

# Les outils de la concertation

Pierre-Yves GUIHENEUF

*Version provisoire à paraître dans le compte-rendu de l'Université d'été de la FNCAUE, 2011.*

*Pierre-Yves GUIHENEUF est consultant en concertation et médiation pour la société DialTer ([www.dialter.fr](http://www.dialter.fr)) pour qui il conçoit et anime des dispositifs participatifs et de gestion de conflits environnementaux. Il travaille également pour l'association Geysier qui coordonne le programme Comédie, programme d'appui aux pratiques locales de dialogue territorial ([www.comedie.org](http://www.comedie.org)).*

La notion « d'outil » de la concertation est à la fois intéressante et ambiguë. Intéressante parce qu'elle renvoie à la question des méthodes, du « comment faire ? » qui est devenue centrale dans les débats de ces dernières années. Le contexte que nous connaissons aujourd'hui est en effet marqué par des injonctions réglementaires qui se multiplient et par une professionnalisation croissante des intervenants, qui se traduit par exemple par l'apparition de postes professionnels spécialisés et une montée en compétence des chercheurs et des praticiens. Ce contexte voit également l'apparition de formations spécialisées et d'une bibliographie de plus en plus abondante. Enfin, il se traduit par une certaine normalisation des choix méthodologiques via la publication de manuels ou de fiches, souvent en réponse aux attentes des praticiens et des commanditaires. Ce dernier phénomène est sans doute à la fois un progrès et un risque. Un progrès car cela contribue à l'apprentissage ainsi qu'à une transparence des choix méthodologiques. Un risque, à la fois parce que le danger existe d'une certaine confiscation du débat sur les méthodes par un cercle restreint de spécialistes – ce qui ne contribuerait pas à une appropriation des processus de concertation par les citoyens - et parce que la normalisation peut s'avérer contradictoire avec le fait que les processus de concertation doivent rester souples et susceptibles d'adaptation, y compris par les participants. En revanche, le risque d'uniformisation des façons de faire, souvent associé à la normalisation, semble peu prégnant aujourd'hui, si on considère la diversité existante des outils et des démarches.

Si les chercheurs comme les praticiens (consultants, agents territoriaux, fonctionnaires, responsables associatifs et professionnels, etc.) semblent consacrer une bonne part de leurs échanges à la question des méthodes, c'est d'une part parce que celles-ci déterminent en partie les résultats et qu'elles constituent donc une dimension qui est loin d'être secondaire ou purement technique ; d'autre part parce que - à tort ou à raison - la question de la légitimité de la concertation dans la décision publique s'est progressivement déplacée sur ce champ : il me semble que la question posée le plus fréquemment aujourd'hui est moins de savoir s'il faut ou non de la concertation que de définir comment celle-ci doit être mise en œuvre. A ce niveau, les écarts d'interprétation sont considérables et donnent toute sa pertinence à la réflexion méthodologique.

Cependant, la notion d'outil est ambiguë en ce sens qu'elle est polysémique et qu'elle peut monopoliser un débat sur la méthode qui me semble plus large. Son côté polysémique apparaît évident dès lors que l'on tente un inventaire de ce que les praticiens de la concertation classent parfois sous le terme d'outil. Par exemple, beaucoup qualifient ainsi ce que l'on pourrait également appeler techniques ou instruments. La panoplie est riche. Dans les « outils » d'animation de réunions, par exemple, on peut citer ceux qui visent à faciliter l'expression des participants et le classement des idées, comme la technique bien connue du métaplan qui fait appel à des notes repositionnables que l'on déplace et que l'on organise sur un tableau. Il y a également des outils de créativité, comme le *brainstorming* dans ses multiples variantes, d'autres qui visent à faciliter la représentation de la réalité, comme les maquettes ou les cartes, d'autres dont l'objet est de classer et gérer des informations complexes, comme les outils graphiques développés par la géomatique jusqu'aux nombreuses innovations permises par l'informatique et internet, d'autres enfin qui permettent de faire des choix, comme les techniques de vote et de hiérarchisation des idées. Notons également les outils favorisant la prise de recul des participants sur leurs propres stratégies ou l'analyse des comportements, comme le jeu de rôles ou le théâtre-forum. Nous pourrions y ajouter les outils visant à mobiliser un public peu familier de la concertation ou à créer du lien entre les participants, depuis les animations de rue jusqu'aux balades urbaines.

A ces outils « évidents », il faut ajouter ce que la plupart des spécialistes qualifient plutôt de dispositifs, mais qui sont considérés par certains comme des outils. Un dispositif de concertation, c'est un ensemble d'options méthodologiques cohérentes portant par exemple sur la nature et le nombre de participants, la durée du processus, le mode d'animation, etc. Une conférence de citoyens par exemple, qui consiste à mobiliser un petit groupe de « profanes » généralement tirés au sort à qui l'on propose un temps d'information puis de délibération en vue d'aboutir à des recommandations sur une question donnée, est parfois qualifiée d'outil de concertation. A ce titre, un débat public, au sens où l'entend la Commission nationale du débat public, est également un dispositif, tout comme un forum ouvert, ou un Conseil de développement. Les dispositifs - dont certains sont relativement normalisés - ne sont pas des « outils » de même ordre et de même ampleur que ceux précédemment mentionnés, il est d'ailleurs fréquent de mobiliser les premiers dans le cadre de la mise en œuvre des seconds.

