

La concertation communale

SE CONCERTER POUR DÉCIDER ET
AGIR DURABLEMENT SUR LE TERRITOIRE



GUIDE MÉTHODOLOGIQUE

Le GRDR et ses partenaires dans le Bassin du Fleuve Sénégal remercient sincèrement toutes les institutions techniques et financières françaises, européennes et africaines (les Délégations de l'Union Européenne, le Ministère des Affaires étrangères, les collectivités locales en coopération décentralisée en France, au Mali, au Sénégal et en Mauritanie, le CCFD Terre Solidaire, le Secours Catholique, Via le Monde, le Comité Français pour la Solidarité Internationale et les associations de migrants) qui nous ont accompagnés dans ce processus de « recherche et de réalisations ».

Ce travail de capitalisation est à la fois un aboutissement et une mise en perspectives pour développer des outils adéquats pour consolider les processus de maîtrise de la décision et de l'action pour un aménagement concerté des territoires.



Et toutes les collectivités partenaires du Bassin du Fleuve Sénégal.



Sommaire

- 04 **Préambule**
- 05 **L'expérience du PAIDEL : accompagnement de processus de développement local au service des collectivités du Bassin du Fleuve Sénégal (Mali, Mauritanie, Sénégal)**
 05 Le GRDR : une association active sur le double espace de la migration
 06 Pour que les acteurs locaux prennent en main leur avenir
 07 L'appui du GRDR aux politiques de Décentralisation
 08 Les 4 étapes du processus de développement local concerté
- 09 **Concertation : définitions et concepts**
 09 Qu'est ce que la concertation ?
 10 La concertation, pour quoi faire ?
 11 De l'intérêt particulier à l'intérêt général
- 13 **Mise en place et fonctionnement des instances de concertation communale**
 13 Le conseil municipal : clé d'un dispositif légal
 15 Faire émerger la concertation communale
 17 Définir les modes de concertation communale
 21 Organiser la concertation communale : les Instances
 29 Règles de fonctionnement des Instances de Concertation Communale
 29 L'animateur de développement local
 30 Le coût de la concertation
- 33 **Outils et astuces pour l'animation de la concertation communale**
 34 La conduite du processus de concertation territoriale en 5 étapes
 35 Mise en place des instances de concertation communale
 37 Bien choisir les membres des instances
 38 Préparer la réunion du cadre de concertation
 39 Les réunions du bureau
 41 Encourager la prise de décision de façon participative
 42 Gestion de conflits : établir une typologie des conflits
 43 Comment gérer un conflit ?
 46 Se concerter avec les ressortissants en France et en Europe
- 48 **Annexes**

Liste des Acronymes

ADL : Animateur de Développement Local
ANE : Acteurs Non Étatiques
BFS : Bassin du Fleuve Sénégal
CCC : Cadre de Concertation Communal (équivalent aux ICC)
DL : Développement Local
EACD : Education Au Co-Développement

EDUCODEV : Migrants, acteurs d'Education au Co-Développement
EU-NOMAD : European Network On Migrations And Development (Réseau européen créé en 2007 sur la thématique « Migrations et Développement » : le GRDR assure la vice-présidence du réseau)
FDL : Fond de Développement Local

FORIM et FOJIM : Forum des Organisation Issues des Migrations/ Forum des Organisations de Jeunesse aux Identités Multiples
ICC : Instances de Concertation Communales
OSI/OSIM : Organisation de Solidarité Internationale/Organisation issues des Migrations

PAIDEL : Programme d'Appui aux Initiatives de Développement Local
PAP : Plan d'Actions Prioritaires
PDL : Plan de Développement Local
PIMDERO : Promotion de l'Implication des Migrants dans le Développement de leur Région d'Origine
TDR : Termes De Référence

Préambule

Ce guide est le résultat d'un processus itératif d'accompagnement d'une quarantaine de collectivités locales dans le Bassin du Fleuve Sénégal, en partenariat avec les coopérations décentralisées au Nord et au Sud ainsi qu'avec les élus locaux.

Depuis 2000, la démarche initiée par le GRDR à travers le Programme d'Appui aux Initiatives de Développement Local (PAIDEL) permet à des collectivités de piloter l'aménagement de leur territoire en concertation avec leurs administrés. Pour faciliter le lien entre collectivités et populations, des instances de concertation communale ont vu le jour. Ce guide est une capitalisation de 12 années d'expériences mutualisées entre le GRDR et les collectivités partenaires du Bassin du Fleuve Sénégal.

Le document présente une réflexion, des méthodes et des outils pour :

- Appréhender l'exercice d'une gouvernance locale participative ;
- Mettre en place un dispositif de concertation communale ;
- Animer une concertation de façon dynamique et opérationnelle.

Il est destiné à tous les acteurs œuvrant dans l'aménagement du territoire et le développement local : les collectivités, les acteurs socio-économiques locaux, les instances de concertation existantes, les animateurs de développement et autres

services techniques internes ou externes au territoire, ainsi que tout partenaire national ou international.

Dans un souci de clarté vis-à-vis de l'ensemble des lecteurs et au vu des différences de vocabulaire constatées entre les pays du Bassin du Fleuve Sénégal, une harmonisation du lexique bien qu'arbitraire a été nécessaire pour rédiger ce document. Ainsi, le terme « commune » regroupera également celui de « commune rurale » et « communauté rurale », celui de « maire » désignera également le « président de communauté rurale ».

Ce guide se présente en 4 parties :

1 L'EXPÉRIENCE DU PAIDEL : ACCOMPAGNEMENT DE PROCESSUS DE DÉVELOPPEMENT LOCAL AU SERVICE DES COLLECTIVITÉS DU BASSIN DU FLEUVE SÉNÉGAL (MALI, MAURITANIE, SÉNÉGAL)

3 MISE EN PLACE ET FONCTIONNEMENT DES INSTANCES DE CONCERTATION COMMUNALE

2 QUELQUES DÉFINITIONS ET CONCEPTS AUTOUR DE LA CONCERTATION,

4 OUTILS ET ASTUCES POUR L'ANIMATION DE LA CONCERTATION COMMUNALE

L'expérience du PAIDEL :

Une association active sur le « double espace » de la migration

LE GRDR : UNE ASSOCIATION ACTIVE SUR LE DOUBLE ESPACE DE LA MIGRATION

Le GRDR (Groupe de Recherche et de Réalisations pour le Développement Rural) est une ONG née en 1969 de la rencontre d'agronomes français, ayant pour la plupart travaillé en Afrique, et de migrants issus de la région du Bassin du Fleuve Sénégal (Mali, Mauritanie, Sénégal).

La volonté commune d'agir pour l'amélioration des conditions de vie dans les pays d'origine marque le début d'une collaboration GRDR-migrants pour des actions de formation à l'agriculture et d'éducation au développement dans le but d'apporter une solution durable à tous les problèmes liés à l'accès à l'eau, à la santé et à la sécurité alimentaire.

Depuis sa création jusqu'à aujourd'hui, l'originalité du GRDR réside dans la dimension « double espace » qui inscrit l'association dans une dynamique migration-citoyenneté-développement et insertion. Elle oriente ses actions vers des domaines aussi variés que l'hydraulique, les aménagements des eaux de surface, le maraîchage ou encore l'appui aux organisations paysannes et aux politiques de décentralisation.

L'action du GRDR en Afrique depuis 1969

- **De 1969 à 1985** - l'initiative de développement dans le Bassin du Fleuve Sénégal est presque entièrement prise en charge par les migrants organisés en associations à l'échelle villageoise. Les actions appuyées par le GRDR s'inscrivent dans une « démarche projet » basée sur la réalisation d'infrastructures sociales (écoles, puits, dispensaires, etc.).
- **De 1985 à 1999** - Renforcement des dynamiques associatives en Afrique, souvent portées par des migrants de retour érigés en leaders du développement. Ces associations intervillageoises ont progressivement acquis une capacité à gérer le développement localement.
- **Le début des années 2000** - [Mauritanie (89), Sénégal (96), Mali (99)], voit les politiques de décentralisation transférer aux collectivités locales la majorité des prérogatives fondamentales (eau, santé, éducation) pour le développement des territoires. Or la plupart des actions étaient jusque-là financées par les migrants au profit de leur village. Partant de ce constat et sollicité par les nouveaux élus locaux, le GRDR a mis en œuvre le Programme

d'Appui aux Initiatives de Développement Local (PAIDEL) dans les régions de Kayes (Mali), du Guidimakha, du Gorgol (Mauritanie), de Tambacounda et de Matam (Sénégal). Des dispositifs d'appui-conseil sont ainsi créés ou renforcés pour une meilleure maîtrise locale des décisions et des actions. En France, d'autres équipes du GRDR facilitent une concertation sur le double espace de la migration. Le GRDR accompagne des associations issues de la migration qui portent des actions pour leurs territoires de résidence et d'origine.

POUR QUE LES ACTEURS LOCAUX PRENNENT EN MAIN LEUR AVENIR

Le GRDR s'est fixé pour objectif de « créer un processus d'amélioration durable et continu des conditions de vie des populations, conforme à leurs aspirations et basé sur une mobilisation des ressources locales ».

Il s'agit d'appuyer les acteurs locaux (société civile et collectivité territoriale) sur la base de leurs propres ressources à initier un processus de développe-

ment local concerté. Le PAIDEL vise le renforcement des collectivités locales par le biais d'une participation des acteurs locaux (y compris les plus marginalisés des instances de décision traditionnelles ou institutionnelles).

Cette participation s'effectue à travers la connaissance du territoire (diagnostic), la formulation des besoins et la définition des priorités (planification), la prise de décisions et la mise en œuvre des actions (réalisation et gestion). Les différentes étapes du processus de développement local (Diagnostic, Planification, Mise en œuvre, Suivi-évaluation) requièrent d'organiser et d'animer la concertation à l'échelle du territoire communal pour que la participation des acteurs soit effective et efficace.

La volonté d'organiser et d'animer une concertation multi-acteurs conduit les élus locaux à différents questionnements préalables relatifs à la concertation : Quels acteurs constituent les forces du territoire ? Comment les réunir ensemble et autour de la Commune ? Comment les associer à la définition et à la réalisation d'un projet commun de territoire ? Que peuvent-ils apporter à la commune ? Et réciproquement ? Ce guide méthodologique aborde des questions spécifiques à la concertation communale, il peut être complété par quatre guides PAIDEL abordant d'autres éléments clés pour la réussite d'un processus de développement local.

RAPPEL DES OBJECTIFS DU PAIDEL :

- **Favoriser/soutenir** la concertation locale entre toutes les familles d'acteurs ;
- **Renforcer les compétences** des acteurs locaux ;
- **Créer des synergies** entre la politique de décentralisation et les dynamiques locales

Pour réaliser des projets de développement durable issus des choix des populations.

Références des autres guides issus de la capitalisation du PAIDEL :

- **La Monographie, un outil d'animation et de concertation :** « mieux connaître le territoire communal », Guide méthodologique pour la réalisation d'un diagnostic communal (2005).
- **Introduction au métier d'animateur de développement local :** guide méthodologique et film permettant d'appréhender le métier de l'animation de territoire et d'éclairer les acteurs locaux, en particulier les collectivités locales pour le recrutement d'un agent de développement (2007).
- **Le cycle de projet, de la conception jusqu'à l'évaluation :** Guide pratique de montage de projet (2007)
- **À la rencontre des migrants et de leurs partenaires pour une coopération de territoire à territoire :** Guide méthodologique pour l'organisation d'une mission d'acteurs du Sud en France (2010)

L'APPUI DU GRDR AUX POLITIQUES DE DÉCENTRALISATION

Les processus de décentralisation ont contribué à l'organisation des collectivités territoriales (dirigées par des élus locaux) qui ont en charge la décision, la gestion et l'action dans les domaines de compétences qui leur ont été transférés par l'État.

Les conseils municipaux sont ainsi devenus des acteurs locaux du développement mettant en place une nouvelle donne institutionnelle, devant associer la volonté et les initiatives des populations, de l'État et des divers organismes de développement (O.N.G. nationales et internationales, projets de coopération décentralisée et autres partenaires techniques et financiers).

La décentralisation : c'est un processus politique, juridique et administratif d'organisation des structures administratives de l'État qui accorde des pouvoirs de décision et de gestion à des organes autonomes locaux. Elle suppose :

- ◇ L'existence d'une collectivité territoriale de référence: la commune.
- ◇ L'existence d'un organe élu chargé de son administration: le maire et le conseil municipal.
- ◇ La mise en œuvre des principes de bonne gouvernance: **la participation de la population, l'équité, la transparence et la justice.**

Le développement local : c'est une dynamique de transformation sociale et économique portée par les acteurs locaux. Le développement local s'appuie sur la valorisation optimale des ressources locales (humaines, matérielles et financières).

Le GRDR a vu la nécessité d'apporter une contribution à la mise en pratique des politiques de décentralisation à

travers une démarche de développement local concerté.

Le PAIDEL a été conçu comme un dispositif d'appui-conseil aux élus locaux. L'enjeu était de permettre à ces nouveaux acteurs du développement de mener à bien leur mission. Les élus qui ont sollicité le PAIDEL se sont engagés à associer l'ensemble des forces vives de leur territoire de manière à créer une dynamique de territoire en lien avec leur conseil municipal.

LES 4 ÉTAPES DU PROCESSUS DE DÉVELOPPEMENT LOCAL CONCERTÉ

Bien que l'on s'accorde à dire qu'il n'y a pas de recette ou de méthode unique pour l'animation de processus de développement local, le schéma ci-dessous présente 4 étapes importantes pour faire émerger et pour appuyer une dynamique de développement local « territorialisé ». Chaque territoire étant différent, l'approche doit être affinée, adaptée à ses caractéristiques et contextes spécifiques.

