



# Grandes entreprises et projets d'infrastructures :

Comment réussissent-elles leurs concertations ?



# Concertation

---

Très (trop?) largement utilisé aujourd'hui, ce mot s'est progressivement imposé dans le monde de l'entreprise, en particulier auprès des chefs de projet. Si les années 1990 et l'institutionnalisation de la participation du public (loi « Barnier » de 1995) ont clairement marqué un tournant, ce sont les années 2000 et l'émergence de nouvelles pratiques participatives dans la sphère politique et économique, qui ont vu l'implication des parties prenantes et des citoyens devenir tout autant – si ce n'est plus – un **facteur déterminant de succès des grands projets d'infrastructures qu'une obligation légale**.

C'est ce que nous avons montré dans notre *Manifeste pour le développement de la concertation\** paru en 2016, en exposant les raisons et les choix qui, selon nous, devaient guider le lancement de telles démarches.

Le sujet reste plus que jamais d'actualité. La participation du public progresse aujourd'hui, à travers son cadre légal et ses pratiques. Elle s'est trouvée récemment renforcée par exemple par la création d'un droit d'initiative des citoyens\*\*. Entreprises et organisations font de leur côté preuve de créativité pour inclure les parties prenantes et les citoyens

dans la conception et la mise en œuvre de leurs projets. Certaines ont développé une véritable **culture de la participation du public**.

C'est pourquoi Atlante a souhaité revenir sur ce sujet, en allant à la rencontre **de professionnels** qui ont eu à mener de nombreuses concertations dans le cadre de grands projets d'infrastructures. Au-delà de la conviction de l'intérêt de concerter, nous avons cette fois-ci souhaité approfondir le lien entre entreprise et concertation : qu'est-ce qui fait le succès des démarches de concertation et permet de développer cette culture de la participation dans l'entreprise ?

Sont ressortis **des leviers de transformation et de gestion de projet** : organisation des équipes, formation et conduite du changement, suivi de performance et innovation. C'est le sens de la dernière partie de cette étude, qui s'efforce de dégager quelques clés en s'inspirant des témoignages d'experts.

**Bonne lecture !**

\* Nous avons alors opté pour une acceptation large de la concertation englobant différentes formes de participation du public, au-delà de la définition juridique incluse dans le code de l'environnement et le code de l'urbanisme

\*\* Ordonnance du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement – voir page 11

# Remerciements

La réalisation de cette publication a été rendue possible grâce aux concours de plusieurs acteurs dont la concertation est, ou a été, le métier, et à qui nous souhaitons exprimer toute notre gratitude pour avoir accepté de partager leurs expériences. Cette publication a été nourrie grâce à leurs convictions et à la richesse de leurs exemples. Parmi eux, nous remercions tout particulièrement :

- **Claire Grandet**, directrice du Département Concertation et Environnement de RTE
- **Laurence Hézard**, membre du conseil de surveillance de European TK'Blue Agency, ancienne directrice générale de GRDF et membre du Conseil Economique, Social et Environnemental, co-rapporteuse d'un avis sur « La concertation avec les parties prenantes »
- **Isabelle Rivière**, directrice des relations territoriales à la Société du Grand Paris (SGP)
- **Julie Taldir**, directrice de la concertation, des relations extérieures et sociétales de SNCF Réseau
- Les représentants de la **Commission nationale du débat public** (CNDP) avec qui nous avons pu échanger

Nous voudrions aussi remercier tous les membres du cabinet qui ont participé à la réalisation de ce document et tout particulièrement **Emilie Niang Gaub**, **Sixtine Debatte** et **Guillaume Fournel**.

**Céline Chanez** et **Benjamin Signarbieux**,  
Associés du cabinet Atlante.

# Retour sur notre *Manifeste pour le développement de la concertation*

En 2016, Atlante a publié une première étude sur la concertation sous la forme d'un manifeste. En voici un bref aperçu.

## 4 raisons de s'engager dans la concertation



### Informer les parties prenantes

concernées dans un souci de transparence. Tout projet qui a un impact sur les citoyens, leur vie de tous les jours ou leur environnement suscite en effet des interrogations



### Réduire les risques d'opposition

au projet grâce à une bonne connaissance du terrain et de ses acteurs



### Améliorer le projet

en identifiant précisément les besoins et en mobilisant de nouvelles expertises

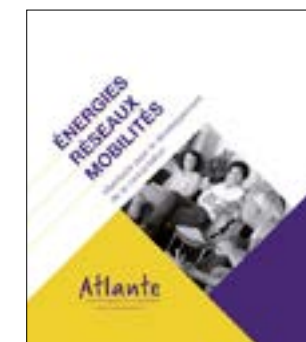
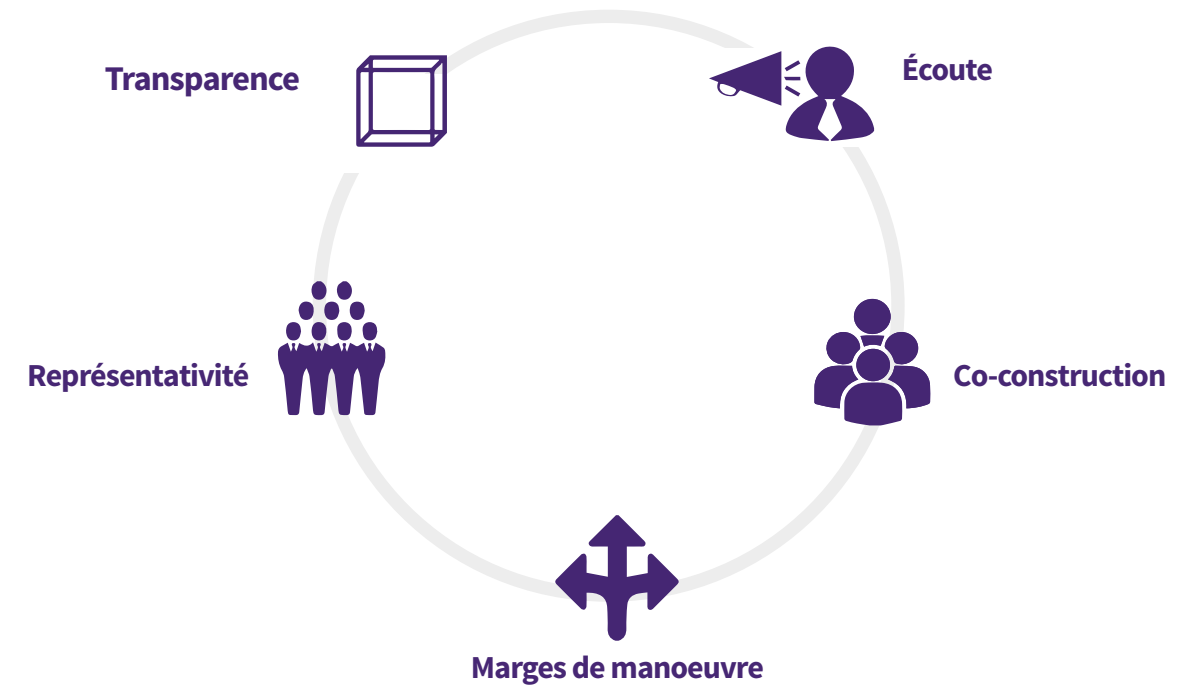


