

La concertation en environnement



ADEME



Agence de l'Environnement
et de la Maîtrise de l'Énergie

**ECLAIRAGE DES SCIENCES HUMAINES
ET REPÈRES PRATIQUES**

RESUME POUR DECIDEURS

LA CONCERTATION EN ENVIRONNEMENT

Eclairage des sciences humaines et repères pratiques

Depuis dix ans, l'ADEME s'implique aux côtés de chercheurs en sciences humaines et sociales pour comprendre les enjeux de la concertation et de la participation du public aux prises de décision. Elle publie aujourd'hui un document intitulé « La concertation en environnement : éclairage des sciences humaines et repères pratiques », issu des travaux d'études et des recherches qu'elle finance. Ce résumé en reprend les points essentiels permettant de mieux comprendre les enjeux de la concertation et d'agir en connaissance de cause.

Ce document s'adresse aux acteurs de terrain qui veulent améliorer leur action à travers une réflexion sur la concertation dans le domaine de l'environnement. Il concerne les porteurs de projets publics comme privés (collectivités, élus locaux, entreprises - et les bureaux d'études qui les accompagnent). Il pourra également être utile aux simples citoyens (associations, particuliers...). Il s'articule autour des questions telles que : que peut-on attendre d'un processus de concertation ? Quand lancer une concertation ? Comment en choisir les modalités ?

Pourquoi parle-t-on de plus en plus de concertation ?

On peut expliquer l'apparition de la notion de concertation dans le domaine public par la conjonction de plusieurs facteurs :

- ⊕ les **conflits locaux** autour de l'implantation d'infrastructures, liés à :
 - une crise de confiance dans la capacité des institutions de la démocratie représentative à gérer les risques générés par la société actuelle ;
 - l'intervention de nouveaux acteurs porteurs de valeurs nouvelles dans les processus de décision ;
 - la décentralisation et l'apparition de l'Union Européenne qui multiplie les parties prenantes, les niveaux de décisions et, de ce fait, les besoins de concertation ;
- ⊕ la difficulté grandissante à trouver une définition consensuelle de l'**intérêt général** (le décideur public se retrouve confronté à une pluralité d'intérêts généraux contradictoires) ;
- ⊕ l'apparition du concept de **développement durable** qui met la participation au cœur de son approche (Article 10 de la Déclaration de Rio de 1992) ;
- ⊕ la multiplication des textes juridiques exigeant des procédures de concertation.

Dans ce contexte, le processus de concertation traduit une volonté de gérer la complexité en faisant dialoguer des parties prenantes dont les valeurs et intérêts diffèrent et parfois divergent.

Définition

La concertation peut se définir comme les « processus et procédures qui passent par, ou visent à, une participation du public, d'acteurs de la société civile ou d'acteurs institutionnels aux processus de décision sur le développement durable.

Entrent dans son champ les consultations, enquêtes publiques, instructions mixtes, débats publics, conférences de citoyens, négociations associées aux processus de décision, dispositifs de discussion électronique, etc. »

(Mermet, 2008).

Que peut-on attendre d'un processus de concertation ?

- ⊕ Un préalable est de définir l'objectif qu'on assigne au processus de concertation. La décision doit se prendre en fonction de **ce qu'on peut attendre de ce processus**.
- ⊕ Que peut-on attendre d'un processus de concertation ?
 - La concertation ne permet pas d'éviter les conflits, mais les révèle et les explicite.
 - La concertation permet - sous certaines conditions d'améliorer **la qualité de certains éléments des projets** et des plans mis en débat.
 - La concertation permet - sous certaines conditions de renforcer la **capacité de participation des citoyens**.
- ⊕ Quels facteurs conditionnent le résultat de la concertation ? Il semble que ces facteurs relèvent à la fois du **contexte** dans lequel est mise en œuvre la concertation et des **modalités** de cette mise en œuvre.

Questions aux porteurs de concertation

Pourquoi vous engagez-vous dans une concertation ?

Quel objectif assignez-vous à cette démarche ?

Cet objectif est-il réaliste au vu des éléments présentés ici ?

Le cadre juridique de la concertation

- ⊕ Le cadre juridique de la concertation s'est surtout développé à partir des années 1990.
- ⊕ Les grands textes fondateurs au niveau international (notamment la Convention d'Aarhus) entretiennent une relation étroite avec les questions **d'environnement et de développement durable**.
- ⊕ La notion de concertation est intégrée dans des corpus juridiques distincts selon les domaines : aménagement / urbanisme / habitat d'une part (notamment l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme), infrastructures / transports d'autre part (loi Grenelle 2), et enfin, prévention des risques.
- ⊕ La loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010 introduit des modifications significatives aux procédures de concertation dans le domaine de l'environnement.
- ⊕ Dans le domaine de la concertation, « *légiférer est risqué. [...] Trop rigides, [les cadres institutionnels et réglementaires] tuent l'innovation. Trop lâches, ils autorisent tous les dévoiements* » (Guihéneuf, in Beuret et Cadoret, 2010, p.209). Dans de nombreuses situations, le cadre juridique prescrit de la concertation sans indiquer quelles formes celle-ci doit prendre, laissant une importante part d'initiative aux porteurs de concertation.

Questions aux porteurs de concertation

Y a-t-il une obligation réglementaire pour la concertation que vous voulez lancer ?

Si oui, laquelle ?

Le contexte local et les parties prenantes

⊕ Les parties prenantes d'un processus de concertation peuvent être définies comme toute personne ayant un intérêt dans la décision.

⊕ Tous les territoires ne se ressemblent pas, et, deux projets comparables peuvent avoir des répercussions différentes selon les lieux. Cela dépend des caractéristiques des parties prenantes (acteurs) et de leurs relations entre eux (jeu d'acteurs).

⊕ Il est donc nécessaire de bien connaître le contexte avant de se lancer dans une concertation, que celle-ci s'applique à un projet spécifique ou à un processus de planification territoriale.

⊕ Les éléments de contexte viennent influencer le **degré de confiance** que les acteurs se portent et leur propension à dialoguer.

⊕ Les éléments qui peuvent entrer dans l'**étude du contexte** sont les suivants :

- **Qui ?** Les groupes sociaux en présence sur le territoire, leurs valeurs, leurs représentations, les intérêts qu'ils portent, les relations existantes entre eux ;
- **Quoi ?** Les caractéristiques du projet : la relation des parties prenantes au porteur de projet, l'unicité ou la pluralité des lieux de débat sur le projet, le passé du projet ;
- **Où ?** L'histoire du territoire : les événements sur le territoire qui peuvent avoir un impact sur la manière dont le projet sera reçu.

Questions aux porteurs de concertation

Quelles sont les parties prenantes de votre territoire ?
Quelles sont leurs caractéristiques ?
Quelles relations entretiennent-elles entre elles ?
Se font-elles confiance ?
Le projet ou la politique soumis à concertation sont-ils déjà connus des parties prenantes ?
Si oui, comment les considèrent-elles ?
Quelle est votre relation à ces parties prenantes ?
Les parties prenantes vous font-elles confiance ?
L'objet de votre concertation est-il polémique ?
Quels sont les éléments de l'histoire du territoire qui auront une influence sur la concertation ?

Comprendre le rôle des conflits dans la concertation

⊕ Tout projet, ou plan, qui vise à changer l'état des choses porte en lui sa contestation potentielle. Autrement dit : « *qu'il s'agisse de conflits territoriaux ou de la promotion d'un projet territorial, on a toujours affaire à des confrontations d'intérêts et de valeurs* » (Vodoz, 2007, p. 137). C'est dans le jeu entre les intérêts et les stratégies des acteurs que se développe un processus de concertation. Connaître et comprendre ces positions est essentiel pour repérer là où des convergences peuvent apparaître et là où les divergences sont irréductibles.

⊕ On peut identifier **quatre ressorts d'opposition** à un projet :

- le conflit fondé sur les incertitudes (les impacts potentiels de la politique ou du projet, comme les risques) ;

- le conflit de procédure (remise en cause de l'absence de transparence, de dialogue...);
- le conflit substantiel (remise en cause de la nature du projet, des choix politiques...);
- le conflit structurel (contestations de la légitimité des décideurs, de l'expertise, de la définition de l'intérêt général...).

⊕ L'absence de conflits lors d'un processus de concertation peut signifier soit que le sujet n'est pas polémique, soit que les parties prenantes ont trouvé des modalités satisfaisantes de dialogue. Cela peut également signifier que les acteurs susceptibles de s'opposer ne se sentent pas concernés ou que l'objet de la concertation n'a pas encore d'implications concrètes sur le territoire. Mais ce n'est pas toujours le cas. Il se peut qu'une opposition existe mais qu'elle émane de groupes sociaux qui n'ont pas les ressources nécessaires pour intervenir dans les débats. Il se peut également que les opposants choisissent une stratégie différente d'intervention dans le processus de décision.

Questions aux porteurs de concertation

Quelles sont les dimensions conflictuelles de l'objet que vous ouvrez à la concertation ?
Quels sont les ressorts potentiels de conflit et de blocage ?
Quel est votre positionnement par rapport aux groupes sociaux traditionnellement exclus de la participation ?

Quand lancer un processus de concertation ?

⊕ Le principe de la Convention d'Aarhus est clair : la concertation doit débiter **le plus en amont possible**, lorsque « *toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence* ».

⊕ Dans les faits, ce principe peut être difficile à appliquer. Il soulève la question du bon moment pour déclencher la concertation selon que l'on souhaite mettre en débat **l'opportunité** d'un projet (le « pourquoi ») ou seulement ses modalités de mise en œuvre et la **gestion de ses impacts** (le « comment »). Il se heurte également à la difficulté de mobiliser les parties prenantes très en amont alors que le projet est encore hypothétique.

⊕ Certains territoires ont tenté de mettre en place des dispositifs reliant les débats relatifs aux choix (par exemple sur les Plans d'Élimination des Déchets Ménagers ou Assimilés) à ceux relatifs aux projets qui en découlent (par exemple sur les projets d'incinérateurs ou d'enfouissement des déchets). Autre exemple, un Parc Naturel Régional a sollicité les parties prenantes de son territoire pour définir des zones d'exclusion pour l'installation d'éoliennes, anticipant ainsi les oppositions qui auraient pu se faire jour au moment de la mise en œuvre.

⊕ A noter cependant que, quoiqu'il en soit, les discussions autour d'un projet soulèvent toujours la question de l'opportunité, même si celle-ci a été actée dans un plan national, régional ou départemental.

Questions aux porteurs de concertation

Quels éléments souhaitez-vous ouvrir à la concertation ?
Quelle est la position des autres parties prenantes sur la question ?

Comment choisir les modalités de la concertation ?

Le choix des modalités de mise en œuvre de la concertation (qui associer ? quels dispositifs choisir ? quelle méthode utiliser ?) dépend de trois éléments :

③ **Le contexte local** : le processus doit s'adapter à l'histoire locale et au jeu d'acteurs. Pour cela, étudier le contexte du territoire est essentiel pour identifier tous les acteurs, leurs caractéristiques, la nature des relations entre eux et des représentations qu'ils ont les uns des autres.

③ **L'objectif assigné** au processus : selon l'objectif poursuivi, la nature des acteurs et la forme prise par les dispositifs seront différentes.

③ **Les ressources internes** à la disposition de celui qui organise la concertation. Cet aspect est crucial pour ne pas se lancer dans un dispositif surdimensionné.

La phase de l'avant-concertation peut permettre de fixer les modalités de concertation avec les parties prenantes, de prendre en compte leurs attentes et de proposer un processus adapté. La définition et la clarification des règles du jeu sont essentielles. Elles doivent notamment inclure la manière dont les résultats de la concertation seront pris en compte dans la décision finale.

Questions aux porteurs de concertation

Comment allez-vous adapter les modalités de la concertation au contexte local ?

Avez-vous estimé les ressources internes nécessaires au pilotage de la concertation ?

Désirez-vous externaliser la conduite de la concertation ou disposez-vous des ressources internes (temps, compétences) nécessaires ?

De quel budget disposez-vous ?

Est-il en adéquation avec la démarche que vous souhaitez mettre en œuvre ?

Avez-vous prévu le temps nécessaire pour discuter des modalités de la concertation avec les parties prenantes ?

Comment comptez-vous clarifier les règles du jeu avec les parties prenantes ?

Qui doit animer un processus de concertation ?

③ Le porteur de concertation (collectivité, porteur de projet...) n'est pas forcément l'animateur le plus pertinent, loin s'en faut.

③ Lorsque le cadre juridique ne fixe pas l'animateur, le choix doit se porter sur une personne ou une institution dont **la légitimité** est reconnue par tous les participants.

③ La personne considérée comme légitime sera donc différente d'un territoire à l'autre.

③ Le rôle des élus locaux et leur relation aux porteurs de projets sont essentiels dans le processus. Ils apparaissent à leurs administrés comme les arbitres naturels de la procédure même si, comme le montrent certaines études, leur perception de la concertation va souvent à l'encontre de la conception qu'ils se font de leur rôle de représentant du peuple.