ÉMERGENCE DU TERRITOIRE COMMUNAL

MIEUX CONNAÎTRE ET FAIRE CONNAÎTRE SA COMMUNE

Informar la population: Qu'est ce que le territoire communal?

Produire un diagnostic de territoire: la monographie communale

Valider la monographie par la population de tous les villages

Diffuser la monographie aux autorités de tutelle, aux partenaires, aux ressortissants

ASSOCIANT TOUS LES ACTEURS LOCAUX

SE CONCERTER ET S'ORGANISER

Informar la population: Comment agir pour le développement du territoire?

Créer des instances de concertation communale

Rechercher des financements pour le développement local

Constituer des partenariats avec l'extérieur

POUR LA DÉFINITION DE PLANS DE DÉVELOPPEMENT

PLANIFIER LE DÉVELOPPEMENT

Informar la population: Quel avenir pour le territoire communal?

Définir des plans de développement pluriannuels à l'échelle de la commune

Renforcer les compétences en montage de projets

ET LA MISE EN ŒUVRE D' ACTIONS DE DÉVELOPPEMENT

EXÉCUTER ET GÉRER

Informar la population: Quelles sont les actions à réaliser?

Constituer des comités de suivi et de mise en œuvre des actions

Renforcer les compétences de suivi et de gestion des actions

Concertation :

définitions et concepts

Définitions du dictionnaire

Concertation : action de se concerter, de s'entendre pour agir de concert ;

Concert : accord de personnes qui poursuivent un but

[Source : Le petit Robert].

QU'EST CE QUE LA CONCERTATION ?

Dans le contexte du développement local, la concertation est un processus qui associe de manière active le plus grand nombre de citoyens à la **définition d'un projet collectif**. Les « **citoyens** » (ceux qui participent aux décisions de la cité, du territoire) ou les acteurs locaux (ceux qui parmi les citoyens œuvrent dans des actions au profit du territoire) par le processus de concertation sont conviés à participer à la formulation du projet de territoire.

En s'appuyant sur la définition du philosophe J.J. Rousseau, « Le citoyen est un être éminemment politique (la cité) qui exprime non pas son intérêt individuel mais l'intérêt général. Cet intérêt général ne se résume pas à la somme des volontés particulières mais la dépasse », la concertation est alors un moyen pour l'exercice de la citoyenneté et son expression réelle. Elle a pour but la définition d'un projet d'intérêt général et la mise en œuvre des actions permettant de réaliser ce projet de territoire. En cela la concertation territoriale vise **une participation citoyenne** ou l'émergence d'une démocratie participative. Autre-

ment dit, il s'agit d'une démarche ou d'un dispositif qui a pour objet d'attribuer aux administrés d'une collectivité, aux populations d'un territoire un rôle dans la prise de décision voire également dans la conduite d'une action.

Quelques nuances qui ont leur importance...

- **Concertation ≠ Information :** elle n'est pas un moyen pour une partie d'informer les autres sur une décision prise préalablement. Si tel est le cas, il s'agira d'une habile manipulation.
- **Concertation ≠ Consultation :** elle ne se résume pas à une demande d'avis. La concertation suppose la confrontation entre les parties, l'échange d'arguments, l'explicitation des points de vue de chacun.
- **Concertation ≠ Codécision :** elle n'aboutit pas nécessairement à une décision, mais elle vise à la préparer. La décision finale peut n'appartenir qu'aux élus qui en détiennent légalement le pouvoir, mais qui intégreront les résultats de la concertation.
- **Concertation ≠ Médiation :** elle ne doit pas être mise en place comme

un outil pour la recherche d'un accord entre différentes parties. Toutefois, les dispositifs de concertation lorsqu'ils sont expérimentés et plus ou moins formalisés peuvent constituer de bons appuis pour engager une médiation sur un territoire. En effet, les acteurs qui ont fait l'exercice d'une concertation autour d'un projet commun ont acquis des réflexes pour aboutir à un consensus. Par ailleurs, ils connaissent les intérêts des autres parties et partagent une reconnaissance mutuelle.

LES QUALIFICATIFS DE LA CONCERTATION

La concertation requiert une :

- attitude de respect et de confiance;
- méthode de travail partagée;
- répartition des rôles pour œuvrer efficacement.

La concertation, ce n'est pas :

- une simple information sur la procédure;
- un moyen habile de communication;
- une simple explication à donner;

**CONCERTATION = INFORMATION
+ ÉCOUTE + DIALOGUE
POUR ALIMENTER UNE DÉCISION**

LA CONCERTATION, POUR QUOI FAIRE ?

L'objectif de la concertation est une mise en discussion de l'action territoriale pouvant aller jusqu'à une codécision des acteurs en présence. L'enjeu est une **meilleure efficacité et cohérence de cette action et une reconnaissance par tous de l'intérêt commun**. La finalité de ce processus itératif est la prise de décision et son application pour un développement durable du territoire.

Les acteurs de la commune doivent converger vers l'intérêt commun même si les enjeux de chacun divergent.

◇ Dans le cadre de la validation de la **monographie communale**, l'objectif de la concertation est de rassembler « sur une même natte » l'ensemble des familles d'acteurs locaux pour partager et produire une **représentation collective** de leur territoire. On échange et confronte les points de vue pour **que chacun s'identifie, reconnaisse les autres acteurs et connaisse mieux son territoire**;

◇ Pour **définir un projet de territoire**, pour partager une vision sur l'avenir, pour planifier les actions qui permettront d'atteindre un vœu commun, la concertation multi-acteurs permet de tenir compte des **avis de chacun**, de tendre vers la prise en compte par chacun de **l'intérêt général** et de légitimer les actions qui seront réalisées;

◇ Un dispositif de concertation qui réunit l'ensemble des acteurs et des pouvoirs locaux (élus, chefferie traditionnelle) est un outil idéal pour anticiper les risques de conflits et de contentieux pour permettre **une médiation interne au territoire**.

◇ Durant son mandat, un conseil municipal peut s'appuyer sur la concertation pour **légitimer ses prises de décision et son rôle dans l'aménagement du territoire**. Chaque décision du conseil

aura au préalable fait l'objet d'un débat avec l'ensemble des acteurs et composantes du territoire (villages, communautés ethniques, groupes d'intérêt économiques ou sociaux, partis politiques, etc.). Aussi la concertation permet de **diffuser l'information** au plus grand nombre d'autant plus si les acteurs participant au débat assurent cette charge.

- ◇ La concertation permet de **canaliser l'ensemble des forces vives** du territoire et de les organiser afin que leurs actions pour le développement soient cohérentes et complémentaires.
- ◇ À travers la concertation, on vise aussi l'exercice de la citoyenneté et on suscite des initiatives pour le développement. Elle peut s'inscrire également dans une stratégie de **renforcement des capacités des acteurs** en les associant aux réflexions, aux processus de décision et d'exécution.

DE L'INTÉRÊT PARTICULIER À L'INTÉRÊT GÉNÉRAL

L'intérêt général vise le bien-être des populations et tend à assurer sur un territoire une cohérence, une efficacité et une équité tant sociale que spatiale en matière d'accès aux services et équipements publics.

Mais l'intérêt général n'est pas inné. Il est nécessaire de le stimuler, de le

// Grâce au travail des Instances de concertation communale et de l'animateur, avec leur réunion, on sait les priorités pour tous les villages. Ils doivent en choisir une parmi beaucoup, c'est dur mais c'est important » (un maire au Mali) //

faire émerger en lien avec le sentiment d'appartenance ou l'identité commune. À travers un dispositif de concertation, le diagnostic territorial et l'exercice de la priorisation des actions permettent d'éveiller l'intérêt général. La priorisation est un exercice d'apprentissage du pouvoir, qui fera prévaloir l'intérêt commun, par opposition aux intérêts particuliers (c'est-à-dire propre à chaque individu ou à chaque groupe sans tenir compte des autres).

Avant la décentralisation, la vision d'intérêt général pour la population et ses représentants se limitait à deux échelons : **national et local** (le village).

Parce que l'intérêt général à l'échelon communal est à construire, il importe de poser des questions préalables à la prise de décision.

- ◇ Quelles priorités privilégier ? Pourquoi cherche-t-on à les privilégier ?
- ◇ Quels sont les groupes ou villages prioritaires ? En fonction de quels critères ?
- ◇ Qui va financer l'action ? qui va l'exécuter ? qui va financer le fonctionnement, la maintenance ? qui va gérer l'ouvrage et le service ?
- ◇ Qui bénéficie de quoi ? qui contribue ?

La concertation devra aborder ces questions qui permettront de renseigner sur l'intérêt particulier ou commun et de définir

les modes de leur prise en charge par la communauté.

Le travail en groupe pour définir des priorités est un exercice qui révélera les solidarités. Le territoire communal connaît de sérieuses disparités en termes de distribution géographique des localités comme des infrastructures de base (points d'eau, écoles, centres de santé, etc.). La concertation permet de mieux connaître les difficultés de chacune des parties du territoire communal.

La mise en place de groupes thématiques permet de réaliser un travail de qualité et de trouver des solutions réalistes aux problèmes des populations. Les solutions ne sont ni difficiles à réaliser ni systématiquement financières. En pratique, lors de ces travaux de groupe, il est impressionnant de voir se créer des reconnections/réconciliations entre villages, familles, voire ethnies. Autour de ces échanges, **les critères de « priorités »** sont à la fois techniques et sociaux. Si les critères techniques ne sont pas remis en cause (démographie, distance du point d'eau ou enclavement pour la santé), **les aspects sociaux sont négociés au bénéfice des villages et populations**

les plus défavorisés. C'est pourquoi le processus itératif de développement local en demandant l'implication de tous (décideurs et population) permet d'atteindre un but commun autrement plus difficile à atteindre dans les seuls espaces de mobilisation traditionnelle et politique. C'est aussi dans ce processus que **les mots «solidarité et citoyenneté» prennent tout leur sens.**

Ainsi, pour une priorisation des questions d'éducation, on peut appuyer un groupe ad hoc qui va réfléchir aux problèmes avec les associations de parents d'élèves, des instituteurs ou directeurs d'école, un représentant du conseil municipal délégué à l'éducation. L'animateur ayant bien préparé un inventaire et un état des lieux du secteur, accompagne le groupe dans la hiérarchisation des problèmes et des solutions à proposer pour la planification. **La reconnexion entre villages et communautés est un résultat inestimable** pour recréer de nouvelles règles de vie normatives pour un meilleur « vivre ensemble » sur des territoires ruraux fortement enclavés.



Mise en place et fonctionnement des instances de concertation communale

La démarche décrite dans cette partie du guide est issue de l'expérience du GRDR en appui aux collectivités du Bassin du Fleuve Sénégal. Rappelons que chaque collectivité locale a mis en place des instances de concertation en fonction des caractéristiques et contextes qui lui sont propres. À l'instar des processus de développement local, aucun dispositif de concertation communale ne doit être érigé en modèle. Toutefois, chaque expérience est susceptible d'enrichir la réflexion de tout acteur souhaitant mettre en place et animer une concertation à l'échelle de son territoire.

LE CONSEIL MUNICIPAL : CLÉ D'UN DISPOSITIF LÉGAL

À l'échelle du territoire communal, la mise en place d'un dispositif de concertation ne se fait pas sans l'aval du conseil municipal. Avec la décentralisation, le **conseil municipal** est l'autorité compétente pour définir les actions d'aménagement et de développement. La concertation communale doit être suscitée et portée par le conseil municipal. Le maire doit donc partager avec l'ensemble des élus, puis avec les acteurs du territoire communal l'intérêt d'organiser une concertation.

Ensuite, le **conseil municipal pourra délibérer** pour la mise en place d'un dispositif de concertation. Cette délibération qui confèrera une reconnaissance légale au dispositif de concertation permettra de renforcer sa légitimité. Certains acteurs internes au territoire ou externes peuvent s'avérer sceptiques à l'égard de la concertation communale. L'argument le plus souvent avancé contre la mise en place d'un dispositif de concertation est leur absence de légitimité ou de légalité. Qu'en est-il réellement ?



LES TEXTES OFFICIELS SE RAPPORTANT À LA CONCERTATION

Au Mali, selon le code des collectivités territoriales:

« **Article 17**: Avant de délibérer sur les matières ci-après le conseil communal **est tenu de prendre l'avis du ou des conseils de villages** ou/de fraction [...].

Article 64 : Les chefs de village, de fraction et de quartier participent à **l'élaboration et à la mise en œuvre des actions de développement** en direction de leur communauté. À cet effet, ils expriment auprès du maire les besoins de leur communauté, les solutions et les objectifs préconisés par celle-ci et les modalités de sa participation aux actions projetées. (...)

Article 72 : Les conseillers de village, de fraction et de quartier peuvent **formuler des recommandations** sur toutes les mesures qu'ils jugent utiles de voir mettre en œuvre par le maire. Ils donnent leur avis toutes les fois qu'il est requis par les lois et règlements ou qu'il est demandé par l'autorité administrative. Ils sont obligatoirement consultés sur différents domaines. »

En Mauritanie

« Le gouvernement de la République Islamique de Mauritanie a entamé le processus démocratique par une décentralisation administrative adoptée depuis 1986 en vue d'une part, de promouvoir l'exercice de la démocratie et d'autre part, d'impulser le développement local dans la mise en place de méthodes participatives en faveur d'une bonne gestion des affaires des populations. » programme de la décentralisation du Ministère de l'Intérieur 2005. »

(Extrait de la déclaration des politiques municipales de 1995).

