

Principes des démarches de concertation

1. Clarification des objectifs

Il existe une grande diversité de concertations. Leur finalité commune est d'informer et de faire participer les citoyens intéressés à l'élaboration d'une décision. Celle-ci peut être ponctuelle et locale (horaire de la piscine, implantation d'un centre d'insertion sociale) ou correspondre à un projet (d'infrastructure ou d'un site de traitement de déchets) ou recouvrir une politique (multimodale de transports, orientation d'un budget municipal) ou encore préparer une réforme importante (d'un service public, des retraites).

La concertation est soit occasionnelle (ad hoc, conjoncturelle) soit permanente (institutionnalisée). Si les modalités d'organisation et de fonctionnement sont différentes et appellent une fixation claire des objectifs, en revanche, dans les deux cas de figure, des principes s'imposent.

2. Éluclidation

Avec le rappel des objectifs doit être mené un diagnostic initial des conditions de la concertation. Quel en est l'objet ? De quoi s'agit-il ? Sur quel territoire et domaine de compétence porte-t-elle ? A quel moment du processus de décisions (ou de l'histoire du projet, ou des intentions de réforme) intervient-elle et quel est l'état de la mémoire collective ?

Qui décide ? Quels sont les acteurs concernés ? Par quels enjeux ? Quel est le public intéressé ou indifférent mais qu'il serait utile d'impliquer ?

3. Choix d'un facilitateur indépendant

La neutralité est nécessaire pour mener la discussion sur les solutions proposées par les élus, les opérateurs, les experts ou opposés par d'autres.

Dans les débats publics sur les projets d'équipement ou d'aménagement ayant une importance nationale, existe une autorité administrative indépendante, la Commission Nationale du Débat Public. Plusieurs instances de consultations sont également prévues par les textes que ce soient des comités de quartier ou des comités locaux d'information et de concertation (CIL sur les risques industriels).

Il conviendra de bien distinguer les postures de "l'administration consultative", de celle d'un garant (personne physique ou groupe autonome) de la qualité de la concertation.

À chaque fois que la concertation est organisée par un décideur, un maître d'ouvrage ou une autorité responsable du projet (municipalité, préfet, conseil régional), on doit confier la conduite (animation et progression) du débat public à une personnalité indépendante ou à un groupe.

Si ceux-ci sont des "médiateurs", il faut alors dire leur mandat qui, au-delà de la concertation, conduit à la négociation d'une solution.

4. Partage de l'information

L'accès aux données et au savoir qui nourrissent la décision est un préalable indispensable.

Cette information (mise à disposition du dossier) d'abord univoque, doit se prolonger par une véritable communication (d'écoute et d'échange) qui permet l'ajustement (clarté du langage et simplicité qui dénoue la complexité), l'explication et la compréhension des solutions et positions en présence.

5. Formulation de la problématique et du déroulement

Le début de la concertation (ou des concertations antérieures) permet la reconnaissance collective tant des objectifs poursuivis et de leur opportunité que des enjeux et des désaccords potentiels. La problématique du débat peut se formuler en solutions, variantes, scénarios.

Il appartient au garant du débat public d'en fixer les phases, le déroulement général et les principales modalités qui pourront éventuellement se compléter.

6. Méthodes et techniques

Une démarche de débat public peut faire appel à plusieurs modes ou techniques de concertation dont les apports s'enrichissent naturellement. Panel de citoyens faisant l'objet d'une information intensive, enquête (vidéo,

entretien, téléphone) participative, enquête et sondage auprès des participants et des publics plus larges, groupe d'étude de variante, expertise et contre expertise, réunion thématique avec des spécialistes, questionnement par les néophytes, rencontre de délégations, réunion publique très largement ouverte, site internet avec des forums de dialogue avec les décideurs ou de libre discussion, centre d'information permanente et exposition, colloque d'initiative associative.

La diversification des supports d'information et des occasions de dialogue permet une mobilisation plus complète des publics selon des codes variés qui les motivent mieux à participer.

7. Éthique de la discussion

Quelles que soient les modalités de communication et de discussion, une démarche de concertation repose sur l'esprit de dialogue et l'authenticité du débat contradictoire.

Les arguments de chacun doivent être exprimés, enregistrés, pris en considération par les autres et alors reformulés. L'écoute doit être équitable des divers points de vue exprimés rationnellement.

La controverse doit aussi accueillir les expressions irrationnelles d'émotion et de passion. Elles méritent d'être accompagnées vers la rationalité du compromis d'un langage commun.

Pédagogie et interactivité sont des ressorts de cet exercice de maïeutique collective.

8. Influence sur la décision

Les moments de démocratie participative ne doivent pas donner l'illusion d'offrir des lieux de décision se substituant à ceux des décideurs élus ou légitimement mandatés.

La concertation apporte des éléments de vérité, notamment tirés des questionnements de bon sens ou de l'expertise d'usage du public, que le décideur ne peut alors plus négliger.

Le consensus étant généralement exclu du compromis d'intérêts généraux conflictuels, la contestation doit se satisfaire de la modification inéluctable ou de l'élargissement du projet de décision comme de son éventuel retrait.

9. Maturation et durée de la concertation

La concertation provoque une maturation du processus de décision à plusieurs stades : politique de gestion ou d'aménagement (débat de principe ou d'intention), projet de service ou d'équipements (débat de projet), mise en œuvre d'une solution (consultation ou enquête publique).

Le rappel du dialogue social ou du débat local doit se faire constamment dans l'instance permanente de concertation (1^{er} cas de figure). Dans les cas de concertations occasionnelles (ad hoc ou 2^{ème} cas), les rappels du stade précédent ou à venir permettent de limiter la démarche du débat public à une durée tolérable (deux à dix mois) pour ne pas dissuader, au-delà des spécialistes, un large public d'abord motivé de participer réellement.

10. Les relais de la concertation

Si la concertation n'est pas la décision, elle doit pourtant se préoccuper de ses effets sur les élus et décideurs. Des procédures obligent les maîtres d'ouvrage à dire la suite accordée à un projet débattu. Plus généralement des comités de suivi ou des instances d'évaluation peuvent être proposés.

Une collectivité territoriale peut être incitée à passer à la démocratie directe, celle du référendum par exemple, sous réserve d'une bonne maturation de la question après un débat public qui clarifie notamment toutes les compétences en jeu.

La démocratie représentative doit pouvoir considérer la concertation comme un auxiliaire de sa légitimité. C'est un apprentissage pour tous.

Cette fiche résulte de l'observation des nombreuses expériences de concertation et des préconisations formulées par Pierre Zémor dans "Pour un meilleur débat public" (Presses de Sciences-Po, Paris 2003).