### S'inscrire dans un mode de décision moderne

correspondant aussi bien aux aspirations des salariés de l'entreprise que des citoyens

« *La concertation est l'action, pour plusieurs personnes, de s'accorder en vue d'un projet commun.* »

## Les principes de toute concertation réussie



Retrouvez notre Manifeste pour le développement de la concertation sur notre site internet : [atlante.fr/etudes](http://atlante.fr/etudes)

# 01

## LA PARTICIPATION DU PUBLIC, UN PHÉNOMÈNE DE SOCIÉTÉ

---

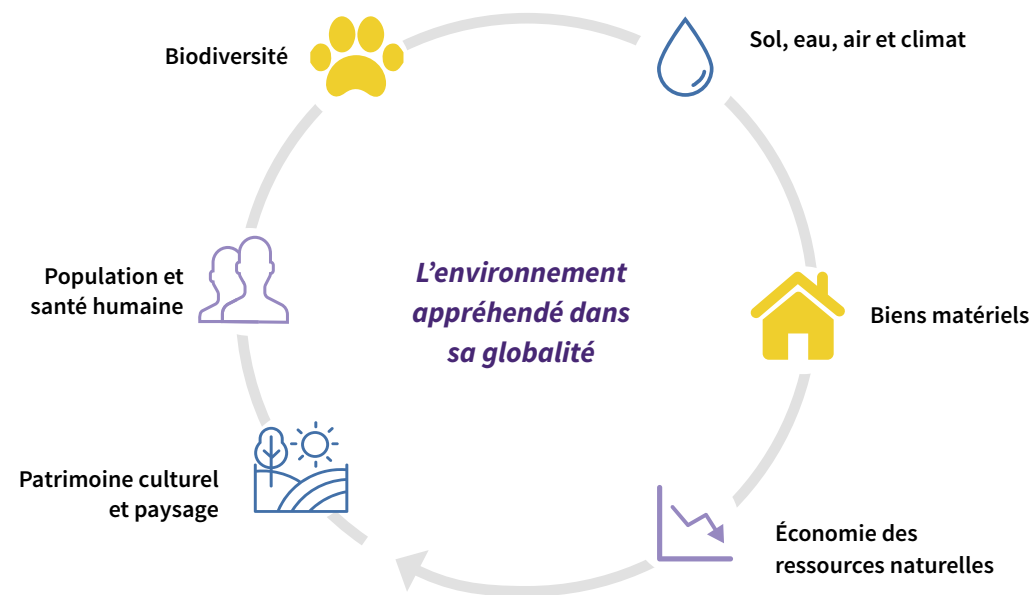
Dans un débat coexistent trois types d'acteurs. Le décideur politique, tout d'abord, qui considère avoir la légitimité du peuple du fait de son élection. L'expert, qui fonde sa légitimité sur son savoir. Reste le troisième acteur, le citoyen, qui cherche sa place.

---

# Le citoyen, à la recherche d'un espace entre politique et porteur de projet

Le citoyen ne se satisfait plus de donner son avis par le seul biais des urnes (lorsqu'il adhère encore à ce mode d'expression) : il revendique, dans les projets qui ont un impact sur son environnement au sens large (*cf. ci-dessous*), une légitimité égale à celles, de plus en plus contestées, du politique et de l'expert. A travers internet et l'émergence de nouvelles solidarités (associations, collectifs...) **se développe ainsi un phénomène d'expertise citoyenne qui trouve une caisse de résonance dans les réseaux sociaux.**

Encadrée dans un processus de concertation, cette évolution contribue à améliorer et à renforcer la légitimité des projets. Mais elle peut aussi déstabiliser des projets d'infrastructure ou d'aménagement du territoire, généralement portés par des entreprises imprégnées d'une culture de l'expertise technique et scientifique et qui n'ont pas toujours les codes pour comprendre et gérer l'expression citoyenne, *a fortiori* lorsqu'elle est diffuse comme sur les réseaux sociaux. **Certains projets sont alors remis en cause par une opposition citoyenne qui prend des formes diverses (recours juridiques, blocages, pétitions en ligne...) et qui interpelle le politique et les médias.**



*L'acception du terme « environnement » (domaine où la concertation s'est développée en premier lieu) est aujourd'hui de plus en plus large, ce qui ouvre de nouveaux champs à la participation du public.*

## La concertation pour susciter l'adhésion

Pour éviter d'en arriver à de telles extrémités, **les entreprises ont tout intérêt à intégrer les citoyens dans leurs réflexions** en mettant en place dès la conception de leurs projets des dispositifs de concertation ou de dialogue citoyens, en amont mais aussi en aval des décisions d'engagement.

**Un nombre croissant d'entreprises se lancent dans la concertation**, y compris quand celle-ci n'est pas rendue obligatoire par la législation. Ce mouvement conduit à une évolution des pratiques de concertation, à l'épreuve du terrain et de nouveaux acteurs, ainsi qu'au développement d'un véritable écosystème de la concertation.

En témoigne la multiplication des rencontres et colloques organisés chaque année qui visent autant à partager les expériences qu'à harmoniser et standardiser les pratiques : en un mot, **les démarches de concertation se professionnalisent**. Il faut donc en maîtriser les codes, développer des savoir-faire spécifiques pour les mener à bien, savoir les intégrer à la vie des projets et au-delà de l'entreprise.

*« Les Français aspirent à une participation plus large à la concertation alors qu'on constate un retrait des citoyens par rapport aux modalités de la participation politique (dont l'abstention est un symptôme). Cela traduit une attention particulière à l'évolution de leur cadre de vie et aux affaires locales. »*

Rapport du CESE, « Concertation entre parties prenantes et développement économique », 2014, Laurence Hézard, Brigitte Fargevielle

# Un cadre juridique qui évolue pour accompagner le mouvement

Autre paramètre qui sous-tend autant qu'il reflète le développement de la participation du public : les évolutions juridiques. Sans revenir sur le cadre juridique général exposé dans notre *Manifeste pour le développement de la concertation*, nous pouvons rappeler que le principe de participation du public a valeur constitutionnelle et mentionner les évolutions récentes :

- ▶ **La consultation locale des électeurs**, procédure introduite dans le code de l'environnement par une ordonnance du 21 avril 2016, doit permettre à l'État d'informer et de consulter le public d'un territoire donné sur un projet que l'État envisage d'autoriser ou de réaliser. Elle a été mise en œuvre pour consulter la population sur le projet de Notre-Dame des Landes ;
- ▶ La **réforme des procédures de participation du public aux projets ayant un impact sur l'environnement** (ordonnance du 3 août 2016 - voir ci-contre) ;
- ▶ **La réforme du Conseil Economique, Social et Environnemental** dans le cadre de la réforme constitutionnelle à venir. Le CESE deviendrait la Chambre de la Société Civile. De nouvelles missions lui seraient confiées, visant notamment à renforcer la démocratie participative et le dialogue entre la société civile et les pouvoirs publics.