Vu l'article 20 de l'ordonnance n° 87-289 instituant les communes, « le conseil municipal peut former en son sein des **commissions permanentes ou temporaires** pour étudier des questions d'intérêt communal. L'organisation et le fonctionnement de ces commissions sont précisés dans le règlement intérieur du conseil. » vu l'article 21 « Le conseil municipal établit son règlement intérieur », un conseil municipal peut inscrire dans son **règlement intérieur** la création d'une commission associant des élus et des personnes ressources du territoire dans le but de faire des propositions transmises au conseil municipal pour délibération.

Au Sénégal

L'**article 229** du code des collectivités précise que le conseil rural peut former des commissions pour l'étude des questions entrant dans ces attributions.

Le Programme National pour le Développement Local qui appuie les collectivités territoriales, préconise **depuis 2006 la création d'instances de concertation** et précise « **Le cadre de concertation** n'est pas un substitut au conseil rural dont les prérogatives et les règles de fonctionnement ont été fixées par la loi. Au contraire, **il appuie le conseil rural dans sa mission** de collecte des informations, d'impliquer les populations dans l'évolution de leur cadre de vie en fonction de leurs besoins. Le rôle principal du cadre de concertation est celui **d'animation, d'information, d'analyse et de proposition à l'endroit du conseil rural** afin que les propositions d'actions souhaitées par la population trouvent un consensus avant d'être examinées au sein du Conseil rural qui, seul, est habilité à engager la communauté rurale. »

La concertation est donc en totale adéquation avec les politiques de décentralisation qui cherchent à instituer « la prise en charge par les populations de leur devenir ». Les lois régissant les collectivités locales n'interdisent pas le partage de leur réflexion avec les populations. La concertation est un outil permis voire conseillé par les législations nationales. C'est au conseil municipal de rendre légal le dispositif de concertation au moyen d'une délibération ou en l'inscrivant dans son règlement intérieur.

La reconnaissance par les institutions nationales ou par les textes législatifs régissant la gouvernance et l'administration des collectivités, ainsi que la délibération du conseil municipal donne un caractère légal au dispositif de concertation. **Toutefois, la concertation pour qu'elle soit effective et efficace ne peut se limiter à une conformité légale. Il lui faut être légitimée par l'ensemble des acteurs clés du territoire.** C'est pourquoi le conseil municipal devra associer les autorités traditionnelles et les leaders des organisations de la société civile avant même de délibérer sur la forme que prendra la concertation.

FAIRE ÉMERGER LA CONCERTATION COMMUNALE

Si le conseil municipal est l'acteur incontournable d'un processus de développement local concerté, il ne peut à lui seul mettre en place un dispositif opérationnel. L'ensemble des acteurs locaux devront valider l'intérêt de mettre en place un

dispositif d'échange et de débat pour appuyer le conseil municipal à définir et à mettre en œuvre de manière transparente un projet de développement durable du territoire.

En d'autres termes, la concertation communale ne se décrète pas seulement, **elle émerge d'abord d'une volonté politique partagée entre les décideurs et l'ensemble des acteurs.** Certains préalables sont nécessaires à la mise en place d'un dispositif de concertation parmi lesquels :

- ◇ **Connaître les acteurs locaux**, les enjeux de chacun et leurs relations
- ◇ Faire émerger un **sentiment d'appartenance** au territoire communal : l'identité commune qui sera le liant de la concertation
- ◇ Définir les **objectifs de la concertation** communale et les partager
- ◇ Définir un **dispositif de concertation adapté** à son territoire
- ◇ Mettre en place le dispositif de concertation
- ◇ Les membres du dispositif définissent ses **règles**, son **fonctionnement** et ses **moyens**
- ◇ Animer la concertation et renforcer le dispositif.

Pour ce faire, **le diagnostic de territoire** est une étape pertinente et plus particulièrement lorsque la démarche est participative (cf. « La monographie, un outil d'animation et de concertation » GRDR, 2005). Les « **journées de validation de la monographie communale** » rassemblent les élus municipaux, les chefs de villages

et leurs représentants, les acteurs locaux voire les partenaires externes. Pendant trois jours, une centaine d'individus partagent et confrontent leurs connaissances du territoire communal. Souvent chacun d'eux apprend à connaître des villages dont il ignorait les caractéristiques voire même l'existence. La cartographie de l'espace communal se dessine et se partage avec les acteurs lors d'ateliers thématiques. Cette rencontre qui conclue **le diagnostic communal vise l'émergence ou le renforcement de l'identité communale.**

La conclusion des « journées de restitution de la monographie » est un moment privilégié pour partager avec les acteurs présents l'intérêt et les objectifs de la concertation. D'ailleurs, à cette occasion, en l'absence d'importants conflits internes à chaque partie (village, organisation de base, etc.), le maire peut faire une proposition de dispositif. Après un débat, si un consensus est possible, le dispositif est validé lors de cette journée. Les membres du dispositif ne sont pas obligatoirement désignés lors de cette journée. Chaque partie (village, organisation) devra nommer ses représentants et transmettre leurs noms au maire une semaine après la tenue de cette rencontre.

Pour faciliter un consensus au moment des « journées de validation de la monographie communale », il est nécessaire de le préparer en amont. **Au lancement du processus de développement local**, le maire parcourt l'ensemble des villages afin de préparer la venue de l'équipe qui

sera chargée du diagnostic participatif. De préférence, le maire sera accompagné d'un membre de l'équipe d'animation et par d'autres élus du Conseil ou d'acteurs actifs qui sont reconnus par tous. Il est souvent utile de veiller à la diversité ethnique et politique de cette délégation **pour que les populations ne suspectent pas le maire de faire une manœuvre politique.** Cette délégation est reçue par le chef de village qui réunit une assemblée composée de l'ensemble des personnalités et acteurs du village. À cette occasion, le maire appuyé par la délégation présentera **sa volonté de mettre en place une concertation** entre les élus et les populations. Puis, lors des diagnostics villageois, l'équipe d'animation présentera de nouveau l'objectif d'aboutir à un processus de développement local concerté. Enfin, les invitations orales et écrites adressées à chaque village et acteurs de développement pour les Journées de validation de la monographie préciseront l'objectif d'aboutir à un dispositif de concertation communale. Lorsque les moyens le permettent, afin d'inviter les villages à participer à ces journées, le maire peut faire une nouvelle tournée des villages comme au lancement du processus. Il pourra y présenter une proposition de dispositif de concertation et avoir les avis de chaque assemblée villageoise sur la composition et le fonctionnement du dispositif.

Aussi, pour la réalisation du diagnostic de territoire, un **comité de pilotage** peut être constitué. Ce comité de pilotage composé d'élus et d'autres acteurs

locaux dynamiques constitue un embryon de dispositif de concertation. Lorsque la monographie est validée sa mission attribuée par le conseil municipal s'arrête. Souvent il a été constaté que ce comité qui a permis de faire un premier exercice de la concertation à l'échelle de la commune est **élargi ou recomposé pour former la base du dispositif de concertation.**

DÉFINIR LES MODES DE CONCERTATION COMMUNALE

Quels objectifs ?

Avant d'imaginer un dispositif trop figé, trop lourd, inadapté, il faut faire l'exercice de ce que l'on cherche à travers la concertation. Dans un premier temps, le maire et le conseil municipal, puis l'ensemble des acteurs doivent partager les objectifs de la concertation.

- ◇ Mieux connaître les réalités du territoire
- ◇ Favoriser la communication
- ◇ Informer les populations
- ◇ Créer un espace de discussion « neutre »
- ◇ Modérer les antagonismes et gérer les conflits
- ◇ Installer la confiance et la transparence dans la gestion des affaires communales
- ◇ Rapprocher les citoyens et les élus
- ◇ Légitimer la commune dans son action
- ◇ Renforcer la démocratie et la gouvernance locale
- ◇ Stimuler l'action et les initiatives
- ◇ Impliquer la population dans le développement local
- ◇ Rendre les actions de chacun plus cohérentes

- ◇ Prioriser et planifier les actions à réaliser
- ◇ Unir les forces, les moyens, les savoir-faire et connaissances
- ◇ Renforcer des partenariats (ressortissants, ONG, coopérations)
- ◇ Suivre la mise en œuvre des actions

Les exemples ci-dessous sont loin d'être exhaustifs. D'autant plus que la concertation répond aussi à des stratégies de positionnement propres à chaque acteur. Si ces stratégies sont rarement explicitées, il est utile de les connaître, pour que la concertation ne soit pas une simple manipulation.

Exemple: Rôle des instances de concertation communale: un organe co-décisionnel dans la commune

- une cogestion de la mise en œuvre et du suivi de la planification communale,
- une forme de médiation intervillageoise, interprofessionnelle, voire « sur le foncier »
- une aide à la mobilisation des ressources internes,
- une mobilisation des populations dans les projets à réaliser (participation physique des bénéficiaires, pas uniquement: maîtrise d'ouvrage associée),
- une interface entre les bailleurs de fonds, les ONG et les populations en coordonnant les actions des partenaires sur le territoire communal
- une interface avec les migrants.

Quels acteurs ?

Les acteurs en présence doivent être connus ainsi que leurs relations, leurs enjeux propres et communs, leurs capacités. Avant de mettre en place un dispositif

UN JEU D'ACTEURS AUX INTÉRÊTS PARFOIS DIVERGENTS

Les personnes réunies « sur la même natte » pour la concertation sont toutes présentes pour prendre en charge le devenir de leur territoire et l'amélioration des conditions de vie. Elles se fixent ainsi un objectif commun dans le respect de l'intérêt général.

Mais le consensus ne se décrète pas, il se construit. C'est lorsque les intérêts particuliers se confrontent que le consensus peut émerger :

- Intégrer le **pouvoir traditionnel** à travers les chefs de villages, c'est reconnaître leur importance sur le territoire, prendre en compte tous les villages et intégrer ces acteurs aux décisions de la commune;
- Intégrer les **associations locales**, c'est leur permettre de s'exprimer sur les réalités locales telles qu'elles sont vécues par leurs adhérents mais aussi profiter pleinement de leur expertise ou de leur implication (cas des associations de parents d'élèves, les comités de gestion des barrages, les associations intervillageoises de développement);
- Intégrer **les migrants** qui participent au développement de leur territoire d'origine par l'apport financier et l'expérience. Le dispositif de concertation permet de les toucher sur l'intérêt commun pour dépasser les logiques villageoises. La concertation va ainsi favoriser un dialogue entre leurs associations en France et les autorités locales.
- Enfin, en plus du **maire** partie prenante dans la conduite du processus, il faut intégrer les **autres élus** qui sont les détenteurs légaux des pouvoirs, de la définition, et de l'application des politiques publiques locales. Sans eux aucun travail de mise en commun n'est réalisable. Les élus, à travers leur approbation des propositions issues de la concertation sont les garants de l'application des décisions.

Le dispositif de concertation apporte également une certaine « **mixité** », ou « **diversité** » **au niveau communal par l'intégration des femmes et des jeunes**. Les jeunes seront ensuite le moteur de la commune. Les femmes sont vectrices d'une forme de développement économique local (association maraîchère par exemple) et peuvent avoir une vision différenciée de l'espace communal ou villageois qui prendra en compte des contraintes comme l'éducation, la santé, etc.

de concertation, il est important pour le conseil municipal de connaître les jeux d'acteurs. L'outil Diagramme de Venn appelé aussi Diagramme des acteurs pourra être utile à cet exercice (cf. « La monographie, un outil d'animation et de concertation » GRDR, 2005). On comprendra ainsi : comment chaque acteur interagit au sein du territoire ? et quels sont les conflits potentiels ou réels ?

Le dispositif de concertation ne doit pas faire fi des conflits entre acteurs. Il faut

par exemple éviter de mettre de côté un opposant politique ou deux acteurs qui sont en concurrence. Au contraire le dispositif de concertation est adéquat pour désamorcer certains antagonismes faisant prévaloir l'intérêt général et le lien social qui unira les acteurs de la concertation. Le dispositif doit permettre à un maximum d'acteurs de se réunir, de se concerter. Si chaque habitant ne peut participer directement aux débats, il doit pouvoir se sentir représenté au sein du dispositif de

concertation. Quels modes et critères de représentation? appartenance villageoise, membre d'organisation de base, genre, génération, composante sociale, ethnique

ou religieuse, catégorie professionnelle, etc. autant de critères qui entreront en compte dans le choix du mode de représentation.

LES MIGRANTS ACTEURS DE LA CONCERTATION COMMUNALE



Le premier objectif partagé par beaucoup de migrants est de réussir à gagner de l'argent pour accéder à un statut et envoyer une part substantielle de leur gain à leurs familles, même si cela leur impose souvent une vie difficile en Europe. Le second objectif est souvent de formuler un projet collectif pour la réalisation d'une action à caractère social, économique et culturel (eau, santé, éducation, périmètre maraîcher villageois, aménagement hydro agricole, mosquée...).