Questions aux porteurs de concertation

Quelle est la personne qui vous paraît la plus légitime pour animer la concertation ?

Les parties prenantes ont-elles le même point de vue ? Si non, un accord est-il possible ?

Quelle est la position des élus locaux vis-à-vis de cette concertation ?

Quels seraient, pour votre démarche, les apports d'un garant ?

Quel rôle pour les experts dans le processus de concertation ?

③ L'expertise est fortement mobilisée lors des processus de concertation.

③ Elle est, elle-même, objet de débats et de conflits, dans la mesure où sa neutralité se trouve remise en cause dès lors qu'elle est mobilisée par certains acteurs.

③ Au niveau local, **associer les acteurs** au cadrage de l'expertise et à sa production peut contribuer à la réhabiliter.

③ A côté de **l'expertise scientifique et technique** habituelle, les acteurs de la concertation peuvent également être porteurs de connaissances liées à leur expérience du territoire. Ces connaissances, appelées **"expertise d'usage"** peuvent compléter et enrichir l'expertise traditionnelle ou apporter de nouveaux éléments au débat.

③ La manière de discuter autour de l'expertise peut servir au processus de concertation en lui-même.

Questions aux porteurs de concertation

Dans quelle mesure la concertation que vous allez lancer va-t-elle mobiliser de l'expertise scientifique et technique ? de l'expertise d'usage ?

Quels moyens allez-vous mettre en place pour garantir la neutralité et la transparence de l'expertise scientifique et technique ?

Quelles interactions prévoyez-vous entre les experts et le grand public ?



Le bilan : un exercice nécessaire

- ⊕ Les participants à la concertation veulent savoir comment **leur contribution** a été prise en compte dans la décision finale.
- ⊕ Ignorer cette demande peut les conduire à un sentiment de frustration qui s'exprime par des critiques du type « tout était joué d'avance », et qui viendra s'inscrire au passif du territoire.
- ⊕ La décision finale est toujours un arbitrage entre différentes valeurs et différents intérêts.
- ⊕ Dans les faits, cela signifie que la décision **doit être motivée** au regard des échanges ayant eu lieu pendant la concertation. Si la décision finale relève du décideur, elle doit indiquer clairement quels éléments ont été repris, quels éléments ne l'ont pas été, et pourquoi.

Questions aux porteurs de concertation

Comment comptez-vous aborder la question du rapport de la concertation à la décision finale ?
Connaissez-vous les attentes de vos parties prenantes ?

L'évaluation : un exercice utile

- ⊕ Evaluer une concertation, c'est se donner les moyens de réfléchir au processus qui vient de se dérouler pour mieux **tirer les leçons** des succès comme des erreurs.

⊕ Puisque les erreurs commises lors d'une concertation peuvent avoir une influence sur les concertations suivantes, l'évaluation est une étape essentielle à toute concertation.

⊕ On peut mobiliser **les critères d'évaluation classiques** (pertinence, efficacité, efficience, cohérence, impact) pour évaluer une concertation.

⊕ Il faut cependant garder à l'esprit que la question de l'objectif de la concertation ne fait jamais l'objet d'un consensus. Selon les points de vue, la finalité d'une concertation peut ainsi être améliorer un projet, la gestion de ses impacts, le faire passer, y faire obstacle... La participation peut même être un but en soi. L'évaluation doit donc tenir compte de cela et rappeler à partir de quel énoncé de l'objectif elle se construit.

⊕ On peut également faire appel à des critères plus spécifiques : degré d'ouverture du processus, transparence, accessibilité des ressources...

Questions aux porteurs de concertation

Avez-vous prévu d'évaluer votre concertation ? Si oui, quels critères allez-vous utiliser ?
Comment cette évaluation sera-t-elle reliée à vos actions futures ?



PRÉFACE

Les actions publiques dans le domaine de l'environnement sont devenues, dans les années 1990, un laboratoire des pratiques de la concertation. La mise en place de processus de concertation autour de l'implantation d'infrastructures ou de projets de développement durable est souvent devenue incontournable.

Les évolutions juridiques y ont contribué. Dans le sillage de la Convention d'Aarhus, ratifiée par la France en 2002 et de la Charte de l'Environnement, intégrée au préambule de la Constitution en 2005, a été reconnu le droit de chacun à accéder à l'information détenue par les autorités publiques et à participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. Ces évolutions vont encore être prolongées par la loi Grenelle 2.

L'ADEME, en tant qu'acteur de l'environnement, développe depuis plus de dix ans des actions et des réflexions sur la concertation et la participation du public aux prises de décision en France. Elle accompagne les acteurs de terrain dans la mise en place de processus de concertation sur les projets qui touchent à ses missions de protection de l'environnement et de maîtrise de l'énergie. Aujourd'hui, il nous a semblé important de mettre nos acquis à disposition des acteurs de terrain publics ou privés, porteurs de concertation. Nous espérons que ces éléments pourront éclairer votre action.

Ce document n'a pas pour objectif de figer les réflexions sur la concertation mais de fournir un point à date des connaissances et bonnes (ou mauvaises) pratiques identifiées. Vous y verrez apparaître au détour des pages des références à des recherches encore en cours. La réflexion de l'Agence est constante sur ces sujets, aux côtés des chercheurs et des acteurs de terrain. De nombreuses questions restent en effet encore en suspens, comme « comment évaluer la concertation ? Quels sont les impacts de ces processus sur l'environnement ? » L'ADEME souhaite apporter des éléments de réponse dans les années à venir.

La parution de ce document est accompagnée de celle d'un Panorama des Recherches ADEME intitulé « 10 années de recherche sur la concertation à l'ADEME », qui présente plus en détails certaines de ces recherches financées par l'Agence.

Nous formons le vœu que, grâce à ces deux ouvrages complémentaires, les territoires et les acteurs puissent s'engager plus sereinement dans des processus de concertation.

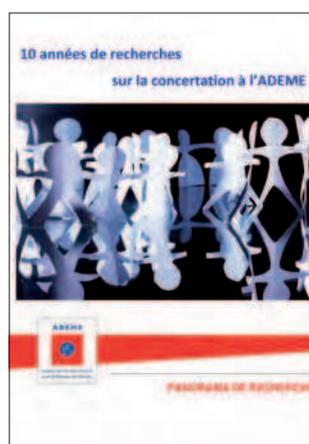
Vous souhaitant une bonne lecture,



François Moisan,
Directeur Exécutif Stratégie,
Recherche, International



Virginie Schwarz,
Directrice Exécutive Programmes



A lire également
**« 10 années de recherche
sur la concertation à l'ADEME »**

AVANT PROPOS

Un document de synthèse ...

Depuis plus de dix ans, l'ADEME s'implique aux côtés des acteurs de terrain et des chercheurs en sciences humaines et sociales pour comprendre les enjeux et les pratiques de la **concertation** et de la **participation du public aux prises de décision**. Les premières actions de l'ADEME en la matière datent des années 1990, dans un contexte occasionnel de conflits avec les populations autour de l'installation d'équipements entrant dans les missions de l'Agence (en particulier, les installations de traitement des déchets et l'implantation d'éoliennes). L'ADEME a ainsi accompagné un certain nombre d'acteurs de terrain dans la mise en place de concertations. Elle co-pilote le programme de recherche du MEDDTL Concertation, Décision, Environnement, le programme Environnement, Santé, Travail avec l'ANSES, finance des projets via ses programmes de recherche comme Déchets et Société et soutient des initiatives académiques telles que le Groupement d'Intérêt Scientifique Participation du Public, Décision, Démocratie Participative. Ce faisant, elle assure une de ses missions qui consiste à mieux connaître pour mieux conseiller, à mieux comprendre pour mieux agir.

Ce document est issu des actions de concertation auxquelles l'ADEME a pris part et des travaux de recherches financés par l'ADEME.

... destiné à tout acteur public ou privé

La concertation est un processus pour lequel il n'existe pas de recette, et qui, de ce fait, suscite souvent des appréhensions.

Ce document s'adresse aux acteurs de terrain qui veulent améliorer leur action à travers une réflexion sur la concertation dans le domaine de l'environnement. Il concerne les porteurs de projets publics comme privés (collectivités, élus locaux, entreprises - et les bureaux d'études qui les accompagnent). Il pourra également être utile aux simples citoyens (associations, particuliers...) et autres parties prenantes. Il s'articule autour des questions telles que : que peut-on attendre d'un processus de concertation ? Quand lancer une concertation ? Comment en choisir les modalités ? Il présente des exemples concrets, bonnes pratiques ou écueils, ainsi que les questions à se poser pour éviter ces écueils.

Il a pour vocation d'alimenter le débat autour des processus de concertation. Il peut également servir aux démarches de sélection et de suivi d'un prestataire.

... axé sur les domaines de l'aménagement, des infrastructures et du développement durable

Si les principes de la concertation peuvent s'appliquer à tout type de projet ou de politique publique, ce document couvre en priorité les champs d'intervention de l'ADEME. Ces domaines sont l'énergie et le climat, l'air et le bruit, les déchets et les sols, la consommation et la production durables, la ville et les territoires durables. Ce document est de nature transversale, de façon à ce que les réflexions dans les domaines les plus matures - comme celui des énergies renouvelables - puissent nourrir celles relatives aux technologies émergentes - comme le captage et stockage de CO₂.

Enfin, ce document propose un croisement entre les expériences menées dans le domaine de l'aménagement et des infrastructures, d'une part, et les expériences liées aux projets de développement durable, d'autre part ; la dimension territoriale et environnementale étant le dénominateur commun des politiques et des projets couverts.

... structuré en deux parties

La structure de ce document reprend la logique décrite plus haut : comprendre pour agir.

La **première partie**, « **comprendre les enjeux** », présente des réflexions de nature à éclairer les enjeux des processus de concertation.

La **seconde partie**, « **agir** », se concentre sur plusieurs questions clés de nature opérationnelle.

Ce document soulève les questions qui permettront au lecteur de trouver ses propres réponses dans le contexte qui est le sien.

1 <http://www.concertation-environnement.fr/>

2 <http://www.participation-et-democratie.fr/>

3 Pour plus d'informations sur les activités de l'ADEME, se référer au Contrat d'Objectifs Etat - ADEME 2009-2012, téléchargeable à l'adresse suivante :

<http://www2.ademe.fr/servlet/KBaseShow?sort=-1&cid=96&m=3&catid=12377>

TABLE DES MATIÈRES

RESUME POUR DÉCIDEURS	I
PREMIÈRE PARTIE : COMPRENDRE LES ENJEUX	8
SECTION 1 - LES ENJEUX GÉNÉRAUX	9
Section 1.1 - Pourquoi parle-t-on de plus en plus de concertation ?	9
Section 1.2 - Que peut-on attendre d'un processus de concertation ?	13
Section 1.3 - Quel est le cadre juridique de la concertation ?	17
SECTION 2 - LES ENJEUX LOCAUX	20
Section 2.1 - Le contexte local et les parties prenantes	20
Section 2.2 - Comprendre le rôle des conflits dans la concertation	23
DEUXIÈME PARTIE : AGIR	27
SECTION 3 - METTRE EN ŒUVRE UNE CONCERTATION	28
Section 3.1 - Quand lancer un processus de concertation ?	28
Section 3.2 - Comment choisir les modalités de la concertation ?	31
Section 3.3 - Qui doit animer un processus de concertation ?	35
Section 3.4 - Quel rôle pour les experts dans le processus de concertation ?	37
Section 3.5 - Le bilan : un exercice nécessaire	40
Section 3.6 - L'évaluation : un exercice utile	42
SECTION 4 - TÉMOIGNAGES	45
ANNEXES	49
ANNEXE 1 – TEXTES JURIDIQUES	50
Annexe 1.1 - Convention d'Aarhus	50
Annexe 1.2 - Code de l'environnement - Chapitre 1er	52
Annexe 1.3 - Seuils de saisine de la Commission Nationale du Débat Public	55
Annexe 1.4 - Article L300-2 du Code de l'Urbanisme	55
ANNEXE 2 – LES PRINCIPES DE LA CONCERTATION	56
Annexe 2.1 - Les valeurs fondamentales de la participation publique selon l'Association Internationale de la Participation Publique	56
Annexe 2.2 - La Charte de la Concertation du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement	56
ANNEXE 3 – REFERENCES	58

PREMIÈRE PARTIE : COMPRENDRE



SECTION I LES ENJEUX GÉNÉRAUX

Section I.1 Pourquoi parle-t-on de plus en plus de concertation ?

En bref

On peut expliquer l'apparition de la notion de concertation dans le domaine public par la conjonction de plusieurs facteurs :

- ③ Les conflits locaux autour de l'implantation d'infrastructures liés à :
 - une crise de confiance dans la capacité des institutions de la démocratie représentative à gérer les risques générés par la société actuelle ;
 - l'intervention de nouveaux acteurs porteurs de valeurs nouvelles dans les processus de décision ;
 - la décentralisation et l'apparition de l'Union Européenne qui multiplie les parties prenantes, les niveaux de décisions et, de ce fait, les besoins de concertation ;
- ③ La difficulté grandissante à trouver une définition consensuelle de **l'intérêt général** (le décideur public se retrouve confronté à une pluralité d'intérêts généraux contradictoires) ;
- ③ L'apparition du concept de **développement durable** qui met la participation au cœur de son approche ;
- ③ La multiplication des textes juridiques exigeant des procédures de concertation (cf Section 1.3 – Le cadre juridique de la concertation).