## Retour sur la réforme de la procédure de participation du public

Introduite par l'ordonnance du 3 août 2016, la réforme des procédures de participation du public et des évaluations environnementales des projets, plans et programmes ayant un impact sur l'environnement conduit les maîtres d'ouvrage publics et privés à repenser les modalités de définition et de réalisation de leurs projets, leurs plannings opérationnels, ainsi que leurs relations avec les autres maîtres d'ouvrage. Parmi les mesures de cette ordonnance, on peut notamment retenir les points suivants :

- L'introduction d'un droit d'initiative citoyenne : il s'agit de la possibilité pour 10 000 citoyens majeurs de saisir le préfet d'une demande de concertation préalable. Cette option concerne les projets non soumis à la concertation obligatoire, mais subventionnés à hauteur de 5 millions d'euros ou plus par la puissance publique. Une fois saisi par les citoyens, le préfet a un mois pour se prononcer. Pendant cette période, seule une concertation avec garant désigné par la CNDP peut être organisée, et aucune demande d'autorisation ne peut être déposée, ce qui peut se révéler très impactant pour les projets n'ayant pas anticipé cette obligation.
- Ce droit d'initiative citoyenne concerne également la CNDP : la saisine de la Commission nationale du débat public peut désormais émaner, selon les projets, de 10 000 citoyens, de soixante députés ou sénateurs ou de 500 000 ressortissants de l'Union européenne majeurs résidant en France.
- La possibilité pour la CNDP de mener des missions de conciliation. Cette procédure non-suspensive a notamment vocation à rétablir le dialogue entre les parties à une procédure de participation. La CNDP n'a pas encore eu l'occasion d'exercer cette nouvelle mission depuis l'adoption de l'ordonnance. Toutefois, elle a été saisie par un maître d'ouvrage avant l'application de l'ordonnance 2016 afin de réaliser une mission similaire dans le cadre du processus de concertation du projet de construction de Center Parc à Roybon en Isère.

# + ZOOM SUR

## Différentes formes de participation du public

### Quelques notions

**Débat public** : mis en place après saisine de la CNDP pour certains grands projets, il donne lieu à la création d'une commission, l'organisation de réunions sous la conduite d'un président, la publication d'un bilan

**Concertation préalable** : procédure alternative au débat public, volontaire ou obligatoire, qui présente davantage de souplesse, qui peut être encadrée par des garants désignés par la CNDP, et qui donne lieu à un bilan de fin de concertation

**Consultation locale** : donne l'opportunité à l'Etat de consulter le public d'un territoire donné sur un projet ayant un impact sur l'environnement que l'Etat envisage d'autoriser ou de réaliser

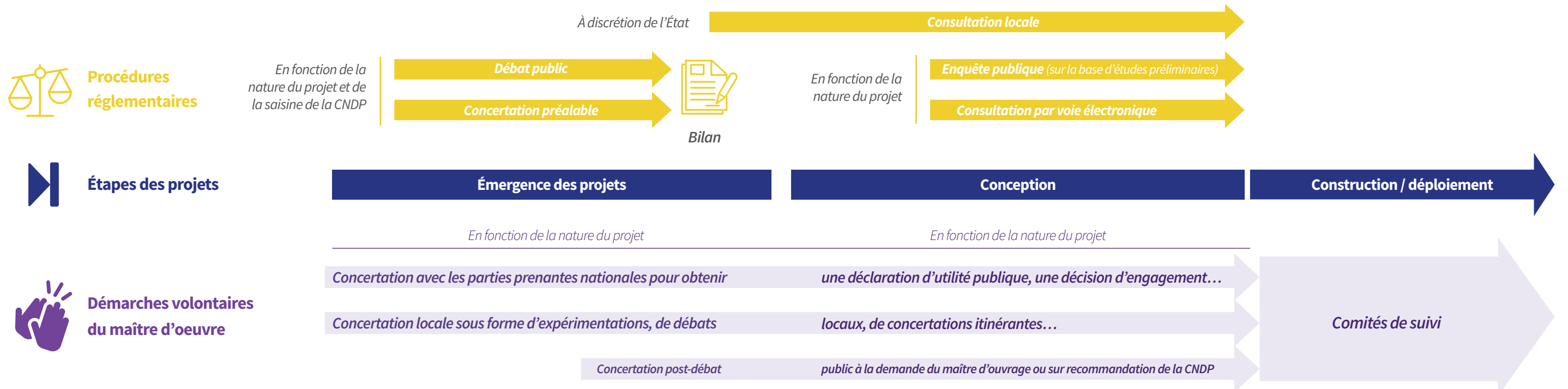
**Enquête publique** : consultation du public sur la base d'un dossier, généralement pour les projets soumis à évaluation environnementale

### Quelles sont les modalités de saisine de la CNDP ?

**Saisine obligatoire et automatique** pour les projets d'aménagement ou d'équipement, qui, par leur nature, leurs caractéristiques techniques ou leur coût prévisionnel, répondent à des critères ou excèdent des seuils mentionnés à l'article R.121-2 du code de l'environnement.

**Saisine facultative, à discrétion de la CNDP**, pour certains projets significatifs mais de moindre ampleur : ces derniers doivent être **rendus publics afin que la commission puisse faire le choix éventuel de les soumettre à un débat public** ou à une procédure de concertation. Une concertation avec garant désigné par la commission nationale du débat public peut également être organisée à l'initiative de citoyens, associations agréées, élus...

### Les démarches de participation du public peuvent être prévues par la loi ou engagées de façon proactive par les porteurs de projet.





# 02

## TÉMOIGNAGES

---

Parce que recueillir l'avis des citoyens ne peut plus être pris à la légère, la concertation devient l'affaire de professionnels, dans l'entreprise et au-delà. Voici quelques témoignages éclairants.

---

# SNCF Réseau, pour une diffusion large de la culture de la concertation

*Julie Taldir, directrice de la concertation, des relations extérieures et sociétales de SNCF Réseau*



« Le développement du TGV, amorcé dans les années 1990 s'est accompagné par un renforcement de la participation du public à l'élaboration des projets de nouvelle ligne ferroviaire. Ces lignes font l'objet d'une procédure de débat public, fixée réglementairement et encadrée par la Commission nationale du débat public.

Exigeantes, ces procédures ont rendu rapidement nécessaire une professionnalisation des équipes, avec le recrutement de concertants au sein des missions des grands projets.

Les grandes orientations de la politique ferroviaire ont ensuite évolué en donnant la priorité à la modernisation du réseau. Les objets de concertation se sont alors diversifiés avec des plus petits projets de moindre ampleur : création de halte, suppression de passage à niveau, amélioration de l'exploitation ...

Depuis plusieurs années, la concertation a été intégrée au management des grands projets comme un des incontournables à connaître pour tout gestionnaire de projet. L'enjeu est désormais de diffuser cette culture du dialogue avec les parties prenantes à l'ensemble des directeurs de projets. »

## L'organisation autour de la concertation



### Equipe nationale

Le pôle concertation, relations extérieures et sociétales exerce des activités de conseil, d'animation et de formation. Il est intégré à la Direction de la Communication et du Dialogue Territorial



### Equipe territoriale & Prestataires

Des concertants dans chaque direction territoriale mettent en œuvre les démarches de concertation en s'appuyant si besoin sur des agences spécialisées



### Autres

Le pôle concertation travaille étroitement avec la direction de la stratégie et la direction juridique

## SNCF Réseau en action

89

concertations dont

41 volontaires

depuis 2015

### Les concertations réglementaires

Concertations au titre du Code de l'urbanisme du fait de l'impact de certains projets sur le cadre de vie : création ou modification d'infrastructures en gare (accessibilité des quais, ajout d'une voie ou d'un quai), investissements routiers (suppression d'un passage à niveau), etc.