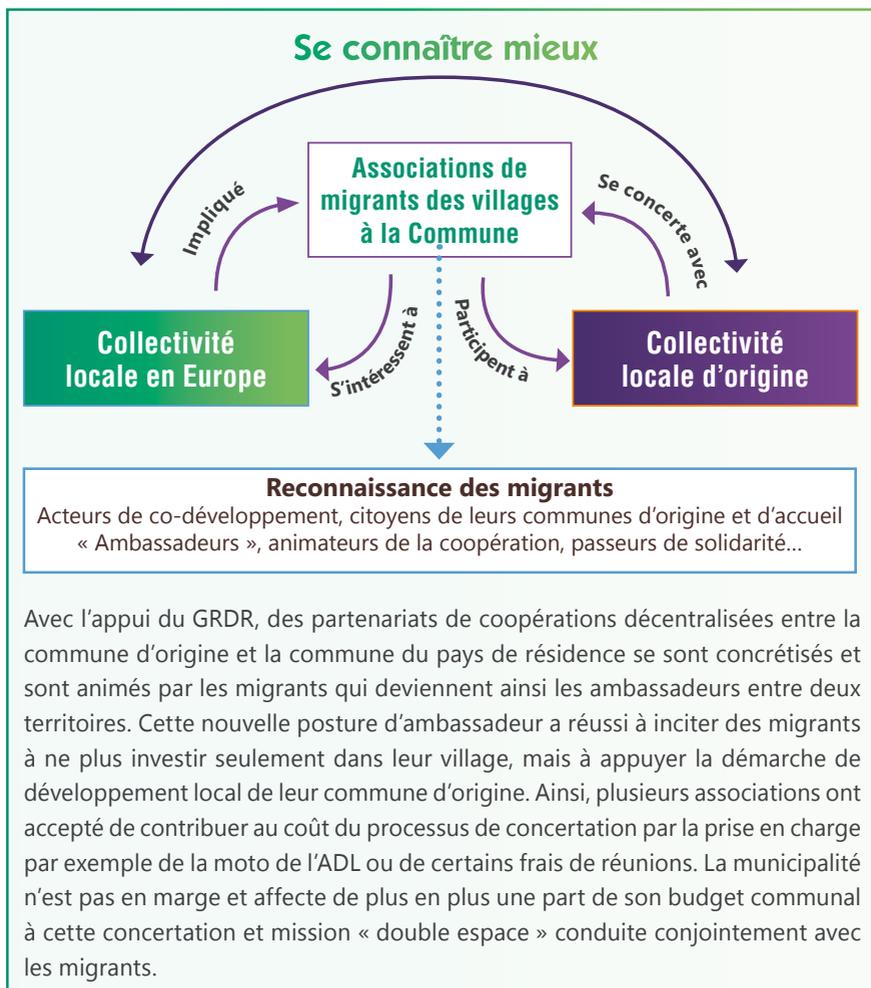
Les formes les plus abouties d'organisation de migrants pour le développement de leur pays d'origine consistent en des associations intervillageoises, de fédérations d'associations à l'échelle régionale ou nationale, voire des réseaux à l'échelle de plusieurs pays et continents. Les migrants sont incontournables pour de nombreux **projets de co-développement**: ils en financent une partie, le village appuyé fournit de l'argent selon ses possibilités et/ou de la main-d'œuvre,

et le bailleur paie le reste (le plus souvent à hauteur de 70 ou 80 %). Le constat est pourtant que les pouvoirs publics et les communes (municipalité) s'impliquent peu dans les projets des migrants, par méconnaissance et par méfiance réciproque. Prenant la mesure de cette situation et du manque d'efficacité que génère cette absence de concertation avec les migrants, les ICC ont intégré leurs ressortissants comme partie prenante du développement communal.

Un long travail d'accompagnement est conduit par le GRDR pour informer, sensibiliser, révéler les atouts et rapprocher les élus et les migrants dans leur approche du développement local.

Dans la pratique:

- les migrants mandatent un ancien migrant pour les représenter dans les ICC,
- ils sont destinataires de tous les comptes rendus des réunions des ICC et de tout autre document issu de la commune,
- ils participent à des concertations pour préparer les missions de leurs maires et membres des ICC dans leur pays de résidence,
- eux-mêmes prennent l'engagement de s'organiser à l'échelle communale,
- ils sont mandatés par les ICC et la municipalité pour être leurs portes paroles auprès des partenaires du Nord.



Quels moyens?

Tout le monde ne peut pas participer directement à l'ensemble des débats qui animeront la concertation. D'une part parce que réunir plusieurs milliers de personnes suppose des ressources financières considérables, d'autre part parce que les moyens logistiques pour accueillir de telles rencontres n'existent pas, enfin parce que les techniques d'ani-

mation susceptibles de faire réellement participer autant d'individus ne sont pas maîtrisées.

Donc, la question des moyens doit renseigner sur :

- ◇ le coût que peut supporter le territoire pour l'animation du dispositif,
- ◇ les lieux de rencontre mais aussi les périodes propices,
- ◇ les modes d'animation en fonction des

caractéristiques des acteurs (langues parlées, capacité d'écriture et de lecture, etc.).

Il est vivement conseillé que l'engagement des participants au dispositif de concertation soit basé sur **le bénévolat**. Par ailleurs, lorsqu'une collectivité peut réunir quelques moyens, il est opportun de faire appel à un **salarié chargé de l'animation du dispositif**. Ce salarié n'est pas membre du dispositif, il est d'ailleurs conseillé de recruter une personne étrangère au territoire communal pour éviter les étiquetages et les prises à partie par les acteurs locaux (cf. Guide Introduction au métier d'animateur de développement local, GRDR, 2007).

ORGANISER LA CONCERTATION COMMUNALE: LES INSTANCES

Dans le cas du PAIDEL, les collectivités appuyées ont pour la plupart formalisé la concertation en constituant des Instances de Concertation Communale (ICC). Il existe différents exemples d'organisation des ICC. Certains d'entre eux seront détaillés ci-dessous. Il ne s'agit pas de modèles à calquer mais bien d'exemples de cadres qui peuvent inspirer d'autres territoires pour la mise en place de leurs instances tenant compte de leurs propres caractéristiques. Certains propos tenus par des acteurs ayant contribué au processus de concertation de leur territoire sont révélateurs de la nature des Instances de Concertation. Le territoire communal étant composé de différentes entités villageoises, de quartiers et d'un nombre plus ou moins important d'organisations

“ L'ICC c'est un peu l'assemblée nationale qui définit les orientations de la commune. Les ICC proposent, le Conseil Municipal décide.
(un maire au Sénégal) ”

“ Il me semble qu'aujourd'hui si quelqu'un m'accuse qu'il n'est pas au courant de ce qu'on est en train de faire, il y a aura quelqu'un pour rectifier cela, que ce soit devant ou derrière moi. Donc il y a une transparence totale. Les gens de Z savent beaucoup sur le fonctionnement, ils savent les droits un peu et les devoirs des citoyens envers la commune.
(un maire au Mali) ”

“ Le cadre « c'est un peu la branche associative de la commune en fait avec les couches socioprofessionnelles, des hommes, des femmes et des jeunes donc cela nous fait revivre notre action dans le temps des associations cela permet aussi de faire comprendre un certain nombre de paramètres au niveau communal à des gens qui ne sont pas très proches de la commune, etc. c'est-à-dire que même pour mieux mobiliser les ressources, le Cadre a été vraiment un moteur qui a permis d'améliorer les recettes communales
(un maire au Mali) ”

de base, il apparaît intéressant de structurer les **Instances de Concertation en plusieurs cadres/comités/assemblées** (les termes varient souvent d'un territoire à un autre) pour allier représentativité et efficacité.

- ◇ **Une assemblée large à l'échelle communale,**
- ◇ Un comité plus restreint à l'échelle communale (issu de l'assemblée),
- ◇ Des **comités villageois,**
- ◇ Si le territoire est vaste et que les villages sont particulièrement distants,

il peut être opportun de constituer des **comités de zones** réunissant des représentants des comités villageois.

Le conseil municipal est incontournable dans ce dispositif. Outre le fait d'être représenté dans ces cadres et comités à

travers la participation des élus, il délibère sur les propositions et actions des instances. **Les instances de concertation viennent légitimer et renforcer le mandat du conseil municipal par un dispositif de démocratie participative enclin à la transparence et au consensus.**

LA COMPOSITION DU CADRE DE CONCERTATION: ENTRE EFFICACITÉ ET REPRÉSENTATIVITÉ

Un Cadre de Concertation Communale à une vingtaine de personnes

On peut choisir de composer le cadre avec **un nombre restreint de personnes** qui représentent des zones ou des groupes ethniques. Cette solution a l'avantage de **l'efficacité**, car la gestion des réunions est moins lourde. Les débats sont raccourcis puisqu'un petit nombre d'acteurs décide. Ce mode d'organisation présente deux risques: manque de prise de conscience des représentants de travailler pour une zone entière, souvent l'intérêt de leur propre village ou clan va dominer. L'opérationnalité avec un cadre de concertation réduit est forte, mais sa faible représentativité constitue un danger de frustration et limitera fortement le niveau d'information de la population.

Un cadre entre 30 et 50 personnes

Un cadre plus élargi aura l'intérêt de la **représentativité** (une personne pour chacun des villages de la commune). Le travail de concertation est alors **plus fastidieux** et plus difficile à organiser, mais aura l'avantage d'**apaiser les rivalités** en représentant le plus grand nombre. Le niveau d'information de la population est augmenté, chacun se sent associé. Ce type de cadre garanti une plus grande mobilisation pour le développement local.

Les membres de la société civile

Outre les notables, il est important d'associer les associations de jeunes, de femmes et les organisations socioprofessionnelles (OSP). Le cas d'un cadre où toutes les associations villageoises seraient présentes pose le problème du nombre de représentants: plus de 100 pour la commune de Koussané au Mali. Il est souvent nécessaire de **procéder à un mode de représentation** selon des critères de secteur d'activités, de raison sociales, de positions géographiques, etc. L'existence de fédération à l'échelle communale facilite cette représentation. Toutefois, l'existence des communes étant récente, les fédérations n'existent pas toujours. La recherche d'une représentativité des organisations de la société civile peut **stimuler la constitution de fédérations communales**. Toutefois, quand il existe une concurrence ou un antagonisme fort entre différentes organisations, il est inutile d'alimenter le conflit en recherchant à tout prix à les fédérer pour qu'elles aient un représentant unique au sein du cadre de concertation.

Une assemblée communale ouverte

Certains cadres ont fonctionné en associant des élus, des représentants des villages et **l'ensemble des organisations de base** dont le dynamisme est reconnu sur le territoire. Dans ce dernier cas, **l'existence d'un comité restreint** issu de « l'assemblée communale » est indispensable pour rendre fonctionnelle la concertation: faire des propositions, suivre des actions, etc. Aussi, les réunions de ces larges assemblées peuvent rarement se conduire plus d'une fois par an.

CHOISIR LES REPRÉSENTANTS POUR LES INSTANCES DE CONCERTATION

Une importance primordiale doit être accordée à la désignation des membres. Dans la pratique, on n'échappe pas au maillage de groupes d'intérêt (politique, ethnique, etc.). Un accent doit être mis, pour sensibiliser les villages, sur le rôle que doit jouer le représentant qu'ils auront choisi. L'exercice de désignation des membres doit cependant rester du seul ressort des villages et habitants qu'ils vont représenter.

Parfois, le maire accepte la mise en place d'une instance de concertation mais au moment de la désignation des membres, il a tendance à aller vite soit en désignant lui-même des personnes qu'il juge compétentes soit à faire valoir le maillage qui a permis son élection. Or, **il ne s'agit pas seulement de compétences ni de refaire les élections**, mais bien de disposer d'une assemblée de personnes clés/relais légitimement désignées et capables ainsi en retour de mobiliser l'ensemble des énergies du territoire et cela dans le seul but du développement local durable. Cet exercice doit aussi être conduit avec beaucoup de doigté dans les villages, notamment où des conseils municipaux existent.

Plusieurs solutions existent dans les villages pour désigner les représentants :

- **Consensus: la personne est désignée par tous ;**
- **Élection: la communauté élit celui qui va la représenter.**

La première composition des instances est souvent révélatrice des jeux d'acteurs du territoire. Enfin, le **règlement intérieur** fixe les modalités de fonctionnement et de **renouvellement des Instances**.



Description d'un exemple :

Le dispositif de concertation présenté ci-contre (cf. p 25) est relativement simple. Il vaut mieux éviter les dispositifs trop lourds, avec de nombreux comités. Souvent perçus de l'extérieur comme des « usines à gaz », ils sont difficiles à coordonner et à mobiliser. Or l'un des objectifs centraux des dispositifs de concertation est la cohérence et la transparence des actions.

