorrain (Dominique)

*Administrer, gouverner, réguler*

Novarina (Gilles)

*La construction des demandes sociales par le projet d'urbanisme*

Vainer (Carlos B.)

*Pour un urbanisme de tolérance*

Chalas (Yves)

*L'urbanisme comme pensée pratique*

*Gouvernance*

Dossier documentaire

Ministère de l'Équipement des Transports et du Logement

Direction générale de l'Urbanisme, de l'habitat et de la construction

Centre de documentation de l'urbanisme, 1999

Revue urbanisme

Dossier « *Usagers* », n° 307, juillet-août 1999,

Revue Metropolis

Dossier n°106/107 : *Évaluer et décider dans les transports publics*

Jean-Michel Fourniau : *Les décisions d'infrastructure soumises au débat public*

Xavier Piéchaczyk : *Les enquêtes publiques et leurs commissaires en quête de légitimité*

Nicolas Louvet : *Bureau d'audiences publiques sur l'environnement au Québec*

Diagonal

Dossier « *Concertation: entre devoir et pouvoir* »

n° 123, février 1997

Citéphile

*Citadins, citoyens, un autre regard sur la ville*

Actes du deuxième carrefour national citéphile, Arras, décembre 1998

Collectif ENA-recherche (compte rendu de colloque)

*La ville et ses usagers*

Paris, La documentation Française, 1996

Délégation interministérielle à la ville

*Citoyenneté et urbanité*

Cycle 1990 des Entretiens de la ville, Paris, Seuil, coll. Esprit, 1991

Partenariats dans cinq opérations d'urbanisme

Direction de l'architecture et de l'urbanisme, STU, 1993

Revue Territoires

*Politique de participation et participation au politique: les habitants dans la décision locale*

Mollet, Albert (sous la direction de )

*Quand les habitants prennent la parole*

Paris plan construction, 1982



# Table des matières

Introduction .....	03
Première partie: La concertation en urbanisme .....	06
1. <i>Définitions</i> .....	08
Trois grands niveaux d'implication des acteurs .....	08
La notion de concertation .....	09
Termes proches de concertation .....	11
2. <i>Concertation et débat politique</i> .....	17
Gérer des intérêts contradictoires .....	17
Absence de méthodes rationnelles de gestion de ces conflits .....	18
Les concertations autour des projets, facettes du débat politique .....	19
Deuxième partie: Les objectifs d'une politique de concertation .....	24
1. <i>Aide à la décision</i> .....	26
Faire remonter l'information .....	26
Gagner du temps et de l'argent .....	26
Adapter l'opération aux besoins des usagers .....	26
2. <i>Faciliter l'appropriation</i> .....	28
Éviter les réactions de rejet .....	28
Sensibiliser .....	28
Créer une dynamique favorable .....	29
3. <i>Assumer les conflits</i> .....	33
Gérer des conflits .....	33
Créer du lien social .....	35
4. <i>Concertation et démocratie</i> .....	36
Respecter les droits des citoyens .....	36
Conforter la démocratie représentative .....	36
Réduire le contentieux .....	37
Troisième partie: La concertation et le droit .....	40
1. <i>Les procédures juridiques de concertation</i> .....	42
Les procédures dans leurs grandes lignes .....	42
La place de ces procédures dans une concertation .....	46

