



## Pratiques de concertation dans les projets urbains et d'aménagement

### Contexte et Objectifs

Quelques semaines après le sommet de Rio+20, le rôle de la concertation est à nouveau mis en avant. L'essor de cette notion semble s'accélérer depuis vingt ans, et prendre de plus en plus de place sur la scène publique notamment en ce qui concerne les questions d'aménagement et de projets urbains.

Prenant acte de ce contexte et de notre champ d'activité, Environnement et Société a souhaité mener cette présente étude pour mesurer l'état des pratiques de concertation en Bretagne s'appuyant sur la connaissance du contexte global (national et international) et sur notre expérience du territoire breton. A ce jour, notre cabinet comptabilise une vingtaine de mission d'accompagnement et de réalisation de missions de concertation publique, dans le cadre de projets d'aménagement et de plans locaux d'urbanisme, à l'échelle de communes de taille très diverse (de 1500 à 15000 hbs environ).

### Méthodologie

Cette étude s'appuie sur une **analyse qualitative des processus de concertation** à travers l'**analyse des discours des différents acteurs** qui côtoient de près ou de loin les procédures de concertation dans les projets urbains et d'aménagement du territoire, pour répondre aux questions suivantes : Existe-t-il une ou des formes de concertation ? Il y a-t-il aujourd'hui une définition des processus de concertation, des enjeux et des attentes, ou bien sommes-nous encore dans une phase exploratoire? Est-ce que la concertation est devenue un outil à part entière en urbanisme, dans la conduite des missions ?

Nous avons constitué un **échantillon** composé d'élus, de techniciens et de services de collectivités territoriales – dont une partie « clients » d'E&S -, de bureaux d'études qui se positionnent sur ce thème de la concertation – il s'agit soit de bureaux d'études en aménagement, soit d'agences de communication - et de scientifiques spécialisés sur ces enjeux.

Caractérisation de l'échantillon des participants à l'étude

"Clients"	Elus	1
	Services techniques des collectivités	4
	Entreprises	2
"Experts"	Bureaux d'études « en concertation »	4
	Membres des services techniques des collectivités « spécialisés en concertation »	6
	Universitaires « spécialistes en concertation »	2
	<b>TOTAL</b>	<b>19</b>

Les **entretiens semi-dirigés** ont été conduits de mai à juin 2012, sur rendez-vous, auprès d'un **total de 19 personnes** (18 en passation téléphonique et un en passation directe). Ce qui représente un taux de retour positif de 70% des 31 invitations envoyées par courrier électronique. Des 21 réponses reçues, nous avons reçu 2 réponses négatives de la part des agences de communication. On notera que le temps moyen d'un entretien était de 42 minutes.

### Résultats

L'analyse croisée des entretiens fait apparaître **4 enjeux forts pour les acteurs pour définir la concertation.**

Déjà parues et disponibles en ligne | Rubrique Publications

• Artisans et commerçants du Pays de Brest à l'heure du développement durable (2011)

• Pratiques et perceptions du développement durable en Cornouaille (2010)

**La concertation, c'est co-décider.** Pour toutes les personnes interrogées, « La concertation, c'est se mettre autour de la table pour élaborer un projet commun » (service collectivité). **La concertation vise la co-construction des projets** d'aménagement avec tous les acteurs concernés, ce qui va des agents des collectivités, aux différents référents institutionnels habituels et aux habitants et aux usagers. Aujourd'hui, la **diversité des acteurs** apparaît une condition *sine quon*e de la concertation, attendue par tous. Ainsi, la concertation est un processus situé entre la diffusion d'informations et la co-décision. Si pour tous, l'information est nécessaire, mais pas suffisante, la co-décision « qui consiste à « décider ensemble: Maîtrise d'ouvrage + Maîtrise d'œuvre+ Maîtrise d'usage » (bureau d'études), n'est envisageable que pour 5 participants, soit à peine un tiers. La co-construction est un objectif atteint ou atteignable pour les trois quarts des participants.

**Avec les habitants et les usagers qui sont en forte demande.** Pour toutes les personnes de notre échantillon, la concertation est un **outil d'aménagement et incontestablement un outil politique également, qui dépasse déjà les obligations légales.** Ce consensus qui se dégage de l'utilité de la concertation aujourd'hui, valide les attentes sociétales des habitants et des usagers de participer concrètement aux projets qui concernent leur cadre de vie. La demande d'aujourd'hui semble ne plus se limiter aux associations locales, qu'elles soient pour la protection de l'environnement, du patrimoine, etc. Les attentes des habitants et des usagers semblent porter davantage sur une vision globale de leur territoire. Ce qui renvoie à la notion de « qualité du cadre de vie » dont les paramètres qui le définissent sont connus depuis les années 90.