Les 3 instances qui composent le dispositif présenté en exemple sont :

- ◇ Le cadre de concertation
- ◇ Le comité de développement local
- ◇ Les comités de suivi et de gestion

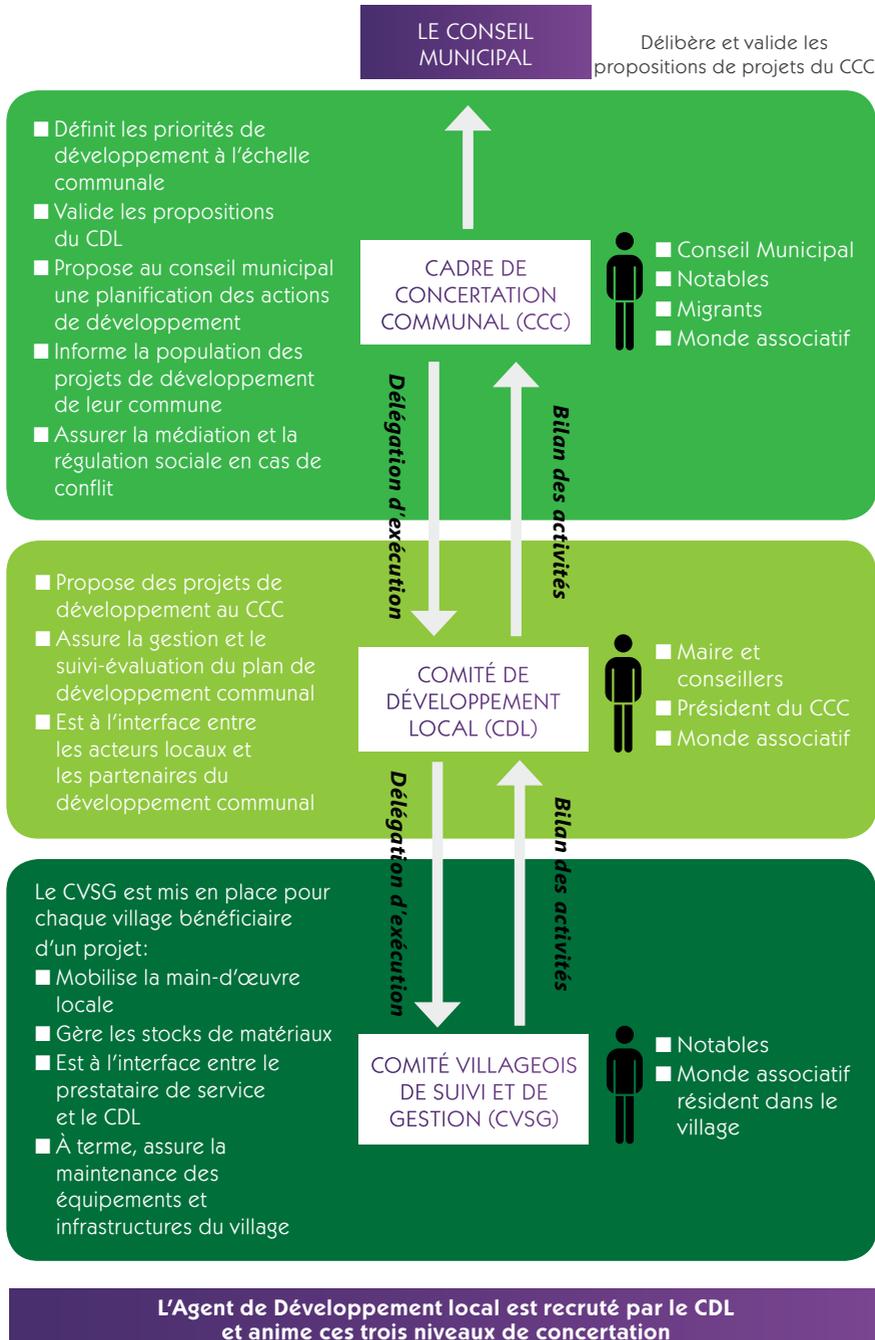
Le Cadre de concertation communal

Le cadre de concertation communal (CCC) est l'organe décisionnel et permanent. Les réunions se déroulent une à deux fois par an. Le président du CCC est, en règle générale un notable de la commune mis en place par l'assemblée. Il est conseillé d'éviter de nommer un élu à la tête du cadre de concertation pour éviter tout conflit de leadership avec le maire. De même il est préférable d'éviter que la présidence soit confiée à un responsable d'organisation de base qui est susceptible d'être approché par des partis politiques. Les expériences ont montré que les présidences les plus efficaces sont tenues par un chef de village en qui tout le monde a confiance et qui est actif et mobile.

Les rôles du CCC sont multiples :

- ◇ Veiller au bon fonctionnement du Cadre et des différentes instances ;
- ◇ Concevoir les différents outils de gestion du Cadre de concertation (cahiers de procédures, règlement intérieur, etc.) ;
- ◇ Vérifier la bonne circulation de l'information dans la commune ;
- ◇ Entreprendre des démarches pour mobiliser les ressources financières internes et externes et une mobilisation des populations dans les projets à réaliser (participation physique des bénéficiaires) ;
- ◇ S'assurer de la bonne gestion du Fonds de Développement Local (FDL) qui est un instrument financier pour le fonctionnement du dispositif de concertation et dans certains cas pour réaliser des actions approuvées par le conseil municipal (après délibération de maîtrise d'ouvrage déléguée lorsque ces actions relèvent de la compétence communale) ;
- ◇ Valider le programme de développement proposé par le **Comité de Développement Local** ;
- ◇ Co-gérer la mise en œuvre et le suivi des actions issues de la planification communale ;
- ◇ Assurer la médiation interethnique, intervillageoise, interprofessionnelle, voire foncière ;
- ◇ Être une interface pour les partenaires et coordonner de façon cohérente leur action sur le territoire communal avec le conseil municipal.

Schéma du dispositif de l'exemple 1



Petit exercice: VRAI ou FAUX

Les instances de concertation: quelles places dans l'aménagement du territoire communal ?

ACTIVITÉS	VRAI OU FAUX
Le cadre de concertation est un outil de travail du conseil communal	
Le cadre de concertation vote le budget communal	
Le cadre de concertation participe à la planification des actions de développement et d'aménagement	
Le CCC définit les actions et projets prioritaires	
Les décisions du cadre de concertation sont directement exécutoires	
Les décisions du CCC sont validées par le conseil communal	
Le CCC informe, consulte et mobilise la population	
Le CCC oriente la politique de développement communal et propose un plan de développement local	
Le CCC participe à la recherche de fonds pour le financement des actions	
Le CCC mène des réflexions sur le devenir du territoire communal	

Réponses en annexe

Le Comité de développement local

Le comité de développement local (CDL) **est l'organe exécutif des instances de concertation**. Il est chargé de mettre en œuvre les décisions du cadre de concertation. C'est **l'interface avec les bailleurs, les entrepreneurs, les comités villageois de suivi et la commune**. Il peut aussi être chargé d'autres missions profitant à la commune: réunion de sensibilisation dans les villages sur l'alphabétisation, la mobilisation des ressources communales (impôts et taxes), etc.

Il est composé d'une dizaine de membres, des membres des organisations socioprofessionnelles, de la chefferie traditionnelle et des élus municipaux. Il s'agit des membres les plus dynamiques parmi les membres du

cadre de concertation. Il est fortement conseillé que le Président du Cadre de Concertation et le Maire soient membres du CDL afin d'assurer une continuité entre les trois instances à l'échelle communale: le conseil municipal, le cadre de concertation communal et le comité de développement local.

Par exemple dans une commune rurale au Mali, le bureau restreint (CDL) mis en place par l'Assemblée Générale (CCC) est composé de sept membres:

- 1 Président,
- 1 Vice-président,
- 1 Secrétaire Administratif,
- 1 Trésorier général,
- 2 Organiseurs,
- 1 Commissaire aux Comptes.

Il compte ainsi 3 représentants de villages
2 élus et 2 représentants des associations

Les différents rôles du CDL sont de :

- ◆ Représenter le Cadre à l'extérieur;
- ◆ Préparer, organiser et convoquer les rencontres du cadre de concertation;
- ◆ Administrer le Cadre: tenue des archives, des correspondances, gestion du partenariat;
- ◆ Gérer les ressources du Cadre et tenir une comptabilité;
- ◆ Élaborer un calendrier d'activités;
- ◆ Produire des comptes-rendus annuels d'activités et présenter un bilan financier;
- ◆ Coordonner la mobilisation des ressources internes et externes;
- ◆ Assurer le suivi de l'animateur de développement local (salarié) en collaboration avec le conseil municipal;
- ◆ Concevoir une proposition de planification des actions de développement communal;
- ◆ Accompagner le suivi de la mise en œuvre des actions communales;
- ◆ Assurer une relation avec les comités de suivi et de gestion villageois et le conseil municipal.
- ◆ Assurer les arbitrages en cas de conflits au sein ou entre les instances du cadre.

Les comités de suivi villageois

Des comités villageois de suivi et de gestion (CVSG) sont mis en place lors de la mise en œuvre d'une action.

- ◆ Chaque CVSG est composé de membres de la chefferie traditionnelle et d'acteurs de la société civile constitués de 4 à 5 personnes (comme un comité de suivi et de gestion des

puits, ou l'association des parents d'élèves pour une école). Ils sont chargés de mobiliser les ressources de la commune quand cela est nécessaire;

- ◆ Les membres de CVSG sont désignés par consensus par le CDL en concertation avec le chef du village concerné. Ils se voient attribuer des rôles particuliers. Là encore, il est préférable que les personnes concernées aient les capacités d'assurer leur rôle. Un comptable devra savoir lire, écrire et compter voire connaître un minimum les procédures de gestion. Un président CVSG parlera si possible le français lorsque que l'action est financée par une organisation française, etc.
- ◆ Chaque CVSG est chargé d'exécuter les décisions du CDL qui concerne son village;
- ◆ Les membres du CVSG sont chargés de rendre compte au CDL de l'avancée des travaux.
- ◆ Ils exercent un suivi-contrôle sur les entrepreneurs;

Présentation de quelques variantes possibles

Les exemples de dispositifs présentés ci-dessous tiennent compte de réalités locales et émanent de volontés particulières de maire et d'acteurs vis-à-vis de leurs instances. Ces exemples peuvent alimenter la réflexion d'autres acteurs pour définir les avantages et les inconvénients des options présentées par rapport aux contextes de leur propre territoire.

LA COMMISSION D'APPUI AUX ORGANISATIONS DE BASE ET AUTRES COMMISSIONS INTERNES AU CADRE.

Certaines collectivités notamment au Mali ont décidé de mettre en place des commissions thématiques. Ces commissions ont un rôle bien spécifique. Elles sont en lien avec les deux instances à l'échelle communale :

- ◆ l'Assemblée Générale réunissant les élus, les chefs de villages et l'ensemble des organisations de base reconnues comme dynamiques
- ◆ le bureau restreint élu par l'assemblée générale.

La **commission planification est chargée** de la création du plan d'actions prioritaires. Elle est aussi chargée du suivi des actions mises en œuvre.

La **commission de coopération** est chargée de gérer la coopération décentralisée qui existe avec une collectivité en France.

La CAO (Commission d'appui aux organisations de base ou « comité d'octroi ») était chargée d'octroyer des fonds aux organisations de base après examen des requêtes présentant une action à mettre en œuvre.

Cette option était motivée par la présence dans les communes d'associations dynamiques et capables de contribuer significativement au développement local. Dans la théorie ce dispositif trouve toute sa justification. Dans la pratique, les moyens financiers sont souvent limités et ne permettent pas de répondre efficacement aux attentes des organisations de base. Un risque de

démotivation et démission des organisations non bénéficiaires de fonds est réel. Les possibilités de réorientation des demandes vers d'autres guichets dépendent du dynamisme de la commission et de l'agent de développement (salarié du dispositif).

Par ailleurs, outre le manque de moyens, une autre contrainte peut nuire à l'efficacité des commissions. Il s'agit du **manque de cohérence entre les différentes commissions et les autres instances.**

C'est d'autant plus le cas, quand les membres du bureau ne sont pas les leaders des commissions. Or lors des élections (ou désignation), l'assemblée générale est souvent tentée d'attribuer des fonctions à un maximum de membres.

LES COMITÉS DE ZONE

Certains **territoires qui sont très étendus** (souvent le cas des communautés rurales au Sénégal) et comportant de nombreux villages ont procédé à la création de comité de Zone. Le découpage territorial a amené les cadres de concertation à établir un zonage de la commune (découpage qui existait déjà avant la création des ICC). On a donc des cadres villageois, puis des cadres zonaux, et enfin le cadre communautaire de concertation. Cette configuration a l'intérêt de discuter en comité plus restreint pour les prises de décision et de réfléchir sur le territoire avec une logique de zone et non de village.

ASSOCIER LES PARTENAIRES ET LES SERVICES TECHNIQUES

Des territoires ont souhaité associer à la concertation des services techniques ou des ONG partenaires. Si la participation de ces acteurs externes au territoire est un atout fort pour veiller à la cohérence de leurs actions sur le territoire et pour les mobiliser de façon efficace. L'une des principales contraintes réside dans le fait que les représentants des services techniques ou des ONG ont des capacités ou un statut qui leur permettent d'accaparer le débat et faire acter par les instances de façon plus ou moins habile leurs propres avis ou souhaits. Dans ce cas de figure, il est recommandé de convoquer les partenaires, de contribuer à l'animation des instances sous forme d'intervention et de s'abstenir de prendre la parole lors des débats.

RÈGLES DE FONCTIONNEMENT DES INSTANCES DE CONCERTATION COMMUNALE

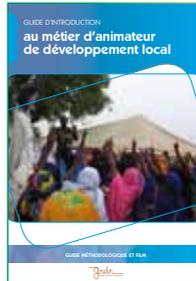
Le fonctionnement des instances de concertation peut être régi par des statuts et des règlements intérieurs. Cependant, il est nécessaire de constater que la plupart des membres ne savent ni lire ni écrire. Dans la pratique, le cadre met en place des règles de vie et chacun est tenu de s'y conformer. Aider à formaliser ces règles en respectant le rythme des acteurs est primordial. Conforter les ICC dans leur choix de ne poser que très peu de règles au début, permet de connaître et de respecter

facilement ces règles. Encourager les membres à faire évoluer ou augmenter ces règles à chaque fois qu'un problème est posé.

// *Le règlement, bon, on ne le connaît pas par cœur on respecte des règles de vie c'est tout (maire au Mali)* //

// *Quelqu'un n'est pas venu plusieurs fois: on a dit celui qui ne vient pas 3 fois de suite aux réunions, on l'exclut (conseiller municipal en Mauritanie)* //

L'ANIMATEUR DE DÉVELOPPEMENT LOCAL



L'Animateur de Développement Local est la cheville ouvrière du processus. Ce n'est pas un membre des instances de concertation. C'est un employé recruté

par les instances et/ou par la commune qui prennent en charge son salaire et son fonctionnement (matériel bureautique, déplacements, etc.) sur leur budget de fonctionnement.

Comme l'intitulé de son poste l'indique, il est chargé de l'animation du processus de développement local. L'animateur facilite l'articulation entre les différentes parties prenantes de la concertation, de la décision, du financement et de la mise en œuvre.

Il est chargé de l'ingénierie sociale, du montage de projet et du suivi des actions. C'est l'homme aux mille bras tant les tâches qui lui sont confiées sont nombreuses et différentes.