Dans ce contexte, le processus de concertation traduit une volonté de gérer la complexité actuelle en faisant dialoguer des parties prenantes dont les valeurs et intérêts diffèrent et parfois divergent.

La concertation peut se définir comme les « processus et procédures qui passent par, ou visent à, une participation du public, d'acteurs de la société civile ou d'acteurs institutionnels aux processus de décision sur le développement durable. Entrent dans son champ les consultations, enquêtes publiques, instructions mixtes, débats publics, conférences de citoyens, négociations associées aux processus de décision, dispositifs de discussion électronique, etc. » (Mermet, 2008).

Une réponse aux conflits locaux

Bien qu'il soit difficile d'obtenir des statistiques exhaustives sur le sujet, on constate une montée en visibilité du nombre de conflits d'usage sur le territoire. Ces conflits concernent des types d'aménagement et d'activité assez variés. Énergie, transport et tourisme représentent la moitié des thèmes de conflits recensés dans les cantons ruraux entre 1974 et 2004 (Commissariat Général au Plan, 2005).

Premier facteur de conflit : une crise de confiance

La société actuelle est une société complexe porteuse de risques nouveaux, comme « la gestion à long terme des déchets radioactifs, les organismes génétiquement modifiés, le Sida, ou la pollution diffuse à partir des nouvelles molécules » (Le Bars, 2007, p.44) ; autant de sujets qui appellent des choix irréversibles.

Le système traditionnel de démocratie représentative a montré ses limites pour gérer cette complexité :

« [...] dans un système social de division du travail poussé aboutissant à la multiplication de « systèmes experts » de plus en plus opaques, complexes et recouvrant des pans entiers de ce qui concerne nos vies, chacun d'entre nous opère une délégation implicite à ces systèmes. Incapables de comprendre et d'opérer une évaluation précise du risque, les individus accordent tacitement leur confiance aux systèmes mais celle-ci est en réalité régulièrement mise à l'épreuve aux "points d'accès" avec ces systèmes. Ainsi, lorsque des habitants notent l'impréparation, la méconnaissance ou la négligence de leurs élus (point d'accès), cela les incite à prendre leur distance voire à mettre en cause ce que les élus sont censés représenter (un incinérateur, la démocratie, les institutions, une mission de défense de l'intérêt général, l'application de la réglementation...) surtout si leur comportement a ou peut avoir des conséquences sur la santé des personnes » (Buclet et Salmon, 2008, p.210).



L'impact dans l'opinion de grandes crises sanitaires et environnementales telles que Tchernobyl, le sang contaminé ou l'amiante, ou de crises locales comme la découverte de rejets de dioxines dans l'atmosphère à Gilly-sur-Isère montre l'ampleur de la crise de confiance dans les représentants du peuple et dans leur capacité à prendre une décision qui assure la sécurité de leurs concitoyens.

Second facteur de conflit : de nouveaux acteurs, de multiples valeurs

L'apparition de nouveaux acteurs et de nouvelles expertises ont été facilitées par différents facteurs tels que :

- ⊕ la montée du niveau éducatif de la population française, et celle concomitante du sentiment de compétence sur un sujet et du sentiment de légitimité à prendre part à la discussion. Cela se retrouve d'ailleurs dans les réunions publiques, où les participants sont généralement d'un niveau éducatif élevé, alors que les populations aux ressources éducatives ou socio-économiques moins importantes tendent à s'auto-exclure du dialogue (Involve, 2010) ;
- ⊕ l'évolution des formes du travail qui libère du temps pour certaines personnes ;
- ⊕ la structuration de la société civile en associations ;
- ⊕ l'accès plus facile à l'information via des sources telles qu'Internet ;
- ⊕ la mise à disposition du public de ressources juridiques qui lui permettent de faire entendre sa voix (cf. Section 1.3 – Le cadre juridique de la concertation).

La société moderne est une société de spécialisation poussée des tâches où se multiplient des sous-systèmes aux grilles d'interprétation du réel et aux valeurs propres (Rocher, 2006) et parfois contradictoires (Boltanski et Thévenot, 1991). Si l'on suit l'analyse de Boltanski et Thévenot, l'existence de valeurs propres à ces différents sous-systèmes est à l'origine des désaccords. Des valeurs telles que l'efficacité, la productivité, l'intérêt général, l'équité ... prennent sens en tant que valeur structurante d'un sous-système (la sphère marchande, la sphère civique ...). Tant que ces sphères n'entrent pas en contact, ces valeurs peuvent coexister. C'est lorsque ces sphères se rencontrent qu'apparaît la possibilité de contradictions entre ces valeurs. Les projets de territoire sont le lieu privilégié des conflits car ils donnent lieu à une confrontation directe de ces valeurs dans un cadre restreint.

Exemple de la gestion des déchets

Le domaine de la gestion des déchets est représentatif de la manière dont l'action publique s'est complexifiée en une trentaine d'années. On y a constaté une multiplication du nombre d'acteurs, chacun étant porteur d'un système de pensée et de valeurs différent. A l'argument « managérial » d'efficacité dans le traitement des déchets s'opposent maintenant des valeurs telles que l'intérêt public écologique, le principe de précaution ou l'équité. La procédure d'étude d'impact environnemental traduit cette complexité.

Source : Rocher, 2006



Une pratique favorisée par la territorialisation des décisions

La décentralisation, combinée à l'apparition de l'Europe comme nouvelle scène de fabrication des politiques publiques, a changé la manière d'élaborer ces dernières. La décentralisation et la déconcentration de l'action de l'Etat ont « contribué à rendre l'action publique plus perméable à la participation des citoyens et des relais intermédiaires de la « société civile » » (Centre d'Analyse Stratégique, 2008, p.49). En effet, elles ont rapproché le niveau de la décision de celui de l'action, permettant aux citoyens un accès plus direct au processus de décision. Elles ont également multiplié les instances de décision, rendant nécessaire des structures de concertation nouvelles (conseils, comités...) dans lesquels les citoyens ou la société civile siègent.

Dans le domaine de l'aménagement du territoire, la multiplication des intervenants dans l'édiction des réglementations (de l'international au local) augmente le nombre des parties prenantes dans la réalisation de l'ouvrage et donc les risques de désaccords, d'où la nécessité pour les maîtres d'ouvrage de recourir à la concertation afin de rassembler les acteurs et coordonner les échelons.

Un remède à l'érosion de l'intérêt général

Comme le fait remarquer Jean-Michel Fourniau, « les conflits d'aménagement récents consacrent la fin de l'idéologie de l'intérêt général, en ce sens qu'aucun acteur n'est plus capable de le porter seul et de l'imposer » (Fourniau, in Deverre, 2005, p.3). Autrement dit : « ce nouveau mode de fonctionnement suppose qu'à un problème il n'y a pas nécessairement une seule solution, mais plusieurs projets possibles. L'incertitude s'invite : on admet l'existence de plusieurs chemins pour aboutir à un même but. [...] L'expert et le décideur doivent introduire "les autres" dans le système de décision. C'est un jeu à trois, et le concept de "décideur" disparaît au profit du "fabricant de décision pilote d'un processus" » (Le Bars, 2007, p. 43).

Dès lors, très souvent, dans le cadre d'un projet d'aménagement, une position qui consisterait à « décider, annoncer puis défendre » un projet ou une politique au nom de l'intérêt général n'est plus tenable. Il faut trouver une autre façon de légitimer les prises de décision. La concertation répond donc à un besoin de la part des décideurs d'avoir accès aux savoirs développés dans les autres sphères, de gérer la pluralité des enjeux par la pluralité des expertises.

La concertation, un principe au cœur du développement durable

Au-delà des conflits territoriaux, la concertation s'est également développée dans les projets de territoire liés au développement durable.

Dans le sillage de la Déclaration de Rio (1992), les projets de développement durable mettent la participation des populations (appelée ici "concertation") au cœur de leur démarche. Cette déclaration est basée sur le postulat selon lequel l'ouverture au public du processus de décision conduit à une meilleure prise en compte de l'environnement. Son Principe 10 pose que « la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés [...] ».

Les réflexions autour du développement durable se doublent ainsi d'une incitation à repenser la question de la démocratie et de sa pratique. Selon certains, « les politiques de l'environnement ont été, surtout à partir des années 1990, un remarquable laboratoire pour des formes nouvelles de gouvernance. Et celles-ci ont incontestablement constitué des avancées significatives dans le fonctionnement démocratique partout où elles ont été développées - en ouvrant à un nombre croissant d'acteurs l'opportunité d'intervenir dans la conception et la mise en œuvre de solutions collectives à des problèmes de mieux en mieux perçus comme communs » (Theys, 2003, p.10).

Les Agendas 21 ou les Plans Climat Energie Territoriaux (PCET) s'inscrivent dans cette mouvance. Ils sont conçus comme des projets de territoire faisant appel à la concertation.

Concertation ascendante et concertation descendante

Les deux démarches de concertation présentées ici (concertation sur des projets ouvertement conflictuels et concertation sur des projets de développement durable) sont-elles comparables ?

La différence majeure entre ces deux types de concertation peut se formuler ainsi : la concertation qui se développe autour de projets ou de politiques conflictuels met en scène les acteurs qui se sentent « concernés » par le projet ou la politique, et donc qui se manifestent au décideur - démarche ascendante. La concertation dans le cadre des projets de développement durable tente, elle, de mobiliser les acteurs contre des évolutions du monde jugées dommageables (Rumpala, 2008) - démarche descendante. Autrement dit : « au tournant des années 1990, il devint en effet évident que tout progrès supplémentaire dans la politique de l'environnement dépendait désormais de la capacité à mobiliser la société toute entière - en commençant par les entreprises, les consommateurs et les habitants. "L'intégration", "l'internalisation", "la responsabilisation", "la participation" devinrent de nouveaux slogans largement répandus » (Theys, 2003, p.10).

Cependant, « qu'il s'agisse de conflits territoriaux ou de la promotion d'un projet territorial, on a toujours affaire à des confrontations d'intérêts et de valeurs » (Vodoz, 2007, p.137). La question de la gestion de la pluralité des enjeux par la pluralité des expertises dans un contexte où les questions environnementales sont de plus en plus complexes est donc commune à ces deux types de concertation.

La concertation comme mécanisme de gestion de la complexité

A la base de la concertation se pose donc la question de comment prendre une décision en contexte pluraliste.

Une définition

Selon le Petit Larousse, la concertation se définit comme la « pratique qui consiste à faire précéder une décision d'une consultation des parties concernées ».

Selon, le Commissariat Général du Plan, (2005, p.59), la concertation est un « pari social », alors qu'elle est un mode de « gestion concertée des biens communs articulée à la gestion individuelle des biens privés » pour les auteurs Beuret et Threthet (2001, p.25).

La définition retenue dans ce document est la suivante : on appelle concertation les « processus et procédures qui passent par, ou visent à, une participation du public, d'acteurs de la société civile ou d'acteurs institutionnels aux processus de décision sur le développement durable. Entrent dans son champ les consultations, enquêtes publiques, instructions mixtes, débats publics, conférences de citoyens, négociations associées aux processus de décision, dispositifs de discussion électronique, etc. » (Mermet, 2008).

Information, consultation, concertation, conciliation et médiation : quelle différence ?

Selon la Commission Nationale du Débat Public :

→ **L'information** consiste à donner des éléments à la population concernée sur les projets à venir ou en cours. L'information doit être complète, claire et compréhensible par tous. Elle doit être sincère et objective vis à vis du public informé. Donner une information, c'est donner du pouvoir, ainsi informer quelqu'un c'est lui donner la possibilité d'agir. L'information est portée à la connaissance de la population à travers différents supports : bulletin d'information, brochure de présentation du projet, site Internet, articles de presse, réunions publiques, etc.

→ **La consultation** est un processus par lequel les décideurs demandent l'avis de la population afin de connaître son opinion, ses attentes et ses besoins, à n'importe quel stade de l'avancement d'un projet. Celle-ci n'a cependant aucune certitude que ses remarques ou contributions soient prises en compte dans la décision finale.

→ **La concertation** est une attitude globale de demande d'avis sur un projet, par la consultation de personnes intéressées par une décision avant qu'elle ne soit prise. L'autorité, qui veut prendre une décision, la présente aux personnes concernées et engage un dialogue avec eux. L'autorité reste libre de sa décision. La concertation peut être engagée très en amont de la décision, dès les études préalables.

→ **La conciliation** et la médiation consistent à confronter les points de vue lorsqu'il y a blocage autour d'un projet. Il y a la volonté des participants d'aboutir à une solution ou un consensus majoritaire et vise la conclusion d'un accord. L'intervention d'un tiers neutre est nécessaire.