Ces concertations peuvent prendre la forme d'un débat public, d'une concertation recommandée, d'une enquête publique sur les grands projets de ligne nouvelle ou de développement du réseau.

Depuis début 2017, la concertation préalable est également une obligation au titre du code de l'environnement sur des grands chantiers, des renouvellements de viaducs ou autres grands ouvrages d'art.

### Les concertations volontaires

SNCF Réseau mène des concertations volontaires, en complément de ses obligations réglementaires, en fonction des impacts des projets et du contexte territorial.

L'information et la concertation se poursuivent entre chaque étape réglementaire de façon à assurer un dialogue continu pendant toute l'élaboration du projet jusqu'à sa mise en service, voire au-delà, pendant la phase d'exploitation.

# La Société du Grand Paris au contact du terrain

Isabelle Rivière, Directrice des relations territoriales à la SGP



« L'organisation d'une concertation renforcée permet de nourrir le projet des enjeux propres à chaque territoire, expliquer les travaux, et préserver les activités économiques et la vie quotidienne des riverains. Pour ce faire, le contact avec le terrain est essentiel : il est ainsi nécessaire pour les responsables de la SGP accompagnés des chefs de projet secteur (qui suivent 1 à 2 gares de la phase étude jusqu'aux travaux) de se rendre régulièrement sur le terrain, d'échanger avec les habitants et les élus, de les écouter. »

Cette sensibilité territoriale se prolonge en une véritable co-construction du projet et va au-delà de la seule conformité aux normes en vigueur. L'adhésion des élus est une des clés de réussite de la démarche de concertation, et, au-delà, de l'ensemble du projet. Cette adhésion est le résultat de l'ancrage territorial fort de la SGP, grâce à l'implication de la direction des relations territoriales. Ces liens ont été renforcés dès la fin du débat public avec un travail quotidien mené avec les élus, toutes tendances confondues, et via des comités visant à échanger et à arbitrer tout au long de l'avancement du projet. »

## L'organisation autour de la concertation



### Equipe nationale

La direction des relations territoriales comporte une vingtaine de collaborateurs



### Prestataires & experts

Du fait de sa petite taille, la SGP a fréquemment recours à des prestataires externes



### Autres

Une coopération étroite avec les directions programme et de la communication est en place

## La construction du Grand Paris par le rail... et la concertation

1

Décision du Secrétaire d'Etat Christian Blanc de développer pour Paris et la région Île-de-France un projet attractif de transport en commun

2

**Mission de préfiguration** du Grand Paris, regroupant une quinzaine de personnes chargées d'imaginer les emplacements des gares.

3

Analyse technique des propositions et validation des modifications du projet.

4

**1er débat public** lancé en 2010, réunissant 15 000 personnes de toute l'Île-de-France, et de nombreuses contributions en ligne.

5

Création de la Société du Grand Paris en 2010, qui regroupe aujourd'hui 260 personnes.

6

Fusion de 2 projets : ARC EXPRESS, porté par la Région Île-de-France et le STIF, et RESEAU GRAND PARIS, porté par l'Etat.

7

Une fois le schéma d'ensemble validé, poursuite du dialogue par la mise en place d'une « **concertation renforcée** » via des **comités techniques** et des **conférences de tronçon**.

8

Instauration de **comités de chantier** avec les entreprises du chantier, les élus, des représentants de commerçants, d'associations locales, de riverains...

# RTE innove dans la concertation

*Claire Grandet, Directrice du Département Concertation et Environnement de RTE*



« Une part importante du travail réalisé par le département Concertation et Environnement consiste à faire de la **prospective** sur le thème de la concertation. RTE participe ainsi à des groupes de travail et des groupes de réflexion au niveau français ou européen sur la concertation. Par exemple, RTE a participé au projet européen INSPIRE-GRID qui visait à étudier des externalités positives des lignes.

Les activités liées à la concertation sont placées sous l'autorité d'un membre du directoire, et font également partie de la direction de l'ingénierie. Ce double rattachement dénote une volonté de bien intégrer la concertation à la conduite des projets avec une dimension territoriale. RTE a aussi souhaité associer au sein d'une même structure les compétences liées à l'environnement et à la concertation que ce soit au niveau national ou local.»

## L'organisation interne autour de la concertation



### Equipe nationale

Le département concertation et environnement comporte 25 personnes, travaillant ½ sur la concertation et sur l'environnement



### Équipe territoriale

Pour chaque région et pour chacun des projets un chargé d'étude concertation travaille en binôme avec le manager de projet



### Autres

Les communicants apportent un appui et les délégués territoriaux représentent l'entreprise à l'externe

## Les grandes innovations de RTE

Ateliers participatifs, conférences de citoyens, nouveaux partenariats, échanges internationaux, recherche en interne... RTE innove en permanence autour des modes de concertation.

Au plan européen, RTE est partenaire du projet INSPIRE-Grid, dont l'objectif est de prendre en compte les dimensions sociales dans la concertation entre les opérateurs de réseau et les parties prenantes pour mieux répondre aux enjeux d'acceptabilité sociétale des projets de développement de lignes. Parmi les résultats attendus : l'amélioration des procédures de consultation et de concertation avec les parties prenantes (grand public, collectivités, ONG locales...). Ce projet réunit chercheurs, gestionnaires de réseaux de transport et ONG.

L'expérience a notamment montré que l'impact local du projet est un aspect fondamental aux yeux des citoyens. Pour aller dans ce sens, RTE développe des projets autour de l'emploi local et de l'économie circulaire.



### Financement participatif

RTE est associé à la plateforme Ulule pour soutenir des projets de développement des territoires traversés par ses nouveaux ouvrages.



### La carte interactive

Une carte permet aux parties prenantes de débattre sur les projets à venir.

Pour en savoir plus sur la concertation innovante, rendez-vous à la page 38.

# 03

## **QUATRE CLÉS POUR RÉUSSIR SES CONCERTATIONS**

---

Les démarches de participation du public se renforcent en même temps qu'elles se complexifient. C'est pourquoi toute entreprise qui souhaite réussir ses démarches de concertation doit être en mesure de maîtriser différentes « clés ».

---

# Les 4 clés pour inscrire la concertation au cœur de la conduite de projet



## Constituer une équipe efficace et légitime

p.28

Si les équipes de concertation diffèrent selon les organisations, on remarque que les démarches qui fonctionnent ont des traits caractéristiques, qui permettent de tirer quelques enseignements :

- Pour devenir naturelle et intuitive, la concertation doit intégrer l'ADN de l'entreprise
- Une équipe dédiée à la **participation** du public sur le terrain facilite la consolidation d'une expertise ;
- Dans les grandes entreprises, une direction ou un **département national** avec un rôle transverse de recherche, d'animation et d'appui complète efficacement l'action locale ;
- Le soutien par les **instances décisionnaires de l'entreprise** est indispensable pour pouvoir associer des partenaires de poids à la concertation.