Vu l'importance de cette fonction, un guide méthodologique spécifique au métier de l'Animateur de développement local a été édité par le GRDR. En annexe du manuel figure un reportage qui présente des témoignages d'élus, d'acteurs locaux, de techniciens, d'animateurs, de partenaires permettant d'éclairer sur ce nouveau métier du développement territorial.

LE COÛT DE LA CONCERTATION

L'engagement dans la concertation demande du temps et une grande motivation des parties prenantes. **Les acteurs participent volontairement et bénévolement** mais cela occasionne des frais non négligeables dont il est important de tenir compte. Les acteurs eux-mêmes les mettent sur la « natte » dès la première réunion des instances. Cela ne doit pas choquer ! Au contraire, c'est une posture saine et **il faut veiller à l'aborder de façon réaliste et pragmatique**. Les Collectivités ou les organisations qui s'engagent dans des processus de développement avec une forte composante de concertation doivent intégrer des **coûts incompressibles de prise en charge de ces « espaces/ lieux de concertation »**.

Les représentants des populations dans la concertation sont bénévoles.



Schéma original paru dans la revue Territoires (Cahier n° 1, N° 453, L'ère des super-agents, déc. 2004)

Les frais de déplacement peuvent être remboursés, le repas commun doit être prévu et pris en charge. Le lieu de la concertation doit être un lieu public : école, mairie, etc. Lorsque cela est impossible (village n'ayant pas d'infrastructure ou de place publique) la maison qui accueillera la rencontre (souvent celle du chef de village) devra bénéficier d'une contribution de la part des instances.

Dans le cadre du PAIDEL, après avoir contribué au travail de diagnostic du territoire (élaboration de monographie), le GRDR a voulu dans un premier temps amorcer le processus en apportant un fond dit « **FDL d'amorçage** ». La principale fonction du FDL est la prise en charge sur 1 an de l'Animateur de Développement Local et des dépenses de fonctionnement des instances de concertation. L'objectif est de convaincre les instances et la commune de l'utilité d'abord de l'animateur et d'autre part

d'initier à titre démonstratif un mode de fonctionnement opérationnel. À l'exercice de la concertation pour la maîtrise de la décision, c'est de l'apprentissage de la maîtrise de l'action dont il est question.

Sur le terrain, les résultats obtenus lors de la première phase du PAIDEL sont, certes, inégaux d'une commune à une autre; mais en moyenne au bout d'un an de fonctionnement des instances et de l'Animateur, des plans d'actions ont été formulés et financés. L'intégration des coûts de fonctionnement des instances a été complexe et beaucoup de bailleurs des politiques sectorielles particulièrement publics ont d'abord résisté à la prise en charge de ces frais.

Le développement local et toute forme de processus participatif a ses avantages et représente **un temps de travail important** et un certain coût. Il est capital de faire un **budget prévisionnel** sur l'année pour se rendre compte de l'importance de ce coût. Le salaire de l'animateur, l'organisation et la logistique des réunions, les frais des enquêtes et des déplacements dans les villages.

Cette question épineuse implique de **changer les mentalités des décideurs et des financeurs**, il faut ainsi, le plus possible, intégrer dans le coût des projets, une partie du fonctionnement de la concertation. L'argument principal est que grâce à ce processus participatif, les

projets gagneront en appréhension par tous, limitant ainsi les contestations. Les projets auront ainsi beaucoup plus de chance d'aboutir (le risque est grand sans cette appropriation de créer de nouveaux projets carcasses).

// *Le GRDR veut que les communes mobilisent elles-mêmes leurs ressources internes et externes pour complètement prendre en charge l'animateur afin de continuer de façon autonome le développement de leur localité. L'atteinte de cette autonomie est un gage de réussite du processus de développement local.*

Dans les objectifs du PAIDEL, nous visons la prise en charge du développement par les acteurs sur un territoire donné et pour que ce développement soit pérenne et durable, il est vital que les communes disposent des ressources nécessaires pour mettre en œuvre les actions décidées pour l'intérêt général. Un des moyens est la recherche de financement et la conclusion de nouveaux partenariats avec divers bailleurs. Cependant certains bailleurs ne veulent pas financer le fonctionnement des instances.

// *(Propos d'un chargé de mission du GRDR)*

Si les partenaires du territoire peuvent participer au financement du dispositif de concertation, **les acteurs locaux et plus particulièrement la commune devrait contribuer en premier lieu**. Certaines ressources du budget communal peuvent financer des postes de dépenses liées à la concertation et à son animation. Le poste d'animateur de développement local peut d'ailleurs être pris en charge

dans le budget communal (l'animateur devient alors un agent municipal).

Par ailleurs, **un système de cotisations** des acteurs locaux a été mis en place par certaines instances de concertation. Ces cotisations qui abondent le Fonds de Développement Local peuvent contribuer au fonctionnement. D'autres expériences ont permis de faire prendre en charge le fonctionnement du dispositif de concertation par les associations de ressortissants. Cette contribution de la base nécessite également que le dispositif de concertation ait fait ses preuves en mobilisant le plus souvent des ressources extérieures pour réaliser des actions significatives.

Enfin, rappelons que l'un des objectifs de la concertation est la reconnaissance par les populations du rôle de la commune pour l'aménagement et la gestion du territoire. Si cet objectif est atteint, on peut faire l'hypothèse que le **recouvrement des taxes locales** perçues par la collectivité sera plus significatif. Or il a été démontré que souvent les communes dynamiques et animant des dispositifs de concertation arrivaient plus facilement à mobiliser les ressources issues des taxes locales. Certains élus préfèrent d'ailleurs le terme de « cotisation » à celui de « taxe » pour rappeler à leurs administrés qu'il s'agit d'une modeste contribution aux actions du collectif territorial dont ils font partie.

COÛT ANNUEL DE L'ANIMATION (ÉLABORATION DU PLAN D' ACTIONS PRIORITAIRES, SUIVI-RESTITUTION DES ACTIONS, RÉACTUALISATION)

intitulé	Mali			Sénégal			Mauritanie		
	An 1 (K. FCFA)	Année suiv	Euros	An 1 (K. FCFA)	Année suiv	Euros	An 1 (K. FCFA)	Année suiv	Euros
Achat de la moto	375	xxx	(572)	656	xxx	(1000)	1000	xxx	(3030)
Salaire de l'ADL (dont charges au Mali)	2040	2040	3110	1200	1200	1830	600	600	1818
Fonctionnement moto (essence, entretien)	700	700	1067	600	600	914	360	360	1090
Coût des rencontres AG - ccc - GLP/CCP	400	400	610	705	705	1075	200	200	606
Coût des rencontres Bureau CDL	300	300	457	340	340	518	240	240	727
Coût d'une rencontre commission thématique	600	600	915	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx
Total	4415	4040	6159 (6729)	3501	4337 (5337)	2845	2400	1400	4241 (7271)

Estimations moyennes sur les zones d'intervention du GRDR en 2008

Outils et astuces pour l'animation de la concertation communale

La concertation est le socle de la démocratie participative et contribue fortement à la bonne gouvernance. C'est cependant un exercice exigeant à conduire avec beaucoup de prudence pour éviter les conflits d'intérêts. Aussi, il faut trouver le juste dosage entre concertation et action. Peu ou pas de concertation étouffe les dynamiques de territoire, à l'inverse trop de concertation peut générer lassitude et entraîner une démobilisation.



Une fois les instances mises en place, la concertation peut être animée à travers la conduite de réunion, de consultation publique ou en ouvrant aux communes voisines et partenaires potentiels.

Il est important de bien **préparer ces moments d'échanges** pour éviter que le temps de dialogue devienne conflictuel ou improductif. L'animateur de la concertation doit maîtriser quelques techniques de conduite de réunion et de gestion des conflits.

Une fois que les réunions des instances ont été menées à bien, il est important de restituer les décisions à l'ensemble des acteurs impliqués dans le processus.

La concertation ne s'arrête pas aux rencontres. De manière à assurer la transparence dans la conduite de l'exercice, l'animateur veillera donc à consigner les décisions prises dans un **compte-rendu** qui sera par la suite archivé et diffusé aux autres acteurs y compris **au conseil municipal qui pourra délibérer** sur la base de ces rapports écrits. Enfin, la tenue de comptes-rendus écrits n'est pas suffisante pour la diffusion vu **l'importance de l'oralité** et le faible taux d'alphabétisation dans certains territoires. L'animateur devra souvent **accompagner les membres des instances à restituer aux populations** et groupes qu'ils représentent les propos échangés lors des réunions des instances.

LA CONDUITE DU PROCESSUS DE CONCERTATION TERRITORIALE EN 5 ÉTAPES

Étapes	Finalité	Comment	Outils/alibi	Qui
Étape 0 Attention: préalable important!	Éviter de créer de nouvelles instances s'il en existe déjà. Les instances communales sont un outil de la commune et non des partenaires extérieurs. Un territoire doit avoir un dispositif de concertation unique qui est la porte d'entrée de l'ensemble des acteurs et des partenaires.	Questionner les personnes ressources	Entretiens avec les élus et les personnes ressources	La nouvelle équipe municipale. L'organisation partenaire qui souhaite appuyer un processus de concertation.
Étape 1	Connaître les modes de concertation sur le territoire. Préparer les parties prenantes au processus de concertation	Faire partager la connaissance du territoire	Diagnostic de territoire Diagramme de Venn	Maire et acteurs clés du territoire + appui organisation partenaire
Étape 2	Révéler positivement les enjeux des parties prenantes	Faire partager des constats	Restitution du Diagnostic participatif	Maire et acteurs clés du territoire + un appui de l'organisation partenaire
Étape 3	Décider ensemble de s'organiser pour la concertation	Mettre en place les mécanismes de concertation	Rencontre de validation de la monographie et mise en place des Instances	Maire et acteurs clés du territoire + un appui de l'organisation partenaire
Étape 4	Décider d'agir ensemble	Définir des priorités	Première réunion des Instances Définition d'un Règlement Intérieur Élaboration et validation	Instances + animateur + organisation partenaire
Étape 5	Agir ensemble	Mise en œuvre et suivi du Plan d'actions	Mission de terrain et réunions de travail	Instances + animateur + organisation partenaire

MISE EN PLACE DES INSTANCES DE CONCERTATION COMMUNALE

Constituer les Instances dans de bonnes conditions avec un objectif de représentativité et d'efficacité pour une bonne circulation de l'information au sein du territoire communal.

À quel moment ?

De préférence, lors de la restitution/validation de la monographie par les habitants de la commune, une grande partie de la population est présente, tous les villages sont représentés. Une fois qu'un consensus s'établit pour valider la monographie, la commune, avec un appui technique extérieur peut mettre en place les Instances.

Comment ?

Expliquer le processus de concertation communale : le fonctionnement, le rôle des instances de concertation.

Désignation des membres de l'assemblée des Instances : énoncer les critères de sélection des membres. Les critères peuvent également s'établir avec la population. Leur nombre n'est pas arrêté, mais dans la pratique et compte tenu de la superficie/démographie du territoire il varie généralement de 30 à 50 personnes :

- ◇ Président de l'assemblée : de préférence un notable, un chef de village qui fait consensus ;
- ◇ 1/3 des membres du conseil municipal : ils sont choisis par le conseil municipal ;

- ◇ 1 à 3 (suivant la taille du village) représentants par village : chef de village + femme + jeune ; des représentants des dynamiques sociales et économiques : représentantes de coopératives féminines, 1-2 représentant(s) des associations de jeunes, secteurs productifs et commerces, représentants des migrants, etc.

Une fois l'assemblée constituée, rappeler les devoirs de chaque membre et le rôle de l'Instance. Fixer la date de la première réunion et définir l'ordre du jour. L'ordre du jour de la première réunion peut être le suivant :

- ◇ Apprendre à se connaître : tour de table, photographie individuelle et de groupe
- ◇ Définir un premier règlement intérieur (simple),
- ◇ Définir le rôle du bureau restreint et désigner les membres
- ◇ Programmer le calendrier des prochaines rencontres du bureau et de l'assemblée
- ◇ Programmer le recrutement d'un animateur

Désignation des membres du bureau : la désignation des membres du bureau se fera à la première rencontre de l'assemblée. Citer les critères de sélection des membres du CDL : ses membres sont cooptés au sein de l'assemblée. Leur nombre varie de 7 à 14. On privilégie l'efficacité à la représentativité.

- ◇ Le maire peut être le président du bureau. En pratique ce choix est judicieux et permet de rapprocher le dispositif de la municipalité (légalité) et évite des conflits de prérogatives;
- ◇ Conseil municipal: 3 à 4 membres
- ◇ 2 à 3 chefs de village;
- ◇ dynamiques sociales et économiques: 3 à 4 représentants

Veiller à ce que l'ensemble des composantes sociales, ethniques, genre et générationnelle soit représenté. Désigner lors de la première réunion le Trésorier qui doit savoir compter, lire et écrire, être disponible et avoir la confiance de tous. Préciser préalablement les outils qu'il gèrera (existence d'un fonds ou d'une caisse): les dépenses qu'il devra exécuter et les recettes qu'il percevra pour le compte des Instances.

- ◇ Les comités villageois de suivi et de gestion ou éventuellement des commissions seront mis en place en fonction des nécessités: mise en œuvre d'une action pour un village, mission particulière du bureau qui souhaite s'appuyer sur d'autres personnes ressources, etc.

Durée et fréquence

Environ 1 journée par réunion.

Éviter de laisser trop de temps entre la restitution de la monographie et la première réunion de l'assemblée des Instances et la première réunion du bureau. Quinze jours est un intervalle acceptable entre deux réunions.

L'assemblée se réunit 1 à 3 fois par an selon les besoins et les moyens.