Source : http://www.debatpublic.fr/notions_generales/information.html



Une finalité variable selon les acteurs

Le mot concertation est utilisé par de nombreux acteurs, sans que ceux-ci ne lui attribuent nécessairement la même finalité. La chercheuse Sherry Arnstein a tenté en 1969 une typologie des différentes acceptions du mot « concertation ». Cette typologie est toujours utilisée aujourd'hui sous le nom d'« échelle d'Arnstein ».

L'échelle d'Arnstein

Manipulation	Thérapie	Information	Consultation	Réassurance	Partenariat	Délégation de pouvoir	Contrôle citoyen
Non-participation		Coopération symbolique			Pouvoir effectif des citoyens		

Source : Arnstein (1969)

L'échelle d'Arnstein a été critiquée car le mot « échelle » renvoyait au fait que la dernière des modalités, le contrôle citoyen, également appelé "co-construction", représenterait la finalité de toute concertation, les autres modalités n'étant que des étapes permettant de progresser vers la co-construction. Cette typologie a cependant le mérite de met-

tre en forme les différentes acceptions possibles. Les acteurs qui participent à une concertation peuvent avoir une idée différente de la finalité de la démarche dans laquelle ils s'engagent, ce qui peut provoquer des tensions voire bloquer le processus, comme le montrent les exemples ci-dessus.

Des attentes parfois incompatibles

Samira Echahid s'est penchée sur une démarche de Commission Consultative de l'Environnement (CCE) mise en place suite aux plaintes des riverains d'un aérodrome militaire à Tours. Elle constate que « les militants associatifs restaient "bloqués" sur l'objet de la constitution de la CCE : tenter de diminuer les nuisances alors que leur objectif était de débattre de la localisation de l'aérodrome, problématique du fait de sa proximité à la ville ». Si la population appelle à une ouverture totale du processus de décision, les militaires ne veulent pas que soit remise en cause l'opportunité de leur activité sur le territoire.

Source : Echahid, 2009, p.8

Lorsque les règles du jeu n'ont pas été définies et approuvées par les participants dès le départ, le processus peut produire des frustrations, comme en témoigne l'exemple suivant : « Sur un site pollué soumis à une large concertation, la non nécessité du consensus a été découverte par certaines parties prenantes au fil du processus, avec un passage par des frustrations voire des indignations liés à des demandes non suivies. »

Source : expert tiers, cité dans COMRISK (b), 2008, p.142



Section 1.2

Que peut-on attendre d'un processus de concertation ?

En bref

- ➔ Un préalable est de définir l'objectif qu'on assigne au processus de concertation. La décision doit se prendre en fonction de **ce qu'on peut attendre de ce processus**.
- ➔ Que peut-on attendre d'un processus de concertation ?
 - ➔ La concertation ne permet pas d'éviter les conflits, mais de les expliciter ;
 - ➔ La concertation permet - sous certaines conditions - **d'améliorer la qualité de certains éléments des projets** et des plans mis en débat.
 - ➔ La concertation permet - sous certaines conditions - de renforcer la **capacité de participation** des citoyens.
- ➔ Quelles sont les conditions qui ont un impact sur les résultats de la concertation ? Il semble qu'elles relèvent à la fois du **contexte** dans lequel est mise en œuvre la concertation (cf. Section 2), et des **modalités** de cette mise en œuvre (cf. Section 3).

Que peut-on attendre d'un processus de concertation ? Il y a peu de recherches en France sur les impacts de la concertation. Attribuer les changements dans le contenu d'un projet au processus de concertation lui-même demeure, en effet, un défi méthodologique majeur. Certains processus de concertation sont doublés d'une intense négociation non publique. Dès lors, comment savoir ce qui est dû à la concertation et ce qui est dû à la négociation ?

Les principaux arguments en présence sur les bénéfices et les limites de la concertation sont présentés ci-dessous.

Arguments sur les bénéfices et les limites de la concertation.

Bénéfices
Sources nouvelles d'expertise et d'information
Outil permettant d'adapter le projet aux besoins des parties prenantes : argent mieux dépensé
Pertinent pour résoudre des problèmes complexes qui requièrent que des jugements de valeur soient faits à chaque étape du processus de décision
Peut aider à construire de la confiance entre les décideurs et les citoyens
Outil de transformation sociale
Outil de responsabilisation des citoyens
Produit des décisions de meilleure qualité : facilite la mise en œuvre des décisions, évite des contentieux coûteux
Limites
Ce sont toujours les mêmes qui participent (il y a notamment une exclusion des plus modestes)
Pour certains, remise en cause des institutions représentatives
Question de la représentativité de ceux qui participent
Le risque de la mauvaise décision : la concertation mène-t-elle à des décisions prises dans l'optique de l'intérêt général ?
Coûteux, draine des ressources qui pourraient être utilisées sur d'autres aspects du projet
Multiplication des processus de concertation de tout genres : provoque un sentiment de lassitude dans la population

Cette section commente les principales attentes des acteurs de la concertation

Éviter les conflits ?

Les porteurs de projet s'engagent souvent dans la concertation sur un constat d'échec des manières de faire précédentes (Michel, 2003). Dès lors, ils attendent de la concertation qu'elle réussisse là où les modes de prise de décision « traditionnels » ont échoué, c'est-à-dire, de limiter les conflits et de faire accepter le projet par les populations.

L'écueil de l'instrumentalisation

« Les élus se sont tournés vers le dialogue avec les parties prenantes afin de contourner l'obstacle que constitue la mobilisation

d'une minorité active, hostile aux projets avancés (...). Dès lors, l'exercice pratiqué ne constitue pas une volonté de modifier les pratiques démocratiques, mais représente une tentative visant à forger de nouveaux outils tactiques plus efficaces en phase de prise de décision. [...] Pensaient-ils vraiment qu'en initiant un processus de concertation, chacun allait s'exprimer sereinement et que le climat s'apaiserait aussitôt entre acteurs défendant des positions radicalement opposées ? » Source : Buclet et Salomon, 2007, p.187

Selon André Torre, il n'y a pas lieu de considérer les conflits comme des phénomènes anormaux ou négatifs, mais plutôt comme l'expression normale des intérêts lésés sur un territoire. « La conflictualité naît de changements ou de projets de changements, perçus par une partie des acteurs locaux comme contraires à leurs intérêts et à leurs volontés. [...] Ces oppositions manifestent aussi bien des caractéristiques locales liées aux dimensions spatiales que des caractéristiques sociales et économiques liées aux territoires sur lesquels ils se déroulent. Les conflits d'usage de l'espace sont le résultat des insatisfactions d'une partie de la population quand à des actions entreprises ou projetées par leurs voisins, par des institutions privées ou par les pouvoirs publics. [...] Nous ne considérons pas qu'il soit nécessaire de les éradiquer ou même de chercher à les résoudre à tout prix, car ils témoignent de la prise de parole des parties prenantes se sentant lésées. Les événements conflictuels sont des phases de coordination entre acteurs et une manière de réintégrer de nouveaux acteurs dans les mécanismes de décision et de construction de projet de développement de territoires » (Torre et al, 2010, p.3).

Une des conceptions de la concertation la rapproche du "dialogue raisonné" dans lequel les différences de point de vue sont mises en débat. Cela suppose que le dialogue permette aux acteurs en présence d'exposer leurs arguments afin de s'entendre sur des valeurs et des positions qui peuvent au mieux être acceptées, ou au moins être respectées par tous.

Comme le montre l'exemple ci-dessous, des cas existent dans lesquels la concertation permet, par la confrontation des points de vue, de dépasser des oppositions de départ et une piste d'action commune. Cependant, il est impossible de conclure à la possibilité de concilier des intérêts et des valeurs dans tous les cas.

Identifier un bénéfice mutuel pour désamorcer un conflit

« Il est frappant de constater qu'au début de l'action, chacune des parties pense être en situation d'exclusion, donc d'incompatibilité totale avec les autres usagers. Le projet sert d'abord à révéler l'existence de compatibilités. [...] »

Le projet du WWF dans la Brenne vise à « trouver des compromis à bénéfiques mutuels » entre les naturalistes et des pisciculteurs dont les activités sont affectées par une surpopulation de cormorans. Les naturalistes entendent protéger les habitats des oiseaux migrateurs, notamment ceux des cormorans. A l'issue de la concertation, des conventions locales sont signées : les pisciculteurs ont le droit de tuer des cormorans en été, en échange de quoi ils s'engagent à protéger les nénuphars et les habitats d'autres espèces d'oiseaux. » Source : Beuret et Cadoret, 2010, p.91

Il est vrai que les modalités de concertation peuvent avoir un impact sur l'acceptabilité d'un projet. Une étude expérimentale datant de 2003 (Arvai, 2003) montre que lorsque les gens pensent que la décision qui leur est présentée relève d'un processus de participation perçu comme équitable, ils sont plus enclins à l'accepter. Ils sont également plus enclins à accepter des projets qu'ils considèrent comme risqués. Cela peut indiquer que la concertation augmente la légitimité de la décision.

Mais la concertation n'est pas une garantie absolue. Si les intérêts ou valeurs sont irréconciliables, la concertation n'accomplira pas de miracle. L'une des conclusions de la première phase du programme de recherche *Concertation, Décision, Environnement* était la suivante : « soit les principes de l'action sont communs (valeur partagées, normes acceptées), et donc les concertations peuvent être considérées comme des lieux de recherche de consensus techniques pour mener à bien un projet et/ou comme des lieux de négociation d'intérêt sociaux opposés. Soit les principes de l'action ne sont pas en accord, les valeurs et les normes doivent être reconsidérées et faire l'objet de nouvelles hiérarchisations et de nouvelles convergences sociales » (Deverre, 2005, p.25). Selon les mots de Laurent Mermet, « la concertation ne supprime pas les conflits, elle les explicite » (Mermet, 2007). « Quelles que soient la volonté et la sincérité du maître d'ouvrage, la concertation ne pourra pas effacer ces difficultés et ces oppositions. Mais elle lui permettra de mieux connaître l'impact de son projet sur le territoire et la sensibilité des différentes catégories de personnes concernées. Il lui appartiendra alors de décider en toute connaissance de cause, en mesurant les risques de son choix et en ayant expliqué ses raisons » (Commissariat Général du Plan, 2005, p.61).

Cela conduit Loïc Blondiaux à poser la question suivante : « dans quelle mesure une prédisposition à la recherche de l'accord [...] est-elle un préalable nécessaire à la mise en place d'une concertation ou un effet attendu de la concertation elle-même ? Dans la première hypothèse, il faut renoncer à toute forme de concertation réelle là où cette culture est absente, là où par exemple les acteurs ne sont pas prêts à se reconnaître comme des partenaires légitimes. Dans la seconde, il conviendrait de démontrer que des dispositifs efficaces sont susceptibles de transformer les points de vue là où aucune confiance préalable n'existe, ni dans la procédure ni dans les autres parties prenantes au conflit, en obligeant les uns et les autres à jouer le jeu, à se considérer, à respecter un certain nombre de règles » (Blondiaux, in Beuret et Cadoret, 200, p.216).

Coûter moins cher qu'un processus traditionnel de prise de décision ?

A ce jour, aucune étude n'a quantifié l'impact de la concertation en termes de gains et de coûts, que ceux-ci soient des retards (ou des accélérations) dans le projet, ou des coûts matériels (organisation de réunions, temps passé...) par rapport, par exemple, à un projet qui aurait fonctionné selon le schéma "traditionnel" (décider, annoncer puis défendre un projet).

Ce qui est considéré comme un retard pour le porteur de projet peut être pour les associations un moyen d'avoir plus d'informations, et donc présenter un aspect positif (Laurans et Dubien, 2001). Si cela permet d'améliorer la qualité du projet final, alors ce retard aura été utile. Par ailleurs, la concertation intégrée dès le début d'un projet peut permettre d'éviter des erreurs, des remises en cause et des modifications tardives. Elle peut de ce fait faciliter la réalisation du projet, la maîtrise de ses coûts (directs, mais également en terme de temps ou de tensions sociales) et de son calendrier.

Nous n'avons donc pas à l'heure actuelle d'éléments permettant de trancher dans un sens ou dans l'autre. Cette question fait actuellement l'objet de recherches financées par l'ADEME

Améliorer la qualité des projets ?

Parce qu'elle permettrait de discuter de l'opportunité, des impacts ou de la politique à mettre en œuvre, en faisant en sorte que chacun puisse présenter publiquement ses arguments, la concertation pourrait ouvrir la voie à des décisions meilleures, car mieux informées et argumentées.