Enfin, certains qualifient abusivement d'outils ce que l'on pourrait plutôt qualifier de démarches, comme la médiation ou la facilitation, qui reposent à la fois sur des présupposés théoriques et sur des options méthodologiques assez clairement définies. Les procédés de la médiation ou de la facilitation peuvent utilement se déployer dans le cadre de la mise en œuvre de divers dispositifs de concertation pour en améliorer l'efficacité.

### **Penser l'ingénierie de la concertation**

Ces « outils » correspondent donc à différents niveaux d'intervention, répondent à des objectifs différents et se positionnent de façon distincte dans un processus de concertation. Ce qui les rassemble, c'est qu'ils ont probablement tous un domaine de pertinence spécifique, c'est-à-dire qu'ils sont adaptés à des objectifs et à un contexte particuliers. Ils sont également conditionnés par les ressources humaines et financières disponibles et leur efficacité dépend – au moins en partie - de la maîtrise qu'en a celui qui les met en œuvre. La connaissance de ces outils est donc moins importante que la capacité à les choisir à bon

escent et de les utiliser correctement. Le fait d'utiliser ou d'avoir utilisé l'un ou l'autre d'entre eux ne suffit donc pas - à mon sens - à se revendiquer comme un bon artisan de la concertation. Autrement dit, la concertation n'est pas, comme la prose de Monsieur Jourdain, quelque chose que l'on ferait naturellement et quasiment sans s'en rendre compte dès lors que l'on engage un dialogue entre des acteurs du territoire et que l'on mobilise ou plusieurs « outils ». L'inscription de ce dialogue dans le processus décisionnel, les formes de mobilisation des acteurs, la qualité de leur mise en dialogue, sont autant de points d'attention qui exigent une certaine réflexion, certes à la portée d'un non spécialiste, mais une réflexion tout de même. Le premier de ces points - le rapport entre concertation et décision - a fait l'objet de nombreuses interpellations et semble largement abordé par les praticiens. Le second - la mobilisation des acteurs - est souvent traité par des démarches de communication, ce qui est insuffisant. Enfin, le dernier point - la qualité du dialogue - est largement sous-estimé, trop souvent mesuré par le caractère pacifique des échanges, aux dépens d'une réflexion sur les conditions de la construction de consensus, les effets d'apprentissage ou la mobilisation des différents types de savoirs des participants.

Plusieurs dimensions doivent donc être intégrées à une réflexion sur la concertation :

- Une dimension épistémologique sur les outils, leurs intérêts et leurs limites au regard des objectifs affichés. Des travaux de recherche et d'évaluation peuvent être mobilisés avec profit pour prendre connaissance des savoirs considérés comme pertinents par la communauté des spécialistes.
- Une dimension politique sur les finalités de la concertation et notamment sur son inscription dans le processus de décision politique, sur les motivations des demandeurs et les attentes des participants, sur les opportunités et les contraintes offertes par le contexte, sur la légitimité des injonctions participatives, etc.
- Une dimension déontologique sur la responsabilité et la légitimité de l'initiateur de la concertation ou de l'animateur, sur la transparence de ses choix et sur la mise en débat de ceux-ci.

Plus que d'un catalogue d'outils, c'est d'une réflexion sur leur mobilisation dans les processus de concertation dont nous avons besoin aujourd'hui, ce qui passe par la construction progressive - et certainement collective - d'une ingénierie de la concertation.

L'ingénierie ne traite pas seulement des outils mais surtout de l'adaptation de ceux-ci aux questions à traiter. Elle ne se réduit pas à un choix dans un éventail existant, mais elle est au carrefour des interrogations précédentes : une interrogation méthodologique sur le « comment faire ? », une interrogation politique sur le « pourquoi faire ? » et une interrogation déontologique sur ce qu'on peut légitimement faire. C'est ainsi que la question des outils nous amène assez rapidement à la question du sens...

### **Dépasser la question des outils**

Les questions des praticiens sur le « Comment ? » de la concertation sont fort nombreuses. Certaines peuvent effectivement renvoyer à une question de méthode. C'est le cas par exemple lorsque l'on souhaite promouvoir un dialogue de qualité tout en mobilisant un grand nombre de personnes. Est-il possible de donner un espace d'expression suffisant aux participants, de mobiliser leurs perceptions et leurs connaissances, de leur fournir une

information utile et adaptée à leurs attentes, de produire des idées collectives malgré des intérêts divergents, et tout ceci dès lors que le nombre de participants dépasse plusieurs dizaines de personnes ? Comment, sans cela, promouvoir une concertation sur des territoires vastes et dépasser le micro-local ? On a longtemps cru ce dilemme insoluble, mais c'est bien l'apparition de nouveaux dispositifs faisant appel à des travaux en sous-groupes (forums ouverts, *town meetings*, etc.) ou l'appui d'outils internet qui offrent aujourd'hui des perspectives nouvelles en permettant de mobiliser parfois plusieurs centaines - voire milliers - de participants et qui constituent des champs d'expérimentation particulièrement stimulants.