## Se professionnaliser pour appréhender les exigences de la concertation

p.30

Organiser une concertation implique de mobiliser des savoir-faire divers : relationnels, communicationnels mais aussi techniques, juridiques et de gestion de projets. On observe que les entreprises misent pour cela sur plusieurs types de profils et d'acteurs complémentaires :

- Des **équipes internes dédiées à la concertation** qui mobilisent leurs savoir-faire et capitalisent sur les connaissances entre deux projets ;
- Ceux qui **pilotent** le projet, maîtres d'œuvres et opérationnels ;
- Des **cabinets spécialisés**, qui apportent **une vision à la fois stratégique et opérationnelle** des enjeux et de l'ingénierie de la concertation ;
- Des **institutions** : la CNDP en premier lieu, qui dans certains cas désigne des garants auprès du projet ;
- **L'écosystème** des acteurs qui prennent part au débat public.



## Mesurer et suivre la performance de la démarche de concertation

p.36

Comme pour toute autre activité de l'entreprise, il est fondamental de donner de la visibilité sur les démarches de concertation et d'en mesurer les gains.

- De plus en plus d'acteurs mettent en place des **indicateurs de performance** pour suivre l'efficacité de leurs actions. Ces indicateurs sont construits au **plus près du projet** au moment de la stratégie de concertation.
- La participation du public représente également un **coût conséquent** et doit à ce titre être prévue dans les budgets. L'estimation de la **valeur actuelle nette** du projet permet également d'intégrer les coûts et les bénéfices à la décision d'engagement.
- Mettre en place ces pratiques de bonne gestion renforce l'efficacité des concertations et leur acceptation en interne de l'entreprise.



## Se montrer innovant dans ses méthodes de concertation

p.38

La participation du public est une pratique **en évolution constante**, pour laquelle les acteurs éprouvent de nouveaux procédés régulièrement. C'est un champ de prospection auquel les entreprises prennent part car ce sont elles qui mènent ces concertations au quotidien.

- Cette réflexion réunit également **différents acteurs** : instituts, think-tank, universités, startups, etc.
- De **nouvelles procédures et modalités** de concertation impliquant davantage le grand public sont menées : concertation itinérante, porte-à-porte, outils numériques, financement participatif et autres.

# 1- Constituer une équipe efficace et légitime

Du fait de son caractère hybride et transverse, la concertation peine parfois à s'incarner dans l'entreprise. Pourtant, son positionnement est un enjeu déterminant pour garantir sa cohérence et son efficacité. Si les équipes de concertation diffèrent selon les organisations, certains critères de succès peuvent être dégagés.

## Une équipe dédiée pour infuser un « esprit de concertation » dans l'entreprise

- La concertation n'est pas un sujet annexe. D'elle peut dépendre la réussite d'un projet. Elle mobilise des savoir-faire spécifiques (*voir ci-après*) qui nécessitent des ressources propres.
- D'un projet à l'autre, l'expérience acquise au sein de l'équipe facilite la montée en compétence rapide sur les enjeux et la méthodologie de toute nouvelle concertation.
- En termes d'image, le processus de concertation est mieux perçu à l'externe lorsque la concertation est dans l'ADN de l'entreprise et qu'il s'agit d'un mode décisionnel naturel au sein des équipes. Les entreprises qui facilitent la participation des salariés aux projets de l'entreprise ont souvent davantage d'aisance pour accepter les divers points de vue externes. > *Retrouvez à ce sujet l'étude d'Atlante sur l'innovation collaborative sur notre site [atlante.fr/etudes](http://atlante.fr/etudes)*

## Une équipe à deux niveaux : de terrain et d'animation

- Une équipe dédiée à la concertation « sur le terrain » est nécessaire pour développer une intelligence situationnelle. C'est un prérequis, la concertation étant un acte fondamentalement « humain » et empathique. Son rôle est à la fois de connaître le projet et les parties prenantes, de faciliter le contact entre l'entreprise et le public, et de véhiculer l'information.
- Une direction ou un département national avec un rôle transverse de recherche, d'animation et d'appui vient compléter l'action locale. Celle-ci est dans certains cas amenée à favoriser la formation des équipes du projet. Elle assure également le lien avec les parties prenantes nationales.



### Le regard d'Isabelle Rivière

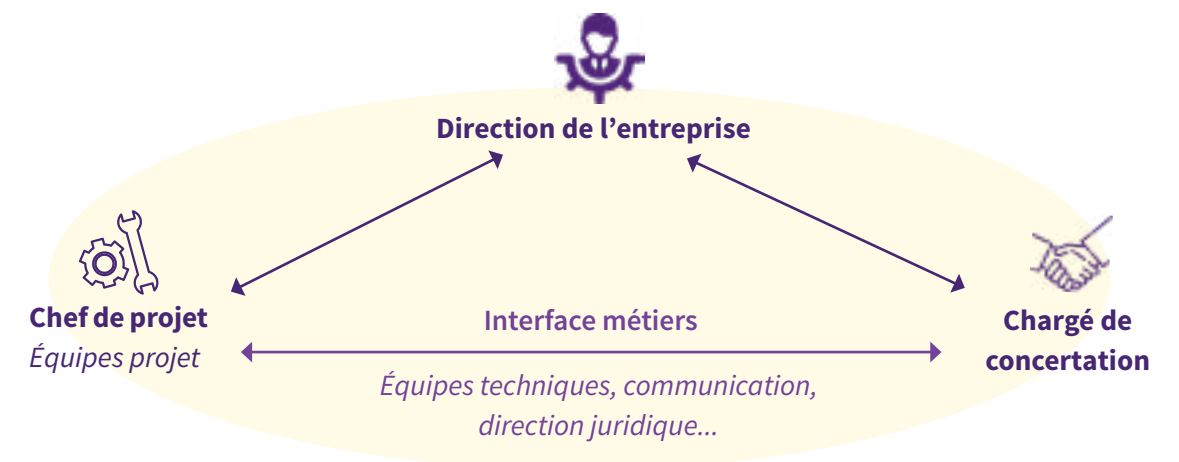
« Dès la création de la Société du Grand Paris, avec la direction des relations territoriales, l'accent a été mis sur l'ancrage local témoignant de l'importance accordée au dialogue qui doit irriguer le projet du Grand Paris Express dans son ensemble. »



## Une place dans l'organigramme qui donne les bons leviers de décision

Le positionnement du chargé de concertation et sa mission seront choisis en fonction de la taille du projet et de ses enjeux stratégiques, pour mettre en place les conditions permettant de faire aboutir le débat public.

- La participation du public peut prendre une dimension politique. Elle engage l'image de l'entreprise et influe sur l'aboutissement du projet. C'est au regard de ces impacts conséquents que le profil du responsable de concertation et son rattachement sont définis.
- L'expérience montre que le soutien par les instances décisionnaires est crucial pour associer des partenaires de poids à la concertation, et avoir les leviers de sa mise en œuvre.
- La concertation diffère de la communication, elle s'en distingue par sa forme de dialogue et par son objet, qui est de faire aboutir un projet commun. La séparation de cette équipe de la direction de la communication peut apparaître à l'externe comme un gage de compréhension des enjeux du débat public et de crédibilité du dialogue. Cette dernière vient toutefois souvent en appui du département concertation pour l'apport de supports.
- Dans certains projets à fort enjeu d'acceptabilité sociale, l'indépendance du chargé de concertation vis-à-vis des équipes-projet permet de légitimer son rôle de facilitateur impartial du dialogue, selon le macro-schéma suivant.