Des exemples existent qui vont dans ce sens. Par exemple, après avoir comparé trois processus de concertation pour l'implantation d'incinérateurs, Nicolas Buclet et Danielle Salomon concluent que « loin d'éloigner les décisions d'une démarche rationnelle, la phase de dialogue a permis, selon des modalités extrêmement différentes, d'en renforcer au contraire la cohérence » (Buclet et Salomon, 2007, p.222). Les exemples ci-dessous illustrent ce point en montrant que la concertation peut faire émerger des idées nouvelles, faire s'exprimer une connaissance du terrain nécessaire à la bonne marche du projet, ou innover quant aux modalités de la mise en œuvre. La concertation peut aussi permettre d'abandonner le projet s'il est jugé inopportun, et non uniquement de l'améliorer. **Mais la concertation ne peut avoir un tel impact sur la qualité des projets que si le processus est étroitement lié à la prise de décision.**

Quelques exemples de résultats : émergence de préoccupations locales, renfort de l'expertise, apport de nouvelles pistes

« Sur une ancienne mine d'or (...) [soumise à réhabilitation], lors de la première réunion publique, il est apparu que la principale préoccupation de la population riveraine (anciens mineurs pour certains) n'était pas de savoir quand enfin les tas de déchets arséniés (50% d'arsenic parfois) allaient être évacués, mais simplement, si dans le cadre des travaux, un des bâtiments de la mine allait être conservé, voire restauré pour en faire un musée de la mine, de façon à garder la mémoire de ce site. Cette vision et cette préoccupation ne peuvent pas facilement se deviner au départ. »

Source : COMRISK (b), 2008, p.146

« Dans le quartier sud de Vincennes, le collectif local a croisé les données collectées par le bureau d'étude avec ses propres informations reçues de riverains et d'anciens employés du site, et analysé de façon approfondie les rapports fournis. [Cela a apporté] de la robustesse et un surcroît de précision à la description du site (par ex., sur les entrées d'eau de process depuis les égouts dans certains sous-sols par le passé) [et mis] en évidence des zones d'ombre sur l'historique, ou encore une incertitude sur la situation d'un puits à gaz par rapport à des infrastructures souterraines. »

Source : COMRISK (b), 2008, p.4

Lors du débat public sur la liaison ferroviaire entre Paris et l'aéroport Roissy - Charles de Gaulle, deux solutions alternatives ont été proposées par le public et les associations. L'une d'entre elles a été considérée faisable techniquement. A l'issue du débat, le maître d'ouvrage a fait savoir qu'il considérait que « certains éléments nouveaux apportés au débat pourraient améliorer le projet et il s'engageait à mener des études complémentaires. » Source : Commission Nationale du Débat Public, 2004

« Peu après la demande appuyée par les élus de réaliser des études autour de l'ancien incinérateur, le syndicat annonce que des mesures des dioxines seront effectuées en continu pendant le fonctionnement de la future usine et souligne qu'il s'agit d'une innovation. » Source : Buclet et Salomon, 2008, p.63

« Dans le cadre du Groupe Radionucléaire Nord Cotentin, sur la question essentielle des habitudes alimentaires et des modes de vie, l'association ACRO a initié une enquête par réunions publiques sur les comportements locaux dans le Nord-Cotentin. Cette enquête a par exemple mis en évidence et quantifié des pratiques telles que l'utilisation des algues pour l'amendement des cultures (processus de retour à la terre de radionucléides rejetés en mer). La proposition de scénarios spécifiques d'exposition, par des membres de cette association avec leurs propres hypothèses en plus de la modélisation réalisée par l'Institut de Radioprotection et de Sécurité Nucléaire, a également apporté un surcroît de robustesse aux conclusions de l'étude rendues par ce groupe multipartite. »

Source : membre d'association participant à la concertation, cité dans COMRISK (b), 2008, p.47

Il semble que la concertation puisse contribuer à faire émerger des projets de meilleure qualité dans la mesure où elle élargit la nature et le périmètre des questions qui sont traitées et permet d'embrasser de ce fait la complexité des questions traitées.

Bénéficier à l'environnement ?

Le recours à la concertation est-il le meilleur moyen de prendre une décision en termes d'environnement ? Les questions d'environnement étant par nature complexes et transversales, un processus de prise de décision pluraliste semble a priori adapté.

Par exemple, la démarche de concertation des parties prenantes dans le cadre de l'Approche Environnementale de l'Urbanisme® permet de faire émerger les grands enjeux environnementaux dès l'amont des projets (Ernst and Young, 2010).

La participation des associations permet d'apporter au débat des éléments non envisagés par ailleurs. Par exemple, les associations peuvent faire entrer les questions environnementales et sanitaires sur la scène publique, « recadrant » ainsi le débat (Voineau, 2010). Nicolas Buclet et Danielle Salomon font un constat similaire dans leurs travaux sur les incinérateurs : « l'analyse montre que dans les trois cas, les élus minimisent la question de la santé, alors que cette question ne cesse d'être récurrente du côté des associations ou des riverains s'agissant soit, de problèmes théoriques liés aux émissions de dioxines, soit de craintes plus directes de pollution effectives aux dioxines ou de polluants compris dans les mâchefers » (Buclet et Salomon, 2008, p.221).

Cependant, « la pratique, et certains travaux en droit de l'environnement suggèrent que c'est surtout à travers des conflits et des rapports de force, et par la voie contentieuse que l'on parvient à faire prévaloir les intérêts environnementaux » (Blatrix, 2009). En parallèle, les travaux de Salles (2002) montrent que la collaboration entre acteurs dans le domaine de l'agriculture n'aide pas forcément l'environnement...



Enfin, ce qui constitue un bien environnemental peut en soi être un objet de débat. C'est notamment le cas lorsque des enjeux environnementaux globaux nécessitent des actions locales à fort impact sur le paysage, comme en témoignent les débats autour de l'énergie éolienne.

Cette question fait actuellement l'objet d'une étude financée par l'ADEME.

Offrir une tribune à la pédagogie et contribuer à changer les comportements ?

De nombreux porteurs de projets conçoivent la concertation comme un moyen de faire de la pédagogie. On peut le voir sur des projets d'implantations d'infrastructure technologiques (« si nos opposants savaient, si on prenait le temps de leur expliquer, ils se rangeraient à nos côtés »), mais également sur des projets de planification (« si les gens participent à l'élaboration d'un Plan Climat Energie Territorial, ils feront plus attention à leur consommation d'énergie »).

Or, fournir de l'information n'est pas équivalent à convaincre son auditeur du bien-fondé de son action. En effet, l'information peut être perçue comme biaisée par l'auditeur (par exemple : « je ne pense pas que le changement climatique existe car je ne fais pas confiance aux scientifiques » ou « je pense que les arguments que vous nous présentez pour refuser de mettre en place une digue de protection sont biaisés par le fait que vous ne voulez pas payer cette digue »). Et même si l'auditeur est convaincu de la neutralité et de l'objectivité de l'information, il va la recevoir et la ré-interpréter avec ses propres filtres (par exemple : « oui, il faut se préparer au changement climatique, mais je considère que la priorité pour les investissements d'aujourd'hui est plutôt de donner du travail à tous » (Ryedale Flood Research Group, 2008)).

Fournir de l'information n'équivaut pas non plus à provoquer chez l'auditeur un changement de comportement. Selon Stéphane La Branche, « en termes de politiques publiques et de conscientisation, le présumé de base est que l'information auprès des citoyens suffira à modifier leurs comportements suffisamment pour permettre d'atteindre les objectifs fixés » (La Branche, 2009, p.4). Or de nombreux autres facteurs entrent en compte : l'absence de moyens, d'incitations, ou encore « la force des habitudes, le refus, l'indifférence ou l'incapacité des populations à modifier les comportements » (idem) lorsque la structure en place ne leur propose pas d'alternative. L'information est donc une condition nécessaire, mais non suffisante, à l'appropriation et au changement de comportement.

A l'issue de la concertation, les représentations des acteurs restent inchangées

Les travaux menés sur des processus de concertation autour d'incinérateurs ont conclu que « les représentations ne se modifient pas vraiment. [...] Il y a peu de lien entre les échanges et les représentations que se font les acteurs de la santé : les personnes qui craignent l'incinération n'ont pas modifié leur point de vue à l'issue du processus ».

Source : Buclet et Salomon, 2007, p.149

Cette question est cependant très peu travaillée par les chercheurs en France, et il n'est pas possible à l'heure actuelle de conclure à partir des éléments d'analyse existants.

Renforcer la capacité de participation des citoyens

Dans la mesure où elle est un nouveau moyen d'introduire le citoyen dans la sphère publique, l'hypothèse a été faite que la concertation pouvait contribuer à renforcer la capacité de participation à la décision publique des acteurs des citoyens.

L'évaluation de la politique de démocratie participative menée par la région Rhône-Alpes a montré que la participation à différentes instances participatives avait renforcé l'intérêt pour l'action publique et la compréhension de la vie politique régionale. En revanche, cela n'avait eu aucun effet sur la confiance dans la démocratie et les représentants nationaux (Mouterde, 2010).

Des chercheurs ont cependant mis en avant des phénomènes d'apprentissage qui opèrent chez les différents acteurs ayant pris part à une concertation. Cela peut se traduire par une reconnaissance de l'interlocuteur comme un acteur légitime et donc la construction d'une « culture partagée » qui permette d'élargir l'horizon cognitif de chaque catégorie d'acteurs » (Nevers et Couronnes, 2003, p.102).

Les phénomènes d'apprentissage peuvent mener à ce que les anglo-saxons appellent "l'empowerment", ou capacitation. Marion Carrel relève, par exemple, que lors d'un processus de concertation avec des locataires de l'habitat social, la parole passe du « je subis » à « nous avons droit ». En d'autres termes, les habitants parviennent à exprimer leurs revendications en terme de justice, « demande qui devient négociable dans les standards publics », et donc leur ouvre la sphère du débat public (Carrel, 2009, p.96).

Des phénomènes d'apprentissage favorables à la pratique démocratique

« Les porteurs de projet ont été interrogés sur les changements les plus significatifs qu'ils ont réussi à obtenir. Parmi ceux-ci figurent la création de passerelles entre acteurs, d'espaces de discussion, de compétences au dialogue [...]. Selon les personnes interrogées, les projets ont surtout rendu possible "la rencontre et l'échange entre des acteurs divers" [...] qui n'avaient pas échangé ensemble jusqu'alors. Ces rencontres ont permis "une ouverture à des priorités autres que celles défendues à la base par les acteurs" et de voir que "l'autre n'est plus un opposant mais une personne responsable avec laquelle on peut parlementer et négocier." »

Source : Beuret et Cadoret, 2010, p.88

« C'est ainsi que l'ingénieur peut « découvrir » que le choix d'un site pour implanter un Centre de Traitement et de Stockage des Déchets Ultimes est (aussi) un problème social et que le représentant d'une association de défense de l'environnement apprend que c'est (aussi) un problème de géologie et de technique de stockage. » Source : Nevers et Couronnes, 2003, p.102

Une ingénieure de l'ADEME note que suite à une concertation autour d'une unité d'incinération à Montbéliard, « en termes de climat de travail (...) les discussions sont bien plus constructives que dans d'autres CLIS [Commissions Locales d'Information et de Surveillance] de la région auxquelles je participe. »

Source : ADEME, 2007

Marion Carrel présente l'exemple de cette locataire d'habitat social qui rapporte, après son expérience de concertation autour d'un projet de rénovation urbaine, « prêter désormais une oreille attentive aux discussions de ses proches sur le logement, aux prises de position des élus sur le logement social ou encore lire des articles parus dans le journal municipal sur le logement. » Source : Carrel, 2009, p.97

En conclusion, un repère : l'importance du contexte et des modalités de mise en œuvre

Comme on peut le voir, la question des attentes vis-à-vis de la concertation ouvre de nombreuses pistes. Il y a d'ailleurs peu de recherches systématiques à ce sujet. L'étude la plus complète publiée à ce jour aux États-Unis (Berlele et Cayford, 2002) tire les conclusions suivantes de l'examen de 239 cas de concertation depuis 1970 :

- ⊕ la concertation a changé ou a contribué à changer la décision dans 58% des cas ;
- ⊕ les processus de concertation ont résolu les conflits dans 61% des cas ;
- ⊕ ils ont augmenté la confiance placée dans l'agence qui menait la concertation dans 45% des cas ;
- ⊕ ils ont augmenté la compréhension du sujet par les participants dans 77% des cas.

Il ne semble pas y avoir de résultat assuré à une démarche de concertation. Des analyses et exemples existent qui penchent dans un sens comme dans l'autre. Cependant, la question se pose peut-être autrement : étant donnée la forte demande pour plus de concertation de la part de différents groupes sociaux, il paraît également pertinent de comparer les bénéfiques et les limites du processus avec les conséquences d'un refus de concerter.

Si les analyses ne nous permettent pas de conclure sur les résultats de la concertation, elles nous apprennent tout de même que **l'impact de la concertation dépend sans doute autant des objectifs qui lui sont fixés que du contexte (cf. Section 2) et des modalités de sa mise en œuvre (cf. Sections 3 et 4)**. Un facteur explicatif de la différence de résultat entre une concertation et une autre tient au choix des modalités choisies et à la manière dont elles répondent aux défis posés par le contexte spécifique d'une concertation. « La concertation et l'expertise [...] peuvent entraîner l'amplification des conflits si elles sont mal conduites ou au contraire concourir efficacement à leur anticipation et leur règlement » (Commissariat Général du Plan, 2005, p.13).

Dès lors, il est nécessaire, avant d'engager toute démarche de concertation, de prendre le temps de réfléchir aux objectifs et aux modalités de sa mise en œuvre.