2. <i>Le contentieux</i> .....	51
Les difficultés posées par la montée du contentieux .....	51
Pourquoi cette montée du contentieux ? .....	52
Gérer le risque contentieux .....	54
Quatrième partie: Une concertation ne s'improvise pas .....	58
1. <i>Structurer le processus de décision</i> .....	60
Remarques sur la notion de décision .....	60
La marge de manœuvre du décideur .....	61
Éviter les concertations alibis .....	62
Établir des règles du jeu .....	67
2. <i>Le temps, la durée: des dimensions essentielles</i> .....	68
Structurer la démarche dans le temps .....	68
Adapter le processus dans la durée .....	69
Chaque acteur à son propre rapport au temps .....	70
3. <i>Les grandes phases d'élaboration</i> .....	74
Définition: tout est possible, même renoncer! .....	74
Mise au point: éviter l'apparition des blocages .....	75
Réalisation: la phase chantier .....	76
Concertar et évaluer pour inscrire le dialogue dans la continuité .....	76
Cinquième partie: Les grands rôles dans une concertation .....	82
1. <i>L'indispensable clarification des rôles</i> .....	84
Des fonctions, des individus .....	84
Exemples de confusion des rôles .....	84
2. <i>Un pouvoir de décision fort est nécessaire</i> .....	86
La responsabilité de la gestion du territoire .....	86
Plusieurs décideurs .....	86
Un décideur à chaque niveau de décision .....	87
3. <i>Le rôle du technicien: un devoir de conseil</i> .....	88
La cheville ouvrière .....	88
Le chef de projet .....	88
Des techniciens particuliers: animateurs, garants, médiateurs .....	89



4. <i>Les « autres »: héros ou figurants?</i> .....	91
Un groupe hétérogène .....	91
Leur rôle est d'être eux-mêmes .....	91
Sixième partie: <i>Qui associer?</i> .....	94
1. <i>Comprendre le cadre social et culturel</i> .....	96
La logique des acteurs .....	96
Le degré d'organisation des acteurs entre eux .....	96
Des métiers et des cultures différentes .....	97
Le rapport des individus au projet .....	97
2. <i>La représentativité des personnes associées</i> .....	100
Les représentants d'institutions .....	100
Les représentants des citoyens .....	101
Le choix des acteurs .....	102
Le refus de participer .....	102
La représentativité n'est pas acquise une fois pour toute .....	103
Septième partie: <i>L'information, base de la concertation</i> .....	104
1. <i>Une panoplie d'outils à notre disposition</i> .....	106
2. <i>Tenir compte du contexte</i> .....	111
Répondre aux préoccupations .....	111
Répondre à la demande du spécialiste comme du non-spécialiste .....	111
Le choix des méthodes d'élaboration facilite le travail d'information .....	111
Éviter les moyens chers et sophistiqués .....	112
Varier l'information en fonction du degré d'implication des acteurs .....	112
3. <i>S'organiser pour mieux informer</i> .....	114
L'information « octroyée » .....	114
L'information revendiquée .....	114

Huitième partie: Instaurer le dialogue .....	118
1. <i>Donner un avis sur une opération future n'est pas simple</i> .....	120
S'extraire du présent .....	120
Savoir lire l'information disponible .....	120
Pouvoir mûrir son avis .....	121
2. <i>Gagner la confiance</i> .....	122
Créer une dynamique positive .....	122
Être crédible .....	123
Reconnaître l'autre .....	123
3. <i>L'écoute dans l'installation du dialogue</i> .....	124
Qui est le mieux placé pour écouter ? .....	124
Répondre ou prouver la prise en considération .....	126
Ne pas éliminer les hors sujets .....	126
4. <i>Différentes modalités de dialogue</i> .....	127
L'écrit et l'oral .....	127
L'exposition, le dossier déposé en mairie .....	128
Les réunions restreintes non ouvertes au public .....	129
Les réunions publiques .....	130
Les permanences .....	131
Le référendum .....	131
L'analyse des usages .....	132
Neuvième partie: Donner un cadre au dialogue .....	138
1. <i>Construire un accord</i> .....	140
Poser les problèmes, imaginer les solutions .....	140
Négociation, médiation .....	144
2. <i>Structures pour construire un projet</i> .....	146
Le comité de pilotage, les groupes de travail techniques .....	146
Conclusion générale .....	153
Éléments bibliographiques .....	157

### **Consultation processes in urban projects**

Nowadays, the consultation process is an essential part of setting up any project. However, the art of bringing together those involved, at the development stage of a project, poses recurrent questions whatever the context.

Who should be involved? How representative are these participants? How can one give a voice to those who are silent?

How much can be left open to negotiation?

What rules should be set so that decision-makers, experts and stakeholders can all play their part?

What is the best way of setting up the project: starting with a common diagnosis? developing several alternatives? or deciding to develop the project step by step?

What timetable should be set to allow for the project to grow whilst also keeping a positive momentum?