## 2. Se professionnaliser pour appréhender les exigences de la concertation

La concertation est progressivement devenue stratégique dans la réussite de grands projets. Ses acteurs tendent à se professionnaliser afin d'en maîtriser les règles, de comprendre les termes d'un débat réussi et de dégager les solutions de compromis envisageables. Pour répondre à ce niveau d'exigence, les maîtres d'ouvrage cherchent à professionnaliser des acteurs internes dédiés à la concertation (en s'appuyant notamment sur des acteurs tiers, experts de la concertation) tout en sensibilisant l'ensemble des équipes (projet, métiers...) aux enjeux de la concertation.

### L'acquisition de compétences en interne

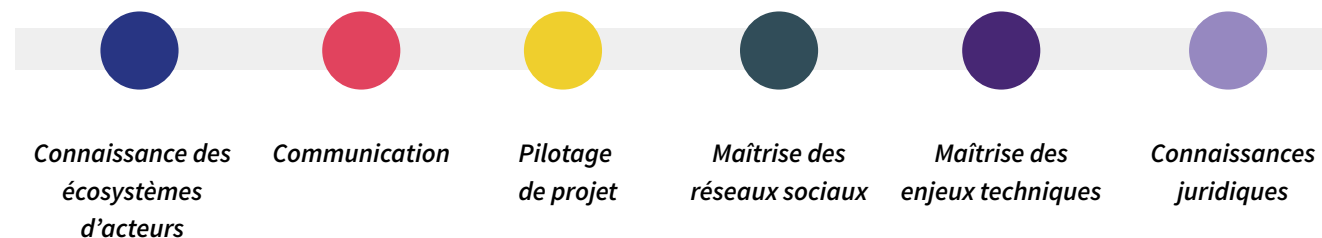
#### Equipes concertation

En vue de faire aboutir le débat, les concertants doivent maîtriser le cadre légal, connaître les parties prenantes et les marges de manœuvre du projet. Mener une concertation requiert également des **connaissances techniques et méthodologiques**, du savoir-être et un bon relationnel. Par ailleurs, certains départements « concertation » endossent un rôle de **recherche** et d'animation pour développer des méthodes pertinentes sur le long terme.

#### Equipes projet

La sensibilisation et l'implication des équipes du projet est nécessaire pour impulser un « **réflexe de la concertation** ». Cela permet à la fois de gagner la confiance des parties prenantes, de maintenir un bon niveau de dialogue tout au long du projet, de faciliter nombre de démarches opérationnelles et d'identifier des marges de manœuvre. Une formation devient nécessaire lorsque ces derniers sont en première ligne du débat public.

### Différentes expertises à mobiliser pour réussir sa concertation



### L'association de professionnels de la concertation

Le choix de faire appel à des acteurs tiers permet d'assurer les bonnes conditions du débat.

#### Les avantages du recours à des professionnels de la concertation

- La concertation requiert une forme d'impartialité ce qui explique la nomination de garants par la CNDP dans le cadre de concertation préalable, mais aussi la sollicitation de cabinets spécialisés, acteurs tiers généralement neutres vis-à-vis du projet et de ses enjeux.
- L'acteur tiers spécialisé apporte ses expériences sur le sujet. Il éclaire le porteur du projet grâce à sa maîtrise du cadre légal et réglementaire, des techniques d'ingénierie de la concertation voire grâce à sa connaissance des territoires qui lui permettent d'orienter la concertation.
- Enfin, le débat public s'exerçant principalement autour de projets, recourir à des acteurs externes permet d'adapter les ressources à ce besoin temporaire.



#### Le regard de Julie Taldir

« Sur de grands projets, SNCF Réseau n'hésite pas à faire appel à des agences de concertation, recrutées pour apporter une connaissance plus complète du territoire, pour accompagner l'animation des temps de concertation et pour analyser leurs résultats. »

### Quel appui pour les équipes projet et concertation ?



Cabinet spécialisé dans l'ingénierie de la concertation



Cabinets de conseil et de lobbying



Apporteurs de solutions digitales



# + ZOOM SUR

## La nécessaire maîtrise des outils digitaux

La maîtrise des outils numériques constitue de plus en plus un savoir-faire indispensable à toute équipe de concertation ou équipe projet se professionnalisant. Le digital offre en effet de nouvelles opportunités pour recueillir l'avis des acteurs concernés et maîtriser les risques d'opposition, que cela soit sur des plateformes dédiées ou sur les réseaux sociaux.

### Les enquêtes en ligne se développent



- La concertation est bien passée à l'heure numérique. Certains projets, plans et programmes – notamment ceux soumis à évaluation environnementale et exemptés d'enquête publique – doivent aujourd'hui faire l'objet d'une procédure de consultation par voie électronique. Cette procédure est intégralement dématérialisée. À la différence de l'enquête publique, il n'y a pas de commissaire enquêteur ou de commission d'enquête.
- Au-delà de ce dispositif prévu par la loi, des consultations numériques, à l'initiative des porteurs de projet, peuvent être envisagées (voir pages 30-31). Encore faut-il bien en définir les contours (questionnaire en ligne, blog, plateforme interactive...) pour éviter les écueils de cette agora numérique : non-représentativité des débats, accès inégal à internet, absence de dialogue et expressions agressives, protection des données des participants...

### L'indispensable veille sur les réseaux sociaux



- Les réseaux sociaux permettent d'avoir de façon instantanée accès à une expression citoyenne. Ils constituent en effet des espaces où les citoyens se renseignent, s'expriment débattent et se forment leurs opinions. En assurant une veille sur ces réseaux, le porteur de projet est donc en mesure de prendre le pouls de la population.
- Mais attention ! Les réseaux sociaux offrent souvent une caisse de résonance aux mécontentements et aux oppositions qui peuvent biaiser la perception sur l'acceptation d'un projet. Le porteur de projet doit donc maîtriser les codes de ces réseaux pour relever les éventuelles inquiétudes de la population et y répondre tout en décelant les foyers d'oppositions parfois peu représentatifs mais aux pouvoirs de nuisance certains (désinformation, buzz négatifs...).

## Connaître l'écosystème de la concertation

### Les élus, les acteurs universitaires et associatifs, la société civile

Autour de la participation du public, se réunissent de **nombreux acteurs tiers légitimes** issus de sphères hétérogènes : les universités, les think tanks, le secteur associatif, le monde scientifique, les élus... Tous peuvent être associés au processus de concertation ou inspirer des outils méthodologiques.

### Le droit d'initiative

L'ordonnance du 3 août 2016 a mis en œuvre un droit d'initiative permettant à la société civile, des parlementaires, une collectivité territoriale, un Etablissement Public de Coopération Intercommunale ayant une compétence pertinente ou une association, de saisir le préfet ou la CNDP directement pour renforcer la procédure de concertation autour d'un projet ayant un impact sur l'environnement.

Les projets de réforme relatifs à une politique publique pouvant impacter l'environnement peuvent également faire l'objet d'une saisine par la société civile, des élus nationaux ou l'Etat.



## Les institutions

La CNDP est une autorité administrative indépendante (voir le détail de ses missions ci-après). Elle se compose de 25 membres qui assurent son **indépendance** vis-à-vis des administrations et des maîtres d'ouvrages.