Questions aux porteurs de concertation
Pourquoi vous engagez-vous dans une concertation ?
Quel objectif assignez-vous à cette démarche ?
Cet objectif est-il réaliste au vu des éléments présentés ici ?

Section 1.3

Le cadre juridique de la concertation

En bref

- ⊕ Le cadre juridique de la concertation s'est surtout développé à partir des années 1990.
- ⊕ Les grands textes fondateurs au niveau international entretiennent une relation étroite avec la question **d'environnement et de développement durable**.
- ⊕ La notion de concertation est intégrée dans des corpus juridiques distincts selon les domaines : aménagement / urbanisme / habitat d'une part, infrastructures / transports, d'autre part, et enfin prévention des risques.
- ⊕ La loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010 introduit des modifications significatives aux procédures de concertation dans le domaine de l'environnement.
- ⊕ Dans le domaine de la concertation, « légiférer est risqué. [...] Trop rigides, [les cadres institutionnels et réglementaires] tuent l'innovation. Trop lâches, ils autorisent tous les dévoiements » (Guihéneuf, in Beuret et Cadoret, 2010, p.209). Dans de nombreuses situations, le cadre juridique prescrit de la concertation sans indiquer quelles formes celle-ci doit prendre, laissant une importante part d'initiative aux porteurs de concertation.



Participation et environnement : des notions juridiquement liées

Sur le plan international, la **Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public, au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement** (signée le 25 juin 1998, ratifiée par la France en 2002) définit les principes de la participation du public (cf. Annexe 1 – Textes juridiques).

Au niveau européen, les Directives 85/337/CEE du Conseil (27 juin 1985) sur l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, la Directive 96/61/CE du Conseil (24 septembre 1996) sur la prévention et la réduction intégrées de la pollution et la Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement prévoient l'organisation de procédure de concertation. La Directive 2003/35/CE sur la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement transpose la Convention d'Aarhus au niveau européen.

Ces textes sont basés sur le postulat selon lequel l'ouverture du processus de prise de décision au public conduit à une meilleure prise en compte de l'environnement. En disposant que « dans le domaine de l'environnement, un meilleur accès à l'information et la participation accrue du public au processus décisionnel permettent de prendre de meilleures décisions et de les

appliquer plus efficacement », la Convention d'Aarhus fait écho au Principe 10 de la Déclaration de Rio de 1992 qui pose que « la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés [...] ».

Le principe de participation a été consacré en droit français par :

- ⊕ la loi n°95-201 du 2 février 1995. L'article L. 110-1 II 4° du code de l'environnement, issu de la loi n°95-201 du 2 février 1995, consacre le principe de participation, selon lequel « chacun doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses, et le public est associé au processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire. » ;
- ⊕ la Charte de l'Environnement, de valeur constitutionnelle depuis 2005. En application de l'article 7 de la Charte, « toute personne a le droit, dans les conditions et limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. »

La Loi Grenelle 2 et la gouvernance à cinq

La loi Grenelle 2, à travers l'article 246, élargit les cas de saisine de la Commission Nationale du Débat Public et modifie la composition de cette instance sur le modèle du Grenelle de l'environnement, en y associant des représentants des syndicats et des acteurs économiques.

L'article 247 autorise les préfets (« le représentant de l'Etat dans le département ») à mettre en place des instances de concertation et de suivi associant tous les acteurs sur les projets d'installations classées.

Dans le prolongement de l'article précédent, l'article 248 autorise les préfets à mettre en place des instances de concertation et de suivi associant tous les acteurs sur les projets d'infrastructures de transport.

L'article 249 encadre la définition des critères de représentativité des acteurs environnementaux, qui seront amenés à siéger dans les instances de concertation.

L'article 250 modifie le nom et les missions des conseils économiques et sociaux régionaux en les élargissant aux problématiques environnementales.

Source : CERTU et ETD (2010), Fiche Décryptage Grenelle Gouvernance

La concertation dans les domaines de l'aménagement, l'urbanisme et l'habitat : différents degrés d'exigence juridique

De nombreux documents et procédures d'urbanisme font l'objet de concertation. On peut citer notamment les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT), les Plans de Déplacements Urbains (PDU), les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU). Les politiques locales de l'habitat et de la ville font également appel à la concertation, notamment dans les Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS) qui visent à mettre en œuvre des actions concertées d'amélioration de la vie quotidienne dans les quartiers en difficulté, les opérations de renouvellement urbain ou les Zones d'Aménagement Concertées (ZAC).

L'article L. 300-2 du code de l'urbanisme (cf. Annexe 1 – Textes juridiques) définit les règles à suivre pour la concertation préalable dans le cas d'aménagements réalisés en zone urbaine. L'article L. 300-2 laisse aux porteurs de projet le soin de définir les modalités de la concertation. Pour cette raison, il a été critiqué pour son incapacité à apporter les garanties nécessaires de la mise en place d'une concertation.

De façon plus pérenne sur un territoire, des instances de concertation tels que les Conseils de Développement, prévus par la loi n°99-533 d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire du 25 juin 1999 (dite « loi Voynet »), ou les Conseils de Quartier, issus de la loi n° 2002-276 relative à la démocratie de proximité peuvent se mettre en place.

Enfin, une **circulaire du 13 juillet 2006** fournit un cadre de référence pour les Agendas 21 et autres projets locaux de développement durable. Elle fait de la participation des acteurs et de l'évaluation partagée des éléments déterminants de la démarche à conduire pour de tels projets.



La concertation relative aux infrastructures et aux transports : un cadre en pleine évolution

Les projets de taille importante sont soumis à saisine de la Commission Nationale du Débat Public (cf. Annexe 1 – Textes juridiques). Pour ces projets, la procédure est définie par les textes, tout en laissant une grande souplesse dans l'organisation des débats.

La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement

national pour l'environnement (dite « loi Grenelle 2 ») introduit la possibilité pour la CNDP de désigner un garant de la concertation, « chargé de veiller à ce que la concertation permette au public de présenter ses observations et ses contre-propositions » (Article L-121.9 du code de l'environnement).

Jusqu'à la loi Grenelle 2, le cadre juridique ne prévoyait pas de concertation préalable à l'enquête publique pour les projets en dessous des seuils de saisine de la CNDP. La loi Grenelle 2 crée l'article L. 121-16 du code de l'environnement (disponible en Annexe 1 – Textes juridiques) dans le but de permettre des concertations préalables. Le bilan de l'enquête publique devra également inclure les étapes de concertation préalable à l'enquête, lorsqu'elle existe, afin d'améliorer l'articulation entre les étapes du processus de décision.

L'enquête publique est de loin l'outil juridique le plus utilisé en France aujourd'hui. Il existe deux types d'enquêtes publiques, l'enquête à finalité environnementale (régie par le code de l'environnement), et l'enquête d'utilité publique (régie par le code de l'expropriation). La loi Grenelle 2 rationalise les enquêtes publiques, celle dans le domaine de l'environnement fait désormais l'objet d'un statut unique régi par les articles L 123-1 et suivants du code de l'environnement. L'analyse qui en est faite est que ce type de dispositifs qui « ne s'appliquent qu'à des projets déjà arrêtés [...] et qui ne peuvent conduire qu'à des aménagements mineurs de ces derniers » (Congrès des Notaires de France, 2007, p.858) ne sont pas adaptés aux enjeux actuels de la concertation, car ils arrivent trop tard dans le processus de décision.

Un exemple dans le domaine de l'éolien

Les conclusions des recherches menées entre 2007 et 2010 (donc avant l'adoption de la loi Grenelle 2) sur des cas d'étude éolien illustrent les limites des enquêtes publiques.

Les modalités actuelles d'inclusion des populations dans le processus de décision restent peu satisfaisantes. Dans la gestion d'un projet éolien, la population dispose de peu de marge de manœuvre pour discuter des projets (leur opportunité, leurs modalités de mise en œuvre...).

Le seul requis légal, à savoir l'enquête publique, arrive trop tard, lorsque le projet est bouclé et qu'il n'est plus négociable. Outre l'enquête publique, les populations opposées à un parc éolien disposent de deux autres moyens d'action : le recours gracieux auprès du préfet et l'attaque des décisions de ce dernier en contentieux devant le tribunal administratif. Ces deux moyens positionnent les citoyens dans une posture de réaction plutôt que de proposition. Elles contribuent à radicaliser leurs positions pour pouvoir se faire entendre.

Il y a donc nécessité d'aller plus loin que ce que la loi impose dans le domaine de la participation du public.

Source : Nadaï et Labussière, 2010

Pour remédier aux limites soulignées ci-dessus, la loi Grenelle 2 introduit des procédures de suspension d'enquête ou d'enquête publique complémentaire (article L. 123-14 du code de l'environnement) dans le but de permettre au maître d'ouvrage de mieux prendre en considération les remarques du public et/ou du commissaire enquêteur, en lui permettant d'apporter des modifications substantielles à son projet sans devoir recommencer toute la procédure d'enquête.

Le chapitre 1er du code de l'environnement est disponible en Annexe 1 – Textes juridiques.

Prévention des risques : la concertation au cœur du travail de programmation

Dans le domaine des risques, les Plans de Prévention des Risques Naturels (PPRN) et les Plans de Prévention des Risques Technologiques (PPRT) doivent être élaborés de façon concertée.

Les instances de concertation sont :

⊕ Les secrétariats permanents pour la prévention des pollutions industrielles (SPPPI) : structures de débat et de diffusion de bonnes pratiques, qui peuvent regrouper des représentants des services de l'État, des collectivités territoriales, des entreprises, des organismes à caractère industriel, des associations de protection de l'environnement, des personnalités qualifiées et des personnes physiques habitant ou travaillant dans la zone ;

⊕ Les comités locaux d'information et de concertation (CLIC) dont le but est de créer un cadre d'échanges et d'information sur les risques technologiques autour des sites industriels les plus dangereux ;

⊕ Les commissions locales d'information et de surveillance (CLIS), structure d'information et de concertation mise en place par certaines installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) ;

⊕ Les conseils départementaux de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST).

Un cadre juridique qui laisse beaucoup de liberté dans le choix des modalités de concertation

Le cadre juridique de la concertation couvre donc un nombre important de thèmes dans le domaine de l'environnement. Il faut

remarquer toutefois que s'il prescrit de la concertation, il n'indique pas quelles formes celle-ci doit prendre. Dans le domaine de la concertation, « légiférer est risqué. [...] Trop rigides, [les cadres institutionnels et réglementaires] tuent l'innovation. Trop lâches, ils autorisent tous les dévoiements » (Guihéneuf, in Beuret et Cadoret, 2010, p.209). Ainsi, le cadre juridique actuel laisse une importante part d'initiative aux porteurs de concertation.

Questions aux porteurs de concertation

Y a-t-il une obligation réglementaire pour la concertation que vous voulez lancer ?

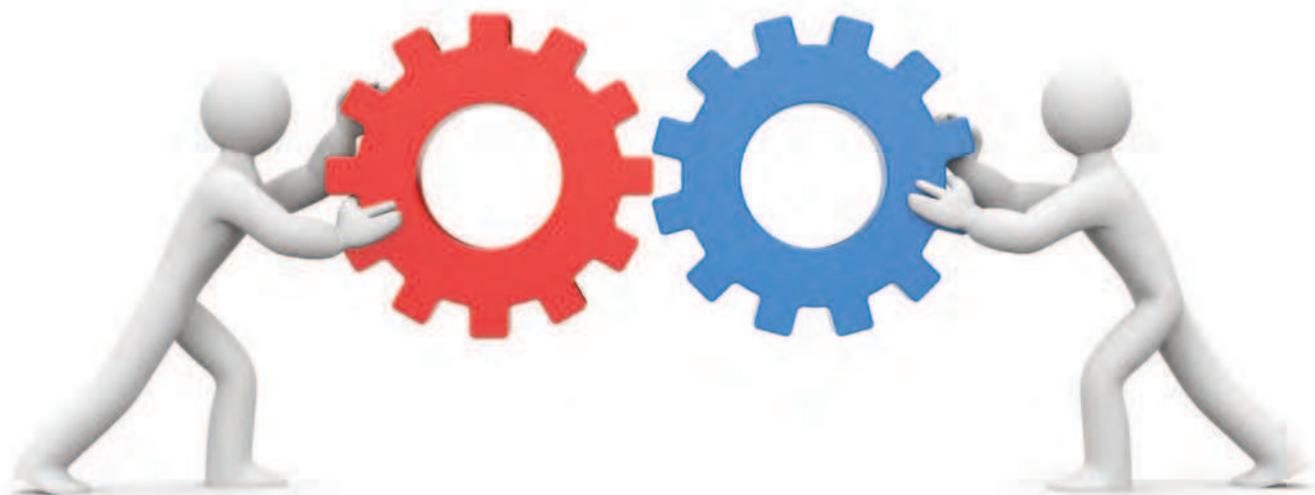
Si oui, laquelle ?