© Atelier participatif, E&S, 2010

**La concertation n'est pas une réponse au cadre légal, mais bien une condition de réussite des projets.** Pour l'ensemble des participants « *on ne doit pas parler d'inconvénients mais de contraintes* » quant à la mise en place d'une démarche de concertation. « *La concertation, ce n'est pas uniquement répondre au cadre légal, c'est aussi savoir où on met le curseur, où sont les différentes barrières, les blocages* » (entreprise).

Ainsi, **les avantages se révèlent supérieurs aux inconvénients** bien que la concertation représente aujourd'hui une étape supplémentaire dans l'élaboration des projets. Les contraintes perçues sont bien sûr le temps et le coût supplémentaires que représente une démarche de concertation dans un projet. « *La concertation, c'est du temps et de l'argent [...]. C'est [aussi] prendre du temps pour en gagner ensuite* » (agent en collectivité).

Cependant, pour un quart des participants, « *il n'y a que des avantages* » à la concertation. Soulignant la forte **plus-value** apportée aux projets en termes soit **d'identification des blocages, soit d'anticipation et de désamorcer les conflits**. Le résultat final est « *une appropriation des projets, une meilleure efficacité et durabilité* » (bureau d'études). « *C'est une condition de réussite du projet à court et long terme, car la concertation permet de faire un projet en lien avec son territoire.* » (entreprise)

## ■ Conclusion

Cette étude permet d'insister sur la dimension méthodologique aujourd'hui attendue en concertation. De nos entretiens, il ressort que ce n'est pas tant la forme que la concertation va prendre qui importe (ateliers, réunions publiques, expositions, balades urbaines...), mais bien les objectifs et les moyens que l'on met en œuvre pour atteindre ces objectifs. Ainsi, **6 points de vigilance** apparaissent dans les réponses des personnes interrogées.

**1) L'innovation permanente des pratiques de concertation** a spontanément été évoquée dans 8 entretiens, soit dans plus de 40% des cas. « *On a toujours besoin de continuer à former les prestataires sur les outils, les méthodes, pour éviter le risque de l'habitude et du copier-coller* » (conseillé ADEME). Ce qui souligne parallèlement, la nécessité permanente de mettre en place des concertations «sur mesures».

**2) Le cadre assigné à la concertation et ses limites d'intervention** doivent être bien définis en début d'exercice, sur une échelle allant de l'information à la co-décision. « *C'est une démarche ambitieuse et il ne faut pas donner à la concertation plus que sa place. (...) Il faut bien expliquer les limites de la concertation, être clair, que la discussion reste aux élus, pour éviter les déçus et les regrets à terme.* » (agent en collectivité).

**3) La question de la représentativité du groupe de travail** a spontanément été évoquée dans 7 des 19 entretiens, soit dans près de 40% des cas. La question des moyens est également évoquée majoritairement, incluant la notion **de temps** : « *C'est très difficile de mener une véritable concertation si on ne met pas de réels moyens en face* » (agent en collectivité).

**4) Le rôle et l'engagement des acteurs** dont ceux des élus tout particulièrement, apparaît également primordial. « *Ce n'est pas une question de taille, ou de couleur politique, mais bien d'engagement* » (bureau d'études). 15 des 19 participants à l'enquête, soit près de 80%, évoquent spontanément l'importance de « l'implication de l' élu ». Dans ce cadre, a été souligné le rôle de tiers extérieur de l'animateur de la concertation pour 5 participants qui l'ont évoqué spontanément. « *La concertation peut être faite en interne uniquement si le personnel y a été formé, mais [les collectivités] manquerons toujours de temps et de neutralité. Le temps, les compétences et la neutralité sont les raisons pour lesquelles les collectivités font appel à des cabinets. Mais les deux peuvent avoir leur place.* » (universitaire).

**5) Enfin, l'évaluation** de la mission est évoquée dans 13 entretiens sur 19. « *Mais il nous manque aujourd'hui les clefs pour évaluer les processus. Il y a un réel défaut d'indicateurs. Cela permettrait [...] de rendre compte de la qualité des échanges.* » (bureau d'études)

## ■ Contact

**Dr Sandrine Manusset**  
Tél : 02.98.58.79.53  
smanusset@environnement-  
societe.fr

L'étude complète est disponible sur simple demande – Merci

Avec



Etude réalisée par Julie Morin dans  
le cadre de son stage de Master 2