Moyens utilisés

Tableau, marqueurs couleur, feuilles, appareil photo, etc.

Et après ?

Planifier en fin de chaque réunion: les prochaines étapes et la prochaine réunion

Observations

Parfois, le choix des membres des instances peut créer des conflits. Dans ce cas, il faut trouver, un consensus avec la population: une méthode de résolution des conflits. Par exemple, si les représentations sociales ou ethniques créent des problèmes, il faut sélectionner un membre de chaque ethnie. La constitution d'un comité de pilotage (celui de l'élaboration de la monographie) peut faciliter le choix des membres. Dans les cas où le consensus n'est pas trouvé, le report de mise en place de l'assemblée est recommandé: insister sur l'inopportunité du report et suggérer de mettre en place l'assemblée avec les autres composantes prêtes et laisser un délai de **15 jours** pour la désignation des membres des composantes qui posent problème. Un report de la mise en place de l'assemblée sera non seulement coûteux, mais nécessitera beaucoup de temps pour réunir l'ensemble et sans garantie de voir les problèmes résolus. Un cadre de concertation incomplet vaut mieux qu'une assemblée inexistante. Il sera toujours plus facile de conduire une sensibilisation complémentaire pour aider les composantes retardataires.

BIEN CHOISIR LES MEMBRES DES INSTANCES

Avant de faire son choix : décrire le rôle et les compétences attendus des représentants.

Pour choisir : c'est la population qui choisit ses représentants et le mode de sélection : soit par consensus soit par vote à main levée ou à bulletin secret. Pour empêcher une influence extérieure, on prendra la précaution de demander aux notables et élites de voter ou de donner leur point de vue en dernier.

L'élection ou la désignation démocratique doit être bien organisée et avoir une attention particulière pour la participation des jeunes et femmes.

Question de la représentativité : La question de la représentativité est primordiale, sans légitimité, le processus perd son sens et l'action est bloquée.

Au niveau de la commune va-t-on par exemple **accepter des villages** qui ne sont pas reconnus ou pas recensés par l'administration (par exemple pour des raisons de conflit foncier avec un autre village) ? Ou au contraire en exclure d'autres parce qu'ils auraient trop peu d'habitants ? La réponse appartient à la collectivité mais l'expertise d'accompagnement du processus (consultant, organisme partenaire) peut l'aider dans ses choix. Qu'y a-t-il de plus important que l'officialité ou le nombre d'habitants ? Si un village de 200 habitants n'est pas recensé mais que son voisin

de 100 habitants l'est, il convient de prendre en compte l'ensemble. Mais dans ce cas, il faudra s'assurer du point de vue du conseil municipal qui doit être le premier lieu de recours. En pratique, ce sont des situations complexes qu'il convient de circonscrire très vite dans les débats et trouver un *modus vivendi* qui reconnaisse le village et le conflit qu'il génère. Les instances de concertation sont capables de décider avec la commune de ce qui doit être fait par rapport à ces cas de figure. Il est d'ailleurs arrivé que l'administration centrale s'appuie sur des instances de concertation pour régler avec la commune d'anciens conflits fonciers inter-villageois.

Au niveau du village, est-ce que le **représentant** du village est vraiment reconnu par la majorité ? Comment choisir la représentation villageoise ? Il faudra tenir compte des variables définies et désirées par le cadre de concertation. Les critères doivent être étudiés et arrêtés. Il s'agit des indices ethniques politiques, d'âge, de sexe, etc. Il faudra également fixer les critères de représentativité des villages selon des critères démographiques ou géographiques. Dans la pratique, ces critères existent déjà dans le référentiel local et sont utilisés par les habitants des villages. À l'animateur de les repérer pour un impact optimal des animations.

Il faudra également veiller à **s'assurer du dynamisme des associations** potentiellement membres des Instances. Les critères sur le nombre de membres, sur l'intensité de leurs activités devront être pris en compte. C'est peut-être dans cette composante que peuvent apparaître le plus de problèmes. En effet, ces organisations ne représentent pas toujours tout le territoire ou sont à l'inverse transcommunales. Il convient lors du diagnostic de territoire d'assurer une bonne sensibilisation de



ces acteurs et de s'assurer d'abord de leur adhésion et ensuite de leur volonté à se faire représenter par consensus.

PRÉPARER LA RÉUNION DU CADRE DE CONCERTATION

Le lieu de la rencontre

Le lieu de réunion du cadre de concertation est très important. Certains préfèrent le chef-lieu de la commune afin de permettre une appropriation de ce lieu comme central. Cette approche est intéressante puisque les découpages territoriaux ne sont pas toujours bien intégrés par les populations. Dans d'autre cas, le maire ou un notable des Instances (voir le président du cadre) souhaite accueillir la rencontre chez lui dans sa concession. Laisser les ICC décider, mais il est préférable que le lieu soit public: mairie, école, place villageoise.

L'ordre du jour

Déterminer l'ordre du jour en fonction des priorités avec le président de cadre et avec le maire. L'animateur aura comme tâche un peu difficile de cartographier la distribution des familles politiques,

d'identifier les intérêts particuliers qui sont mis en jeu par l'ordre du jour. Chaque problème spécifique traité demande ce travail (problème de priorité, de foncier, entre associations ou villages...). L'animateur devra appréhender les problèmes à l'avance afin de les désamorcer avant la rencontre ou rapidement au cours de la réunion.

Les invitations

Convier chacun des membres du cadre avec une lettre d'invitation papier signée du président du cadre de concertation. L'invitation est soumise au maire pour une meilleure communication entre cadre et conseil municipal. Au début d'un processus de concertation, l'animateur devra remettre les invitations en main propre, pour instaurer une habitude. Ensuite, il pourra utiliser des moyens indirects

mais sûrs (donner la lettre d'invitation à un taxi-brousse, ou à une personne de confiance qui se déplace dans le village...)

La logistique

Il faut bien évidemment mettre tous les atouts de son côté pour réussir la réunion: un lieu assez grand pour accueillir tout le monde, un repas à midi pour les représentants et des collations pour faire des pauses (prévoir une grande dose de thé pour de longues discussions). Les

associations de jeunes peuvent prendre en charge l'organisation de la réunion pour les responsabiliser davantage. On peut suggérer que chaque membre apporte des contributions en nature qu'on verra comme l'expression de la solidarité locale et pas uniquement intéressée et/ou politique. Si les rencontres sont tournantes dans les villages, demandez au (x) représentant(s) du village où aura lieu la rencontre d'assurer la logistique, moyennant une contribution du fonds géré par le trésorier.

LES RÉUNIONS DU BUREAU

Le déroulement et la préparation ne diffèrent pas beaucoup des réunions du cadre. Toutefois certaines précisions peuvent être utiles pour mieux appréhender ces rencontres.

Fréquence et durée

La réunion du bureau est plus fréquente (en moyenne 1 par mois) que celle du cadre de concertation (1 à 3 par an). La réunion dure généralement une journée. Les objectifs doivent être clairs et la réunion doit être bien cadrée.

3 Phases

Dans la pratique, le bureau traverse trois phases au cours de la première année de son existence.

Phase 1:

La **définition et l'écriture du Plan d'ac-**

tions sont les moments forts des premières réunions. L'animateur doit recadrer en permanence pour tenir l'ordre du jour et sortir avec des conclusions partagées et une proposition qui lui permettra de rédiger le document de planification. Ce document fera l'objet d'une délibération par le Conseil Municipal qui l'intégrera à son programme de développement et à son budget d'investissement. (Cf. *Guide méthodologique pour la planification des territoires communaux, GRDR, 2009*)

Phase 2:

Une phase de **recherche de financement** pour la réalisation des actions. Dans l'attente de mobiliser des financements pour réaliser des actions, la tâche de l'animateur est délicate. Il doit veiller à maintenir la motivation des acteurs et à conduire une animation dans les villages

pour **éviter une démobilisation**. Le bureau doit se réunir pour définir une stratégie pour mobiliser des partenaires et des financements. Le conseil municipal doit pouvoir **mobiliser des financements issus du budget** communal pour réaliser des actions planifier par les instances et donner du « grain à moudre » au processus.

Phase 3:

La **mise en œuvre du plan d'actions** est un temps d'**apprentissage** de la gestion, du suivi et de la contractualisation. L'animateur comme les Instances doivent fortement **solliciter leurs partenaires et/ou des consultants** pour les appuyer dans ce travail. Cette phase aussi est celle de gestion de l'argent en liquidité. C'est une phase dangereuse, car peut très vite conduire à des suspicions et/ou des incompréhensions. **L'animateur doit épauler le trésorier** et faire un point quotidien de la situation. Les contrôles de caisse et de comptes bancaires doivent être systématisés par le maire, le président des Instances appuyé par l'animateur (cf. *gestion du cahier procédures du Fonds de Développement local: Guide méthodologique pour la planification des territoires communaux, GRDR, 2009*). Les organisations qui s'impliquent dans ces processus doivent accorder une attention particulière pour le renforcement des capacités et veiller à la médiation.

Préparations des réunions

- ◇ En présence de l'animateur, l'ordre du jour est fixé par le président du bureau,

le maire (lorsqu'il n'est pas président du bureau) et le président du cadre

- ◇ L'animateur envoie les lettres d'invitations
- ◇ L'animateur prépare les outils d'animation dont il aura besoin pour faciliter les échanges et atteindre des objectifs précis de la réunion

Déroulement des réunions

- ◇ Se fixer un calendrier précis, une programmation avec des périodes et des responsabilités partagées pour la modération, l'animation, le secrétariat et la logistique
- ◇ Les réunions du bureau permettent de préparer les rencontres du Cadre de Concertation: le bureau devra faire des propositions, les étudier pour permettre un débat et un arbitrage du cadre/assemblée

Les outils de communication et de suivi

Pour chaque réunion du bureau, une **programmation** (l'ordre du jour) et des comptes-rendus de réunions précis sont requis. Ils seront distribués à l'ensemble des membres. Le bureau doit également réaliser des **rappports d'activités et financiers**, c'est un travail fastidieux mais qui est essentiel pour la transparence de la concertation. L'animateur doit préparer ce travail et faire valider les rapports qu'il aura rédigé en réunion du bureau.

Le bureau se doit également d'informer en interne les populations et en externe les partenaires. **Une plaquette de syn-**

thèse annuelle récapitulant le bilan des actions permet une bonne appropriation des instances de concertation par les habitants de la commune. Elle devra faire l'objet d'une distribution locale (transparence) et externe (consolidation ou recherche de partenariats).

Il convient de prévoir un **budget pour la communication**. La communication

est un enjeu majeur de la cohésion et du développement territorial. En pratique, la communication interne peut aussi être facilitée par l'organisation des **réunions de façon tournante** dans les gros villages de la commune.

Au cours de la réunion, les échanges doivent être traduits en langue locale pour permettre une parfaite compréhension par tous les participants.

ENCOURAGER LA PRISE DE DÉCISION DE FAÇON PARTICIPATIVE

Introduction

La démocratie participative est naissante et la population ne se sent en général que très faiblement investie dans les actions qui la concernent. L'expérience montre pourtant que, pour être efficaces et durables, les orientations du développement local doivent être ascendantes. La démarche de développement local concertée proposée par le GRDR encourage la participation de l'ensemble des acteurs locaux d'un territoire à la prise de décision.

Objectifs

- ◇ Encourager les citoyens à échanger sur leurs choix, priorités et intérêts
- ◇ Faciliter un processus de prise de décision démocratique

Comment faire ?

La participation de la population

- ◇ Le conseil municipal doit décider de la procédure de consultation à

suivre et de la participation de la population à la prise de décision.

- ◇ Inviter les groupes cibles à participer à des rencontres : hommes, femmes, vieux, chefs de villages...
- ◇ Utiliser les bons canaux de communication pour favoriser la participation des groupes cibles. Ex : un document écrit n'est pas adapté pour une population analphabète.
- ◇ Organiser des rencontres au moment où les personnes sont disponibles (tenir compte des contraintes des activités, moyens de transport...)

La procédure

Préciser clairement :

- ◇ La décision à prendre (ex : emplacement du puits)
- ◇ Les étapes à suivre : Comment prend-on la décision ? Dans combien de temps ? Qui peut participer ? Qui prend la décision finale ?
- ◇ Le statut de la décision : Est-ce un

conseil ? Un conseil à qui ? Qui a pris l'initiative de consulter la population ? Quel va être l'impact de cette décision ?

Durée

Préparation, procédure et invitation : une demi-journée.

Le délai entre la date de réception de l'invitation et la date de la réunion doit être d'environ 5 jours (à adapter suivant le contexte : brousse, ville...).

Animation : une demi-journée.

Moyens utilisés

Matériel : Tableau, feuilles, marqueurs couleur...

Pas obligatoirement de logistique d'accueil quand la réunion ne mobilise que des personnes d'une même localité ou de lieux proches

Et après ?

Rédiger un compte-rendu de la réunion
Diffuser le compte-rendu : écrit, oral, radio...

Observations

L'animateur doit favoriser la participation de tous. Si certains sont réservés, timides, il doit les solliciter, demander leur opinion, etc.

GESTION DE CONFLITS : ÉTABLIR UNE TYPOLOGIE DES CONFLITS

Introduction

Dans une commune, plusieurs conflits peuvent exister à différents niveaux. Ces conflits peuvent être liés à l'exploitation des ressources naturelles et des infrastructures communautaires. Ils peuvent aussi concerner des relations de pouvoir, l'utilisation des fonds de la commune, des conflits entre villages.

Objectifs

Faire un inventaire des conflits existants, des parties prenantes et des causes de leurs conflits.

Comment faire

- ◇ Organiser une réunion avec quelques personnes qui connaissent bien la commune sous différents aspects.