Pour une description plus détaillée des textes juridiques sur la concertation s'appliquant aux domaines de l'environnement, de l'aménagement, urbanisme et habitat, des infrastructures et transports, et des risques, se référer au rapport du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (2010) : « Les outils juridiques de la gouvernance concertée dans le périmètre du MEEDDM ».

http://www.cgedd.developpementdurable.gouv.fr/IMG/pdf/006766-00-a-05_rapport_cle7f41a7.pdf

Pour en savoir plus sur les modifications apportées par la Loi Grenelle 2 :

http://www.certu.fr/catalogue/p3776/Decryptage_Grenelle:_Gouvernance/product_info.html



SECTION II LES ENJEUX LOCAUX

Nous avons vu en Section 1.2 que le résultat de la concertation dépend sans doute autant des objectifs qui lui sont fixés au départ que du **contexte** et des **modalités** de sa mise en œuvre (cf. Sections 3 et 4). Cette section présente différents éléments qui peuvent constituer la base d'une **étude de contexte local (Section 2.1)** et aider à comprendre la **dimension conflictuelle** de certaines concertations (**Section 2.2**).

Section 2.1 Le contexte local et les parties prenantes

En bref

- Les parties prenantes d'un processus de concertation peuvent être définies comme toute personne ayant un intérêt dans la décision.
- Tous les territoires ne se ressemblent pas, et deux projets comparables peuvent avoir des répercussions différentes selon les lieux. Cela dépend des caractéristiques des parties prenantes (acteurs) et de leurs relations entre eux (jeu d'acteurs).
- Il est donc nécessaire de bien connaître le contexte avant de se lancer dans une concertation, que celle-ci s'applique à un projet spécifique ou à un processus de planification territoriale.
- Les éléments de contexte viennent influencer le **degré de confiance** que les acteurs se portent et leur propension à dialoguer.
- Les éléments qui peuvent entrer dans **l'étude du contexte** sont les suivants :
 - ➔ **Qui ?** Les groupes sociaux en présence sur le territoire, leurs valeurs, leurs représentations, les intérêts qu'ils portent, les relations existantes entre eux ;
 - ➔ **Quoi ?** Les caractéristiques du projet : la relation des parties prenantes au porteur de projet, l'unicité ou la pluralité des lieux de débat sur le projet, le passé du projet ;
 - ➔ **Où ?** L'histoire du territoire : les événements qui peuvent avoir un impact sur la manière dont le projet sera reçu.

Les parties prenantes

Des groupes aux valeurs, aux représentations, et aux intérêts différents

Les acteurs d'un processus de concertation, aussi appelés « parties prenantes », peuvent être définis comme toute personne ayant un intérêt dans la décision. Ils regroupent des individus et des organisations très différentes : du porteur de projet (public ou privé) aux habitants, des représentants des intérêts économiques aux services de l'Etat, en passant par des groupes d'usagers temporaires du territoire mais qui ont un impact sur celui-ci, comme, par exemple, les touristes. **Tout porteur de concertation doit s'efforcer de connaître et de comprendre les parties prenantes à son projet.**

L'activité économique du territoire, le niveau d'éducation, les clivages sociaux existants, les réseaux de vie sociale, la nature des relais d'information... tous ces éléments sont à considérer pour mieux comprendre les intérêts et valeurs portés par les acteurs, ainsi que les ressources à leur disposition.

A chaque partie prenante, sa vision du territoire

Dans le processus d'implantation d'un incinérateur en Ouest Cornouailles, les chercheurs font remarquer qu'on est en présence de « deux populations qui se côtoient tout en ne partageant pas forcément les mêmes objectifs en termes d'aménagement du territoire. On a d'un côté une population et certaines communes soucieuses de trouver des opportunités de développement économique de leur territoire, et qui ne peuvent pas toujours compter sur une population touristique dense. On a d'autre part une population dont le revenu ne dépend pas des activités économiques du territoire et donc soucieuse prioritairement de son cadre de vie. Dans cette configuration, il est possible d'émettre l'hypothèse d'une plus grande difficulté pour définir un développement territorial répondant à un intérêt collectif partagé, et par-

tant, pour éviter des conflits d'intérêts. »

Source : Buclet et Salomon, 2008, p.105

« Dans le cas du Groupe Radionucléaire Nord Cotentin, les acteurs socio-économique établis de la région ont reproché aux associations écologistes de nourrir inutilement des inquiétudes et d'ainsi porter atteinte à l'image de la région, à son attractivité et donc à son développement économique. »

Source : COMRISK (a), 2008, p.218

Parties prenantes : des identités enracinées dans l'histoire

Dans la région de Lens, on constate une acceptation historique du risque. « "Pour nous, "fainéant !" est la pire des injures" ; Cette situation, conjuguée à une sous-qualification de la main d'œuvre, a amené les gens à accepter les industries les plus polluantes, puis à défendre les plus indéfendables. "Il faut avoir vu son mari pleurer parce qu'il ne pouvait pas nourrir sa famille pour comprendre", disait une habitante de Harnes. »

« Les Verts [qui] dénonçaient depuis longtemps la pollution au plomb provoquée par Metaleurop [en ont] "pris plein la figure. On nous a accusés d'être responsables de la fermeture de l'usine". Les personnes qui [portaient] plainte contre X (...) quand leurs enfants avaient été contaminés par le plomb de Metaleurop furent en butte à des pressions, voire des menaces. »

« Depuis, les esprits ont évolué vis-à-vis des industries polluantes, suite à la fermeture de Metaleurop et de "la manière dont l'actionnaire principal avait programmé le démantèlement de l'usine, dont la brutalité qui a choqué la population", et suite aux décès de l'épidémie de légionellose : le sentiment d'iniquité et la perception d'un caractère immédiat et tangible ont réduit l'acceptation du risque. »

Source : Le Monde, 19/1/2004, cité dans COMRISK (b), 2008, p.34



L'influence des relations entre acteurs

Toute concertation doit tenir compte des représentations que se font les acteurs les uns des autres. La connaissance ou la méconnaissance que ces derniers ont les uns des autres joue un rôle dans la façon dont ils entrent en contact.

La méconnaissance des parties prenantes entre elles : un risque d'incompréhension

« Dans le cas de la crise autour de l'incinérateur de Gilly-sur-Isère en 2000-2001, la méconnaissance de l'autre partie empêchait la compréhension des attitudes observées, et conduisait à des interprétations négatives [erronées] de ces attitudes, et à de la défiance : suspicion de rétention d'information, de mépris d'un côté, de harcèlement de l'autre, personnalisation. Par exemple, les associations n'ont rien su des mises en demeure et autres courriers de la DRIRE à l'exploitant de l'incinérateur, et croyaient donc que la DRIRE restait inactive sur le dossier. Le correspondant local de Radio Bleue relatait ainsi que c'est la radio qui a rassemblé pour la première fois les différents intervenants autour de la question des risques sanitaires de Gilly sur Isère. »

Source : Salomon 2003, citée dans COMRISK (a), 2008, p.222

Les spécificités du projet

Le poids de l'histoire du projet

Les étapes antérieures d'un projet ont une influence sur le lancement de la concertation. Cela peut être le cas pour un projet s'étalant sur plusieurs années, au cours desquelles se sont succédées les phases de concertation et de négociation. Cela peut également être le cas d'un projet nouveau dont les populations ont pris connaissance par hasard.

Parties prenantes : une relation fragile au processus de concertation

« Le projet est ancien (il s'agit du contournement nord-ouest de Dijon) et il a un lourd historique. Son inscription figure déjà, à la fin des années soixante, dans un Livre Blanc de l'agglomération dijonnaise. Trois procédures d'utilité publique et cinq enquêtes publiques ou compléments d'enquêtes, se sont succédées sans succès. Après la troisième procédure, le conseil général a sollicité sa reprise par l'État. Celui-ci a alors commandité une nouvelle étude visant à rechercher les tracés possibles. Pour la DDE, le gage de réussite de cette nouvelle étude était d'associer tous les acteurs concernés, donc de recourir à une concertation. »

Source : Conseil Général des Ponts et Chaussées, 2002, p.21

« Je suis membre de la CLIS de l'usine d'incinération d'Ivry depuis le début de son installation par la préfecture. Pendant des années, on m'a expliqué soit à la TIRU, soit au conseil municipal que je n'avais pas à me faire du souci, parce que 99 % de ce qui était rejeté dans l'air n'était que de l'eau et qu'il n'y avait en aucun cas de la dioxine. [...] Un an après, presque par enchantement, sur la publication du Syctom, on a appris qu'il y avait une baisse des dioxines. C'était formidable, car avant il n'y en avait pas. A partir de 2005, il y a eu des études, auxquelles on n'a pas eu accès. Maintenant, on nous dit qu'on ne va pas en refaire, car les nouvelles usines ne comprennent plus de danger pour nous. »

Source : Intervention d'une habitante lors du Débat Public sur la reconstruction de l'incinérateur d'Ivry, le 07/12/2009

La nécessité d'élucider le point de vue particulier des habitants sur leur territoire

Sur une ancienne fonderie de plomb en zone périurbaine : « les cheminées de l'usine qui n'étaient plus source de risque pour la population après l'arrêt de la production restent malgré tout un symbole très fort. En l'absence d'une pollution visible (sol pollué au plomb...), elles représentent l'émetteur de la pollution et centralisent la rancœur, le traumatisme pour certains !

Même si aucune raison liée à une notion de risque sanitaire n'est en mesure de justifier un démantèlement de ces équipements, le démontage des cheminées permet dans l'esprit des gens de faire disparaître ce qui les a « empoisonnés » pendant des années. C'est un sujet très sensible qu'il ne faut pas sous-estimer ». A la fin de la dépollution, pour les riverains, la dépollution n'était pas finie puisque la cheminée était encore là.

Source : ingénieur ADEME, cité dans COMRISK (b), 2008, p.178

« Pour Metaleurop Noyelles-Godault, les "Parisiens" hésitaient à venir rencontrer les populations, gênés de ne pas avoir de solution complète telle qu'une dépollution totale à proposer. En fait, les riverains, vivant dans une toute autre relation au site avaient déjà intégré cette absence de solution complète. »

Source : Poulet et Legout, 2005, cité dans COMRISK, 2008 (b), p.115

La relation au porteur de projet

Les exemples ci-dessous illustrent l'importance de la façon dont les populations perçoivent le porteur de projet.

Deux résultats différents pour l'implantation d'une même technologie

Le projet de recherche CO₂ Sink à Ketzin en Allemagne visait à valider une option de stockage CO₂ dans le sous-sol. Le projet n'a pas provoqué de conflit au niveau local, contrairement au projet de Vattenfall à Beeskow, lui aussi localisé dans le Brandebourg. Les différences entre les deux projets sont éclairantes. Et ce, d'autant plus que les modalités de participation du public ont été comparables dans les deux projets (réunions publiques, site Internet, envoi de brochures). Outre la taille du projet (le projet de Ketzin était de taille modeste par rapport à celui de Beeskow), deux facteurs ont joué dans le déroulement du projet :

- ⊕ le fait que le projet soit coordonné par le Centre Allemand de Recherche Géologique (DFZ), c'est-à-dire un institut public, contrairement au projet porté par l'industriel Vattenfall ;
- ⊕ le fait que la localité ait un passé industriel lié à l'exploitation du gaz naturel (contrairement au projet de Vattenfall qui se trouve dans un lieu rural valorisé pour sa qualité du milieu de vie).

Source : Institute for European Environmental Policy, 2010

Manque de confiance envers le porteur de projet

« A Vincennes, une défiance de principe existait de la part du collectif local vis-à-vis d'un maître d'ouvrage directement intéressé aux résultats des études : toute position dans ces études pouvait être suspectée de partialité. Cette défiance avait pu être renforcée par l'évocation publique par la communication de cette société d'une "campagne irrationnelle" de la part du collectif. Cette défiance se reportait sur le bureau d'étude retenu par le maître d'ouvrage. » Source : expert tiers, cité dans COMRISK (b), 2008, p.100

Le passif technologique et l'inertie de la pratique politique

Certaines technologies sont associées à des scandales sanitaires ou environnementaux. On pense notamment au rejet de dioxines par l'incinérateur de Gilly-sur-Isère. Ces crises ont ébranlé la confiance que les riverains accordaient à l'installation. Ainsi, la prépondérance des arguments de nature sanitaire dans les débats sur les incinérateurs montre clairement qu'il y a un avant et un après Gilly-sur-Isère. De telles crises marquent l'histoire d'une technologie et ont une influence sur les projets qui suivent.

La tradition de politique publique a également une incidence sur le processus de concertation. Toute tentative d'ouvrir au débat public une politique d'urbanisme de grande ampleur comme peut l'être, par exemple, la rénovation du quartier des Halles à Paris, étudié par Camille Gardesse (2010), se heurte à la façon dont de telles opérations d'urbanisme sont traditionnellement menées.