D'autres questionnements en revanche ne se résument pas à un choix pertinent d'outils. Parmi les questions fréquemment posées par les praticiens, on trouve par exemple celle de la mobilisation d'un public qui ne se limiterait pas aux participants habituels de la concertation. Comment élargir le cercle des participants ou - ce qui revient souvent au même - accroître leur nombre ? On peut s'interroger sur le paradoxe de ces espaces participatifs qui restent (trop) vides et considérer que la mobilisation d'outils de communication, voire de séduction du public, est insuffisante. La question en effet n'est pas seulement de savoir si l'information sur la concertation parvient effectivement aux citoyens, mais également si ceux-ci jugent la question posée pertinente, celui qui la pose légitime ou les modalités du dialogue adaptées à leurs possibilités. Il faut aussi se demander s'ils attendent que leur participation se traduise par une contribution consistante à la décision - ce qui est souvent le cas - et s'ils jugent que les garanties apportées à ce sujet sont suffisantes.

Le débat sur l'ingénierie de la concertation ne se limite donc pas à une évaluation des avantages et des inconvénients de différents outils mais considère la mobilisation de ceux-ci dans un contexte particulier et au vu d'objectifs explicités, qui doivent eux-mêmes être questionnés. Il me semble qu'un tel débat doit à la fois s'organiser :

- entre professionnels de la concertation, par exemple au sein de groupes d'échanges de pratiques permettant de capitaliser les enseignements du terrain, ainsi qu'avec des chercheurs et des commanditaires afin d'interroger les objectifs et les présupposés qui conditionnent le choix des outils et le cadre de leur mise en œuvre ; les réseaux associatifs ont probablement un rôle déterminant à jouer dans l'organisation de ce débat.
- avec les participants eux-mêmes, afin de les associer autant que possible à une réflexion sur les méthodes de la concertation. Il s'agit d'ailleurs d'une demande de plus en plus fréquente de leur part, certainement liée à l'acquisition de compétences et d'expériences des « simples » citoyens dans ce domaine.

### **Quelques enjeux**

Le contexte que nous connaissons aujourd'hui se caractérise à la fois par une professionnalisation du champ de la concertation et par une montée des injonctions participatives dans la réglementation, comme le montre l'article L 300-2 du code de l'urbanisme. Cette conjonction peut être perçue comme favorable au développement de pratiques de concertation de qualité, dans lesquelles les questions de méthode seraient

prise à leur juste mesure. A ce sujet, plusieurs enjeux se dégagent aujourd'hui. Sans prétendre à l'exhaustivité, j'en citerai trois.

Le premier est celui de la maîtrise des outils par les animateurs, donc de la formation, qui est encore largement insuffisante. Le regard critique sur les outils et les conditions de leur mobilisation, l'amélioration des dispositifs, le travail sur la posture et la légitimité des animateurs, l'inclusion de nouveaux publics, la création de conditions propices au dialogue... Tout cela nécessite des savoir-faire et des réflexions au carrefour de l'expérience et de la théorie. Se satisfaire d'une pratique empirique et d'une formation « sur le tas » n'est plus suffisant aujourd'hui au regard de la complexité des enjeux et des attentes des participants.

Le second enjeu est celui de l'innovation. La concertation est et doit rester un champ d'expérimentation méthodologique car de nombreuses questions sont encore à explorer, comme celle de la compatibilité entre un grand nombre de participants et une délibération de qualité. Le fait que l'innovation soit nécessaire ne signifie pas pour autant que tout est possible. Il existe des savoirs consolidés par la communauté des praticiens et des chercheurs, qu'il convient de connaître

Le troisième enjeu est celui de la démocratisation du débat sur les méthodes, qui est réclamé avec raison par certaines associations de citoyens et qui peut légitimement s'enrichir de leurs apports. Il existe en effet un risque inhérent à la professionnalisation du champ de la concertation, qui est celui de la confiscation du débat sur le « comment faire », d'autant plus aigu que l'on réduit celui-ci à un discours sur les outils. Parler de méthode, c'est évoquer les objectifs et contribuer à orienter les résultats : il ne s'agit donc pas d'un enjeu technique, mais bien politique, qui doit être l'affaire de tous et non pas d'une nouvelle technocratie. La principale recommandation à ce niveau réside probablement dans la transparence et dans la mise en débat publique des choix méthodologiques.

A ces trois enjeux, les réseaux professionnels et associatifs, sans doute fertilisés par des apports extérieurs comme ceux apportés par les chercheurs, peuvent apporter des réponses précieuses du fait de leur capacité à mobiliser et à mutualiser les expériences de leurs membres.