Ces personnes doivent avoir un esprit consensuel et ne pas être partie prenante d'un conflit.

- ◇ Définir le type d'informations que l'on veut obtenir
 - Description du conflit
 - Les parties prenantes
 - Les causes du conflit
- ◇ Récupérer le maximum d'informations concernant les conflits existants
- ◇ Noter les informations sur un tableau comme ci-dessous :

Causes des conflits/ parties en conflits	Terre	Forêt	Bétail
Entre éleveurs	Description du conflit		
Entre village A et B		Description du conflit	

- ◇ Analyser les relations au niveau des parties prenantes du conflit et au niveau des causes du conflit
- ◇ Noter les procédures de gestion de conflits en cours et les facilitateurs
- ◇ Compléter vos notes par des entretiens avec les parties prenantes du conflit

Durée

Inventaire des conflits et collecte de toutes les informations: 2 jours

Moyens utilisés

Tableau, papier, marqueurs.

Et après?

Déterminer les conflits prioritaires à résoudre

Quelles sont les interventions possibles pour gérer les conflits?

Qui pourront être les facilitateurs pour gérer les conflits?

COMMENT GÉRER UN CONFLIT?

Introduction

Il n'y a pas UNE seule méthode pour gérer un conflit. Tout dépend des parties prenantes, des traditions... Cette fiche peut aider le facilitateur à gérer le conflit, en collaboration avec les parties prenantes et analyser les différentes approches possibles compte-tenu du contexte.

Objectifs

- ◇ Caractériser les types de conflits et les parties prenantes
- ◇ Connaître les différentes approches pour gérer un conflit
- ◇ Pouvoir analyser les approches utilisées et leurs conséquences
- ◇ Pouvoir proposer des approches efficaces de gestion de conflit



2 Caractériser les méthodes de gestion de conflits et leurs résultats

Caractéristiques des approches de gestion de conflits

Type d'approche Caractéristiques	Forcer	Éviter	Chercher un compromis	Collaborer	S'accommoder
Description	Une partie oblige l'autre à accepter sa proposition	On fait comme s'il n'y avait pas de conflit. On n'ose pas en parler car on a peur de perdre plus.	Les deux parties donnent et reçoivent quelque chose. C'est la base de l'intérêt commun	On cherche ensemble un consensus, une solution profitable à toutes les parties	Une partie s'adapte car elle pense qu'elle est trop faible pour gagner
Résultats	Une partie gagne, l'autre perd	Une partie gagne, l'autre perd	Toutes les parties gagnent et perdent un peu	Toutes les parties gagnent	Une partie gagne, l'autre perd
Avantages	Solution rapide	Utile quand : - Il y a de grands risques - Le cas n'est pas très important D'autres personnes savent mieux résoudre le problème - On peut prendre une décision plus tard, quand on aura plus d'informations	- Situation débloquée - Tout le monde gagne un peu.	- On cherche ensemble des solutions - Solution durable	- Utile quand le cas n'est pas très important
Inconvénients	Solution non durable		N'analyse pas les causes profondes du problème	- Besoin de beaucoup de temps - Besoin de la participation des acteurs	- Une partie sacrifie son point de vue - Limite la recherche d'une solution créative - Quand on s'accommoder trop, il y a un manque de respect des autres

Comment faire?

Avant de proposer une nouvelle approche de gestion de conflits, analyser les méthodes de résolution de conflits en cours. Pour collecter les informations (cf. § précédent) échanger avec toutes les parties prenantes. Pour analyser les différentes méthodes de gestion des conflits, il est nécessaire de:

- ❶ Caractériser le conflit
- ❷ Caractériser les méthodes de gestion de conflits et leurs résultats
- ❸ Résumer les informations concernant la méthode de gestion de conflit utilisée et proposer des améliorations.

❶ Caractériser le conflit

Répondre aux questions ci-dessous :

■ Perception du conflit:

- ◆ De quoi s'agit-il?
- ◆ Est-ce réellement un conflit? Selon qui?
- ◆ Pourquoi est-ce considéré comme un conflit?

■ Les parties prenantes au conflit:

- ◆ Qui sont les parties prenantes au conflit?
- ◆ Ont-elles des objectifs, opinions et

intérêts différents dans ce conflit?

- ◆ Y a-t-il eu des discussions, tensions, de la violence?
- ◆ Les parties prenantes considèrent-elles la situation comme une situation de conflits?
- ◆ Si oui, pourquoi? Si non, pourquoi?
- ◆ Y a-t-il une relation hiérarchique entre les parties prenantes? Laquelle?
- ◆ Cette relation hiérarchique est-elle importante pour la collaboration?

■ Le type de conflit:

- ◆ Conflit juridique: sur des procédures
- ◆ Conflit d'intérêts: sur des ressources limitées
- ◆ Conflit personnel: manque de respect d'une personne
- ◆ Conflit relationnel: manque de confiance

Les conflits se situent souvent sur différents types. La discussion va porter sur les procédures, mais les raisons sont plus profondes et s'expliquent par un manque de confiance ou de respect. Il est donc important d'analyser profondément les

« Transition démographique » en France et « développement local » en Afrique

	Pendant 40 ans	Tendance actuelle
Financiers	Fort	Faible → Commune
Économique	Fort	Faible → Sté civile Fort → Famille
Politique	Fort	Fragilisé
Échelle d'action	Le village d'origine	La commune d'origine La commune d'accueil

raisons du conflit si on souhaite réellement le résoudre.

③ Résumer les informations concernant la méthode de gestion de conflit utilisée et proposer des améliorations

Une fois l'approche de gestion de conflit choisie, il faut s'entretenir avec chaque partie prenante au conflit, croiser les informations, rassembler toutes les parties prenantes au conflit autour d'une table afin de proposer des solutions pour améliorer la situation. Il est important d'être le premier présent sur les lieux de rencontre afin d'observer attentivement le comportement des personnes: positionnements, salutations...

Durée

Dépend de la complexité du conflit

Moyen utilisé

Bloc-notes. Attention: les « écrits » peuvent faire peur à la population et susciter de la méfiance.

Et après

Proposer la méthode de gestion de conflit choisie, ses résultats aux Instances de concertation.

Observations

Le facilitateur peut demander à une personne neutre et respectée des deux parties de l'aider à analyser le conflit (personne étrangère au village, religieux, enseignant, jeune...).

SE CONCERTER AVEC LES RESSORTISSANTS EN FRANCE ET EN EUROPE

Depuis 2002, le GRDR a souligné que les initiatives des associations de migrants du Bassin du Fleuve Sénégal, actrices de développement depuis plus de trente ans pour leur village d'origine, devaient désormais compter avec un **nouveau contexte**.

En « Afrique », ce dernier repose sur l'émergence (Mali) ou le renforcement (Sénégal, Mauritanie) de collectivités territoriales africaines qui s'investissent dans le développement, et en « **Europe** », conjointement sur le **vieillessement** et la **précarisation des aînés migrants** – ce qui atténue leurs capacités de mobilisation et laisse planer des inquiétudes sur

l'avenir – et le **positionnement** dans les champs du développement et de l'insertion d'une « **nouvelle génération** », de jeunes, dont les pratiques et les objectifs sont aussi différents que porteurs de nouvelles dynamiques.

Fort de ce constat, l'enjeu du GRDR est d'**appuyer les associations de migrants à redéfinir leur positionnement**, en dépassant celui de simples promoteurs de projets villageois pour privilégier une relation de partenariat plus étroite avec les acteurs locaux de leur commune d'origine. Si le **processus de développe-**

ment local est devenu le creuset de la recomposition des circuits de décision où les initiatives locales ont davantage de force et de légitimité. En France, il s'est d'abord révélé nécessaire de **renforcer les associations villageoises de migrants** dans cette logique d'intervention à l'échelle communale. Ensuite, il s'agissait de **consolider les passerelles existantes** et de **multiplier les opportunités de coopération** générées par les itinéraires aussi bien individuels que collectifs de ces ressortissants ayant investi les premiers le champ de l'ouverture à l'international et notamment dans leur espace de vie. Cette démarche les a conduits à **ouvrir de nouvelles relations avec les collectivités d'accueil. La promotion de partenariats de coopération décentralisée** entre collectivités d'origine et collectivités d'accueil permet l'instauration d'une solidarité de proximité Nord-Sud et apparaît aussi

comme un véritable moyen de **promouvoir cette double citoyenneté**.

La mission « double-espace » : Une animation à renforcer sur le « double-espace » :

Un **débat de fond** a eu lieu à chaque rencontre **entre les acteurs locaux en mission et leurs ressortissants**. Les premiers sont venus expliquer le contenu du Plan d'Actions prioritaires par rapport auxquels les seconds sont appelés à réagir (deux premières lignes du tableau ci-dessous) mais aussi **prendre connaissance** des projets des migrants qu'ils iront proposer au cadre de concertation dès leur retour (deux dernières lignes du tableau). Le tableau ci-dessous synthétise les **différents cas de figure** qui se présentent et qui font l'objet d'un appui spécifique du GRDR pendant et après la mission.

Renforcement des démarches de co-développement

Projet du Plan d'Actions Prioritaires	Projet migrant	Durant les missions (appui du GRDR)
Fruit de la concertation	→ Accord	Assurer l'information
Fruit de la concertation	→ Désaccord	Explication du Qui-Quoi-Pourquoi-Comment ?
Projet intégré au PAP	← Projet proposé	Accompagner l'association de migrants porteuse du projet
Projet rejeté après réunion CCC	← Projet proposé	Où l'animation permet d'éviter le conflit

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

1. Fiche 1 : Réponse à l'exercice sur le cadre de concertation (CC)
2. Les dix règles d'or: Principes de démarches de concertation



ANNEXE I: RÉPONSE À L'EXERCICE SUR LE CADRE DE CONCERTATION (CC)

ACTIVITÉS	VRAI OU FAUX
Le cadre de concertation est un outil de travail du conseil communal	VRAI
Le cadre de concertation vote le budget communal	FAUX
Le cadre de concertation participe à la planification des actions de développement et d'aménagement	VRAI
Le CCC définit les actions et projets prioritaires	VRAI
Les décisions du cadre de concertation sont directement exécutoires	FAUX
Les décisions du CCC sont validées par le conseil communal	VRAI
Le CCC informe, consulte et mobilise la population	VRAI
Le CCC oriente la politique de développement communal et propose un plan de développement local	VRAI
Le CCC participe à la recherche de fonds pour le financement des actions	VRAI
Le CCC mène des réflexions sur le devenir du territoire communal	VRAI

ANNEXE 2 :

LES DIX RÈGLES D'OR

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 (multicodale de transports, orientation d'un budget municipal) ou en 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. ÉLUCIDATION

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 ? À quel moment du processus de décisions (ou de l'histoire du projet, ou des intentions de réforme) intervient-elle et quelle est l'état de la mémoire collective ? Qui décide ? Quels sont les acteurs concernés ? par quels enjeux ? Quel est le public intéressé ou indifférent 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 clarifier 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 dénuent 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 phrases, 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 large, 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 E 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 eux 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 constatation 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 (1er cas de figure). Dans le cas de concertations occasionnelles (ad hoc ou 2^e 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.

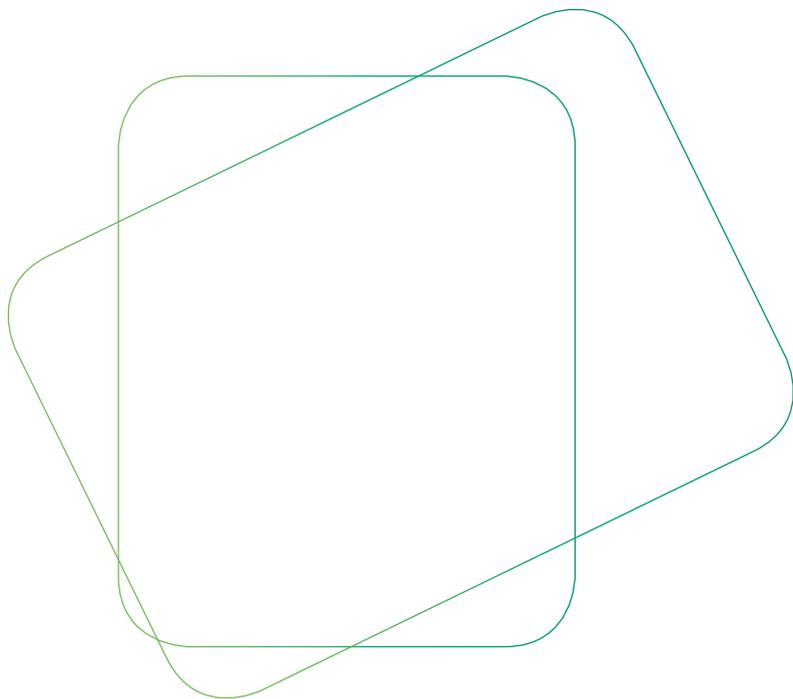
10. LES RELAIS DE LA CONCERTATION

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).

Ce manuel a été réalisé dans le cadre de la capitalisation des programmes PAIDEL (depuis 2001), PIMDERO (2002-2006) et EDUCODEV (2007-2009).



GRDR - Migration-Citoyenneté-Développement - Association loi 1901 – Siège social - France - 66/72, rue Marceau 93558 Montreuil Cedex
Tél. : 00 33 (0) 1 48 57 75 80 - Fax: 00 33 (0) 1 48 57 59 75 - Courriel : grdr@grdr.org - Site: www.grdr.org

Conception graphique: Audrey Zeller - zelleraudrey@hotmail.com

ICO-Imprimerie 17-19, rue des Corroyeurs 21000 Dijon
© GRDR. Tous droits réservés - Achevé d'imprimer en février 2009 - Réimprimé en août 2012