### Présidence

Le président,  
les vice-présidents



### Hauts fonctionnaires

Un membre du Conseil d'Etat, de  
la Cour de cassation, de la Cour  
des comptes et un magistrat



### Elus

Un sénateur et un député  
ainsi que six élus locaux



### Personnalités

10 personnalités qualifiées  
et représentantes du secteur  
économique, associatif, syndical

Un MOOC sur le cadre réglementaire de la participation du public dans le champ environnemental a été réalisé par la CNDP et ses partenaires pour présenter les évolutions réglementaires, le processus de participation, le rôle des garants, etc. Il est disponible sur la plateforme gouvernementale (FunMOOC).

### Quel rôle pour les garants ?

L'ordonnance du 3 août 2016 a confié à la CNDP la mission de constituer et de gérer une liste nationale des garants de la participation pour veiller au respect des règles de la participation du public, des études préalables jusqu'à l'enquête publique. Les garants ont un devoir de réserve et de neutralité.

Pour certains types de projet, le garant est placé auprès d'un maître d'ouvrage pour observer le processus de concertation et s'assurer de son bon déroulement, conforme aux exigences réglementaires. Il contrôle les modalités de la participation du public, la qualité et l'intelligibilité de l'information ainsi que les supports de diffusion de celle-ci, les caractéristiques d'expression du public, et le niveau des réponses apportées par le maître d'ouvrage au public.

A l'issue de la concertation, le garant publie un rapport de la concertation.

Le **Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire** mène des initiatives pour partager les bonnes pratiques. Une charte de la participation du public est ainsi proposée par ses services pour les acteurs souhaitant s'engager ou simplement donner des gages aux parties prenantes.

## + ZOOM SUR Le rôle de la CNDP

### Permettre la participation des citoyens

La CNDP veille à ce que chaque citoyen puisse participer à la conception des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national. Cela est permis grâce à une temporalité de la concertation adaptée à l'expression de chacun (suffisamment en amont et tout au long du projet), et à une influence réelle de cette expression sur l'évolution du projet.

### Veiller à l'information et la participation du public jusqu'à la réalisation du projet

L'information des citoyens est une condition sine qua non de la pertinence du débat. C'est en ce sens que la CNDP veille à ce que chaque participant ait accès à celle-ci depuis sa conception jusqu'à l'enquête publique. Elle s'assure également que les décisions rythmant l'avancement du projet soient transparentes et accessibles.

### Promouvoir le débat public

En dehors du temps des projets, la CNDP a un rôle primordial de sensibilisation pédagogique et méthodologique au débat public, tant auprès du grand public, que des maîtres d'ouvrages et de l'écosystème dans lequel évolue cette discipline.

## 3. Mesurer et suivre la performance de la démarche de concertation

En dépit de ses particularités, la concertation, comme toute autre activité de l'entreprise, doit être pilotée : planification, construction d'indicateurs et reporting régulier. Les outils de mesure de la performance semblent parfois délicats à appliquer à la concertation, dont les résultats sont moins quantifiables que d'autres activités traditionnelles de l'entreprise.

Pour autant, garantir une bonne visibilité à l'activité de concertation permet à l'entreprise et aux responsables de projet d'en appréhender l'utilité. Le reporting permet de manière subsidiaire de promouvoir les démarches de concertation et de co-construction comme mode d'action et de décision au sein de l'entreprise.

### Objectifs et indicateurs

Les entreprises définissent aujourd'hui plus précisément les objectifs du débat public et construisent des indicateurs de performance liés pour suivre l'efficacité de leurs actions. Ces objectifs et indicateurs de performance doivent être construits au plus près du projet par la définition de la stratégie de concertation. En fonction de la nature du projet et des parties prenantes, les objectifs et indicateurs ne seront pas les mêmes.

### Quelques exemples d'indicateurs de performance

Objectifs	Indicateurs
La richesse des débats	Nombre de comités, de contributions ou de propositions reçues, % des zones concernées
La représentativité des parties prenantes	Taux de participation Quantité de catégories d'acteurs présents
La maîtrise du budget	Cohérence de la dépense par rapport aux coûts prévisionnels
L'issue du débat public	Taux de satisfaction, nombre de propositions mises en œuvre, taux d'acceptabilité du projet

**À adapter au projet**



### Un gage de transparence

Dans certains cas, ces indicateurs sont régulièrement transmis aux parties prenantes et peuvent faire l'objet d'un accord au début du débat public.

Pour les projets dont le débat public est encadré par la loi, le reporting pourra être publié sur l'espace dédié du site de la CNDP.

### Budget

La participation représente un coût conséquent qui est évalué et intégré au budget dès la conception du projet. Deux cas de figures sont observés pour l'élaboration du budget :

1. Les coûts sont estimés précisément dès la formalisation du budget du projet.
2. Une enveloppe globale est définie en amont, avec un usage qui évolue au gré des besoins.
  - Cette 2e pratique est plus apte à appréhender l'ensemble des coûts de la concertation, complexes à anticiper.
  - Dans le deux cas, des réserves sont parfois provisionnées pour les coûts imprévus, inhérents à ce type de démarche.

### Comment faire accepter le budget de la concertation ?

La concertation peut être considérée comme une action de prévention des risques et, par conséquent, un moyen de sécuriser la réalisation du projet. Dans cette logique, il est envisageable d'intégrer ses coûts dans la phase d'engagement du projet comme une option de sécurisation.

### Le coût de la non-concertation ou de la « mé-concertation »

Pour défendre un budget de concertation, il est parfois plus pertinent de donner des métriques sur le coût d'opportunité de la concertation : quantifier par exemple le coût d'un non-jour de chantier pour cause de manifestation, chiffrer les mois potentiels de retard, mettre en parallèle les coûts de la concertation et les coûts de la contestation (recours juridiques par exemple).



### Le regard de Claire Grandet

« RTE souhaite aller plus loin dans son approche en pilotant précisément ses dépenses de concertation et en mesurant leur performance. Cela implique, pour comparer, de pouvoir valoriser financièrement ce risque lié à une insuffisance de concertation. »

## 4. Se montrer innovant dans ses méthodes de concertation

La concertation se distingue par son caractère **innovant et hybride**. Depuis les années 1990, les projets de maîtrise d'ouvrage ont expérimenté différents formats de participation qui viennent dynamiser le débat en s'adaptant au contexte, aux enjeux et au public. D'une certaine façon, la participation du public est aussi un **terrain de R&D**.

Des pratiques issues de la **sphère politique** ont émergé, encouragées parfois par des cabinets spécialisés. Le porte à porte coordonné par des applications mobiles est un exemple de concertation issue de la campagne d'Obama de 2008.

La **participation digitale** est un autre exemple de l'évolution des pratiques et s'est multipliée, à l'instar de la sollicitation des Parisiens sur une plateforme en ligne au budget de la Ville de Paris.



### Le regard de Julie Taldir

« Les modalités de concertation ont évolué avec le temps. Il y a quelques années, les démarches mises en œuvre visaient surtout à recueillir les avis sur les projets. Aujourd'hui, SNCF Réseau cherche à diversifier à la fois ses modalités de concertation - utilisation du présentiel et du digital, configurations de salles sous forme d'atelier de travail sur table plutôt que de réunion plénière, matériel de travail différent, visites terrain... - et ses cibles - ne pas avoir en concertation toujours les mêmes acteurs, faire participer l'ensemble des personnes concernées par un projet.. »

## Comment innover dans la concertation

### Débat numérique

La concertation à l'aide **d'outils de visualisation** permet aux participants de se projeter dans les transformations à venir. En 2D ou 3D, la visualisation facilite le débat.