This book draws on several case studies in tackling the above problems and aims to give the reader the analytical tools to choose the most appropriate working method for their particular project.

### **Concertación en proyectos urbanos**

La concertación es hoy una pieza esencial del montaje de proyectos. Ese arte de asociar los actores implicados en un proyecto a su elaboración, suscita en cualquier contexto las preguntas siguientes :

¿A quién asociar? ¿Cual es la representatividad de los participantes?

¿Como entender aquellos que non se expresan?

¿Que importancia acordar a la negociación?

¿Que reglas de juego adoptar para que los que deciden, los técnicos y las personas que se asocian al proceso puedan jugar cada uno su rol?

¿Como presentar el proyecto? ¿Sobre la base de diagnósticos, o de variantes elaboradas, o elegir de «hacer camino al andar»?

¿Que calendario proponer para permitir una maduración del proyecto pero al mismo tiempo mantener una movilización dinámica?

Este documento, elaborado a partir de los diferentes ángulos de la problemática, propone instrumentos de análisis que permitirán a cada lector de encontrar un método de trabajo apropiado al contexto particular de su proyecto.

© CERTU - 2000

Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement,  
Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions  
publiques

Toute reproduction intégrale ou partielle, faite sans le consentement du  
CERTU est illicite (loi du 11 mars 1957). Cette reproduction par quelque pro-  
cédé que ce soit, constituerait une contrefaçon sanctionnée par les articles 425  
et suivants du Code pénal.

Coordination: Service Éditions (Patrick Marchand)

Mise en téléchargement : Najib Mahfoudi

Mise en page : Laurent Mathieu ☎ 04 72 74 27 34

Illustrations: Hervé Baudry ☎ 01 53 09 21 33

Dépôt légal: 2<sup>e</sup> trimestre 2000

L'économie et gestion  
de l'aménagement en ZAC  
2000

La prospective des territoires  
*Jacques de Courson/1999*

Chartes d'urbanisme commercial  
Leur contenu, les premiers  
enseignements  
1999

Les nouvelles frontières de la ville  
Banlieues, centres, périphéries  
1999

L'Aménagement urbain en France  
Une approche systémique  
*Thierry Vilmin/1999*

Nouvelles centralités, nouvelles  
pratiques  
1999

Images de synthèse  
La visualisation des projets  
de constructions publiques  
et d'aménagement  
1998

La réhabilitation des voies urbaines  
Paysage et insertion  
1998

Dossier de voirie d'agglomération  
Partenariat et scénarios  
de développement urbain  
1997

Plan de déplacement urbain  
Guide  
1996

Aménagement et urbanisme

Aménagement  
et exploitation de la voirie

Transport et mobilité

Constructions publiques

Environnement

Technologies  
et systèmes d'information

La «concertation» est aujourd'hui une pièce essentielle du montage de projet. Cet art d'associer les acteurs concernés par un projet à son élaboration pose, quel que soit le contexte, des questions qui reviennent de façon récurrente.

Qui associer? Les participants au processus sont-ils représentatifs? Comment entendre ceux qui ne s'expriment pas?

Quelle part accorder à la négociation?

Quelle règle du jeu adopter pour que les décideurs, les techniciens et les personnes associées à la démarche puissent jouer chacun leur rôle?

Comment présenter le projet: à partir de diagnostics? sur des variantes élaborées? ou choisir «d'avancer en marchant»?

Quel calendrier choisir pour permettre une maturation du projet tout en maintenant une dynamique positive?

Cet ouvrage rédigé à partir de l'analyse de différentes expériences approche ces différentes problématiques et cherche à donner des outils d'analyse qui permettront au lecteur de trouver la méthode de travail appropriée au contexte particulier de son projet.



*Service technique placé sous l'autorité du ministre chargé de l'Équipement des Transports et du Logement, le CERTU (Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques) a pour mission de contribuer au développement des connaissances et des savoir-faire et à leur diffusion dans tous les domaines liés aux questions urbaines. Partenaire des collectivités locales et des professionnels publics et privés, il est le lieu de référence où se développent les professionnalisations au service de la cité.*