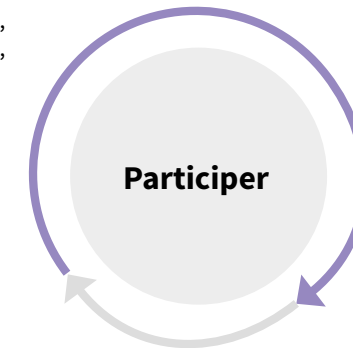
Le digital permet aussi de développer la **participation en ligne**, parfois plus souple et plus accessible en complément d'une présence terrain : avis, commentaires, votes en ligne, budgets participatifs, sondages, cartographies modulables, ...

### Sur le terrain

Les **espaces du débat** sont déterminants pour toucher sa cible : les lieux de passage seront privilégiés pour ceux qui souhaitent un débat ouvert au grand public, les sites de l'entreprise toucheront davantage un public averti...

La **concertation itinérante**, sur les lieux du projet, ou chez les riverains, dans des zones reculées ou dans les gares permettent de créer des espaces de débat différents.

**Design thinking**, atelier citoyen, formation des citoyens préalable au débat, porte à porte, café débat, atelier manuel... Chaque débat a son format, pour remettre l'humain au centre.



### culture de la concertation

La concertation et le dialogue dont les obligations légales concernent principalement les grands projets, s'ouvrent à **d'autres aspects de l'entreprise** : programmation, communication, ...  
Au sein des projets, elle s'étend à des **sujets plus précis** : les modalités opérationnelles, les tracés des projets, la technologie choisie...

« Promouvoir l'esprit d'entreprendre et créer les conditions de la confiance pour innover, pour transformer nos repères historiques et culturels en atouts, tel est l'objectif de la concertation entre les parties prenantes sur un territoire autour d'un projet. »

Rapport du CESE, « Concertation entre parties prenantes et développement économique », 2014, Laurence Hézard, Brigitte Fargevielle



# + ZOOM SUR

## Deux procédures de concertation innovantes

SNCF Réseau a mené depuis plus de 15 ans 14 débats publics sous l'égide de la Commission nationale du débat public portant sur des lignes nouvelles. Cette expérience l'a conduit à adopter de nouveaux formats de débat public, comme les ateliers citoyens. **L'apport du digital a été embrassé avec succès** avec par exemple l'utilisation de la carte interactive participative.



### La carte participative

Utilisée notamment sur la Ligne Nouvelle Paris-Normandie, pendant la phase de concertation de novembre 2016 à février 2017, la carte participative de la concertation permettait à chacun de :

- Proposer des zones de passage des tronçons de la ligne
- Commenter les zones de passage en expliquant son point de vue
- Consulter la carte de la ligne synthétique et visualiser les commentaires, propositions et débats en ligne.

Cette démarche permet et de proposer un échange en continu, transparent et collaboratif tout au long de la période de débat.



- Le digital est un apport qui ne vient pas pour autant remplacer le débat public de personne à personne. C'est souvent un outil complémentaire, qui peut être utilisé lors de rencontres ou sur une plateforme en ligne, accessible à tous.



RTE innove régulièrement en matière de débat public, grâce à la démarche de recherche du département concertation et à l'écosystème de la concertation dont il s'entoure (par exemple via le projet INSPIRE-Grid dont l'objectif est d'intégrer la dimension sociétale de la concertation). Ateliers participatifs, conférences de citoyens, et partenaires originaux permettent de renouveler le débat.

### Ateliers citoyens

Le projet Citizen Watt : RTE a participé en tant que partenaire à l'initiative Citizen Watt, soutenue par la Ville de Paris, et visant à sensibiliser les citoyens à leur impact sur le réseau. Cela s'est traduit par des formats d'ateliers innovants :



- Visites d'un poste électrique pour expliquer le fonctionnement des installations et l'impact d'un pic de consommation.
- Ateliers de fabrication de capteurs.

Ce type d'ateliers alternatifs favorise généralement l'appropriation du débat public par des publics non experts et souvent éloignés des problématiques techniques de grands projets industriels et d'aménagement.



#### Le regard de Claire Grandet

« Pour améliorer ses pratiques, RTE s'appuie largement sur des travaux de recherche et prospective menés en interne du département. Le département accueille en son sein deux étudiants en thèse qui travaillent sur les mécanismes d'opposition et les mécanismes économiques entourant la concertation. RTE participe également à des groupes de réflexion français ou européens. »



# CONCLUSION

Face aux enjeux que porte la concertation, on observe dans les entreprises et dans l'administration un mouvement de professionnalisation des démarches de participation du public. Paradoxalement, celle-ci devient l'affaire d'experts. Il n'est pourtant pas question de confisquer la parole des citoyens (dont certains développent eux-mêmes des expertises sur les projets qui les concernent et sur les modes de participation dont ils disposent), mais bien d'améliorer progressivement son cadre d'expression.

Pour les entreprises, il s'agit de mieux comprendre cette parole dont les canaux se multiplient, d'appliquer un cadre juridique qui s'enrichit autant qu'il se complexifie tout en sachant le dépasser pour aller à la rencontre des citoyens concernés par les projets. Pour ce faire, il est possible de s'inspirer des exemples d'entreprises pour qui la concertation est déjà ancrée dans la culture et les modes de fonctionnement, et dont nous avons ici livré quelques témoignages.

C'est d'autant plus nécessaire que le mouvement de participation du public est encore appelé à s'amplifier avec la multiplication des grands projets dans les territoires, sous l'effet de la transition écologique et du nécessaire effort de modernisation des infrastructures de transport (ferroviaire, routier mais aussi maritime et aérien). Dans ce mouvement, l'implication des citoyens doit être recherchée pour démontrer la pertinence de chaque projet et susciter l'adhésion autour de la notion d'utilité publique. A défaut, la défiance s'installe et les projets patinent.

Les grandes entreprises font donc face à un défi qui nécessite des adaptations dans leurs organisations et le développement de savoir-faire spécifiques pour se rapprocher des citoyens et politiques. Nous espérons vous avoir livré quelques clés en ce sens dans cette publication !

**Bonnes concertations !**





Atlante accompagne les acteurs économiques et institutionnels dans la conduite des transformations et la recherche de performance.

Nous conseillons les décideurs et leurs équipes de l'émergence des projets à leur concrétisation.

Notre action se déploie sur trois domaines d'expertise : énergies, réseaux, mobilités.



**CÉLINE CHANEZ**



ASSOCIÉE FONDATRICE  
CELINE.CHANEZ@ATLANTE.FR  
07 77 38 48 06



**BENJAMIN SIGNARBIEUX**



DIRECTEUR ASSOCIÉ  
BENJAMIN.SIGNARBIEUX@ATLANTE.FR  
06 21 94 81 58

**Atlante**  
nos énergies se rencontrent

78 BOULEVARD BOURDON  
92 200 NEUILLY-SUR SEINE  
FRANCE