Le poids des habitudes professionnelles

Lors de la concertation organisée autour du réaménagement du quartier des Halles à Paris, « on a pu entendre un architecte de la Mairie de Paris responsable du projet dire en réunion : "ça fait trente ans que je suis architecte, je sais de quoi je parle. Vous me croyez ou pas, moi je vous dis que ça se passe comme ça." »

Selon Camille Gardesse, « l'intrusion de l'acteur habitant, et a fortiori de l'habitant non organisé dans le champ de la programmation urbaine remet en cause les rôles traditionnels ». Elle cite un directeur de cabinet qui affirme que « le fonctionnement des services techniques d'une administration, c'est quand même de travailler en vase clos avec une commande, et là on leur demande de ne plus être comme ça. La concertation c'est quelque chose qui fait globalement peur côté services techniques. »

Source : Gardesse, 2010

L'histoire du territoire en matière de concertation

Si un territoire a une tradition de concertation sur les politiques publiques, celle-ci peut venir interagir avec la concertation à mettre en place, par exemple en influant sur le degré d'interconnaissance des acteurs ou de confiance envers le porteur de la concertation ou les élus locaux. À contrario, « certains acteurs ne croient plus en la concertation et n'ont plus aucune confiance en celui qui la propose. Ils ont en mémoire des situations antérieures où ils avaient été consultés, avant qu'un décideur n'impose sa décision sans concertation. Des concertations factices ou mal menées restent dans les mémoires et risquent de poser beaucoup de problèmes dans l'avenir » (Beuret et Cadoret, 2010, p.160).

L'influence des éléments extérieurs au processus

Les exemples ci-dessous illustrent, chacun à leur manière, la façon dont des événements extérieurs au projet, se déroulant sur le même territoire, peuvent avoir une influence sur la concertation en cours.

Des répercussions inattendues

Lors d'une concertation organisée sur le bruit des avions d'une base aérienne, une riveraine fait un commentaire sur la politique de lutte contre le bruit nocturne dans une autre partie de la ville : « on a presque pris ça comme une provocation : comme s'il y avait des bruits nobles dont il faut s'occuper et d'autres qu'il faut absolument subir. Ne pas pouvoir dormir parce qu'il y a le bruit la nuit dans le Vieux Tours, c'est inadmissible mais ça l'est autant de ne pas pouvoir dormir parce que des militaires s'entraînent la nuit. Je trouve que c'est une totale contradiction. Le maire d'une commune est censé s'occuper de tous ses administrés. C'est comme si nous vivions dans une zone de non droits. On a pris cette campagne contre le bruit du Vieux Tours pour du mépris. »

Source : Echadid, 2009, p.10

« Lors du développement du projet [de recherche sur le stockage du CO₂], des groupes de riverains ont formulé des inquiétudes pertinentes, liées dans une grande partie à une initiative séparée d'un développeur qui désirait construire une centrale électrique au charbon sur le site où se déroulait le projet de recherche. »

Source : US Department of Energy, 2010, p.14

« Le fait qu'un conflit très important autour d'un centre de stockage de déchets dangereux ait été en cours dans le territoire a eu des répercussions positives pour le projet. Les nombreuses associations qui s'opposaient au centre de stockage trouvèrent le projet de parc éolien positif en comparaison. »

Source : Jobert et al, 2007, p.2755

La confiance : clé de voûte du processus

Tous ces facteurs convergent vers un dénominateur commun : le **climat de confiance sur le territoire**. Si les acteurs se connaissent et que leurs relations sont bonnes, alors leur capacité à gérer d'éventuels conflits ou à travailler ensemble sera bien plus importante. Selon Nicolas Buclet et Danielle Salomon, « par-dessus tout, la confiance ou la défiance initiale influence de façon persistante l'agencement de ces étapes » (Buclet et Salomon, 2007, p.216).

La confiance ne se déclare pas, elle se construit. Si l'on respecte l'idée que le processus de concertation doit réunir toutes les parties prenantes, il y en aura toujours qui ne se connaîtront pas et qui n'auront pas confiance entre elles. Dès lors, c'est le processus de concertation lui-même qui doit amener à créer cette confiance. Les exemples ci-dessus montrent qu'il est essentiel de bien évaluer le climat de confiance initial pour mettre en place des modalités de concertation adéquates.

Il faut également maintenir cette confiance pendant la concertation elle-même. En effet, si celle-ci se construit lentement, elle peut se perdre rapidement.

Questions aux porteurs de concertation

Quelles sont les parties prenantes de votre territoire ?
Quelles sont leurs caractéristiques ?
Quelles relations entretiennent-elles entre elles ?
Se font-elles confiance ?
Le projet ou la politique soumis à concertation sont-ils déjà connus des parties prenantes ?
Si oui, comment les considèrent-elles ?
Quelle est votre relation à ces parties prenantes ?
Les parties prenantes vous font-elles confiance ?
L'objet de votre concertation est-il polémique ?
Quels sont les éléments de l'histoire du territoire qui auront une influence sur la concertation ?

Section 2.2

Comprendre le rôle des conflits dans la concertation

En bref

- ⊕ Tout projet ou plan qui vise à changer l'état des choses porte en lui sa contestation potentielle. Autrement dit : « *qu'il s'agisse de conflits territoriaux ou de la promotion d'un projet territorial, on a toujours affaire à des confrontations d'intérêts et de valeurs* » (Vodoz, 2007, p.137). C'est dans le jeu entre les intérêts et les stratégies des acteurs que se développe un processus de concertation. Connaître et comprendre ces positions est essentiel pour repérer là où des convergences peuvent apparaître et là où les divergences sont irréductibles.
- ⊕ On peut identifier **quatre ressorts d'opposition** à un projet :
 - le conflit fondé sur les incertitudes (les impacts potentiels de la politique ou du projet, comme les risques) ;
 - le conflit de procédure (remise en cause de l'absence de transparence, de dialogue...) ;
 - le conflit substantiel (remise en cause de la nature du projet, des choix politiques...) ;
 - le conflit structurel (contestations de la légitimité des décideurs, de l'expertise, de la définition de l'intérêt général...).
- ⊕ L'absence de conflits lors d'un processus de concertation peut signifier soit que le sujet n'est pas polémique, soit que les parties prenantes ont trouvé des modalités satisfaisantes de dialogue. Cela peut également signifier que les acteurs susceptibles de s'opposer ne se sentent pas concernés ou que l'objet de la concertation n'a pas encore d'implications concrètes sur le territoire. Mais ce n'est pas toujours le cas. Il se peut qu'une opposition existe mais qu'elle émane de groupes sociaux qui n'ont pas les ressources nécessaires pour intervenir dans les débats. Il se peut également que les opposants choisissent une stratégie différente d'intervention dans le processus de décision.

« *Qu'il s'agisse de conflits territoriaux ou de la promotion d'un projet territorial, on a toujours affaire à des confrontations d'intérêts et de valeurs* » (Vodoz, 2007, p.137). C'est dans le jeu entre les intérêts et les stratégies des acteurs que se développe un processus de concertation. Connaître et comprendre ces positions est essentiel pour repérer là où des convergences peuvent apparaître et là où les divergences sont irréductibles.

Conflits d'intérêts et de valeurs

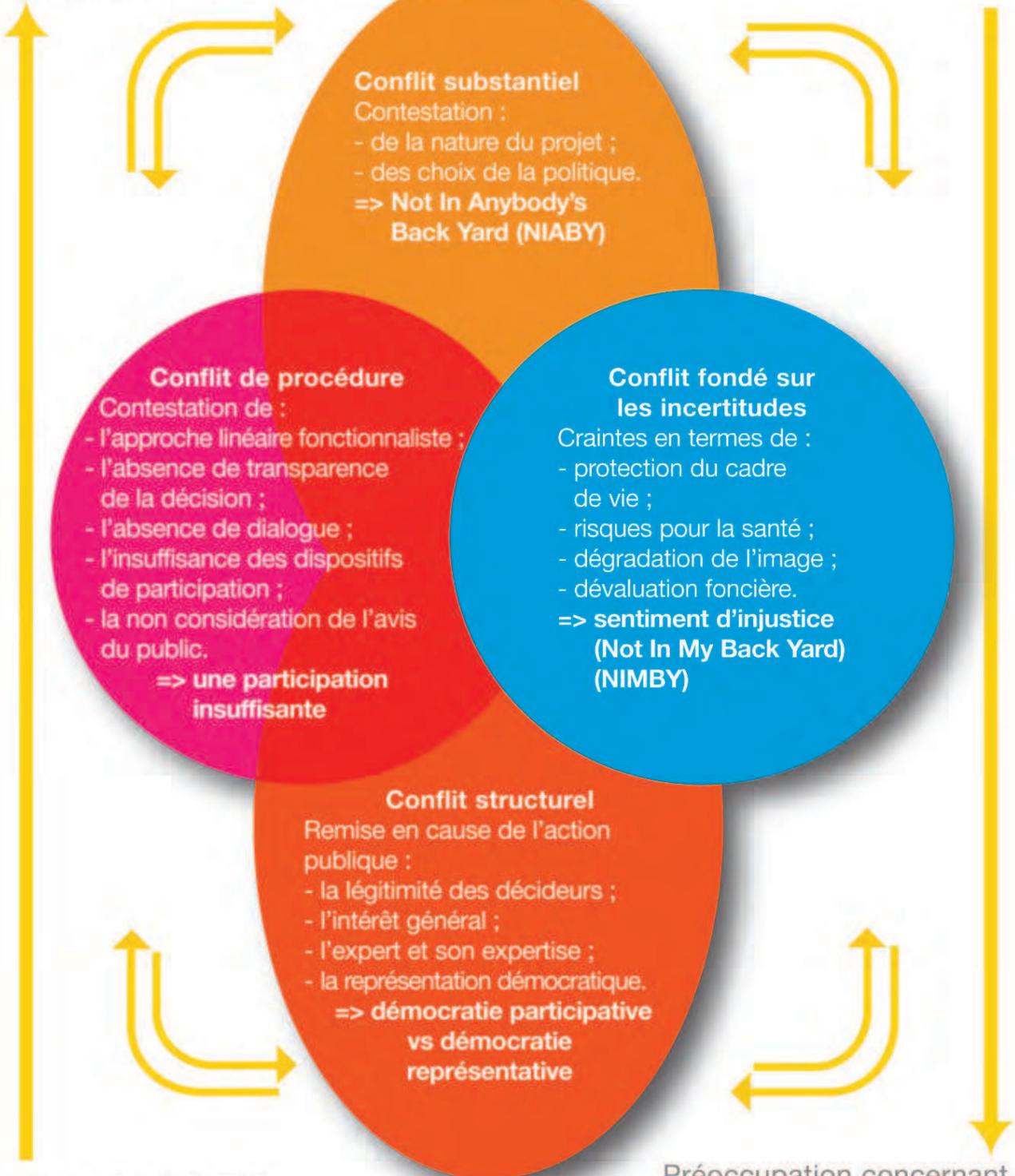
Selon Jean-Marc Dziedzicki (2003, p.51), on peut identifier quatre grands ressorts d'opposition à un projet :

- ⊕ le conflit fondé sur les incertitudes : « *crainces en termes de protection du cadre de vie, risques pour la santé, dévaluation foncière* » ;
- ⊕ le conflit de procédure : contestation de « *l'absence de transparence de la décision, l'absence de dialogue, l'insuffisance des dispositifs de participation, la non considération de l'avis du public* » ;
- ⊕ le conflit substantiel : « *contestations de la nature du projet, des choix de la politique* » ;
- ⊕ le conflit structurel : « *remise en cause de l'action publique, [notamment de] la légitimité des décideurs, l'intérêt général, l'expert et son expertise, la représentation démocratique* ».



Quatre grandes familles de revendications de la part des opposants aux projets d'infrastructure

Préoccupation concernant l'impact d'une décision



Source : Dzedzicki 2003

Préoccupation concernant le processus de décision

Rapports de force pour s'assurer une place à la table des discussions

Selon Sandrine Rui (Rui, 1999, p.4), dans un débat, les participants cherchent à se constituer en « débattant légitime ». Ils puisent cette légitimité dans trois sources : soit le degré de généralité des intérêts défendus, soit leur degré de représentativité (pour une discussion sur le rapport des élus à la concertation, cf. Section 3.3 – Qui doit animer un processus de concertation ?), soit leur niveau de compétence dans le domaine qui fait l'objet de la concertation. La majorité des acteurs joue sur les trois piliers en même temps : par exemple, « si les porte-parole associatifs n'atteignent pas la re-

présentativité sociologique, ils arguent d'une capacité à traduire une diversité d'arguments et d'opinions » (Deverre, 2005, p.12), ou encore, sur le degré de généralité des arguments : « d'une part, les militants locaux accusent l'Etat d'abuser de son monopole de l'intérêt général, qui sous couvert de l'unité et de la modernisation de la France, défendrait des intérêts économiques spécifiques, d'autre part, l'Etat ou les aménageurs accusent les militants locaux d'attenter à l'intérêt général au nom d'intérêts strictement particuliers » (Commissariat Général du Plan, 2005, p.43).

Les positions et argumentations adoptées par les acteurs peuvent donc se lire comme des stratégies visant à s'assurer une place à la table des discussions.

Exemple des conflits éoliens

Des chercheurs du CIREAD ont étudié les phénomènes d'opposition locale à des projets éoliens. Ils concluent qu'au vu de la complexité des processus locaux qui se mettent en place autour de l'éolien, on ne peut expliquer les oppositions locales à l'éolien par le seul phénomène NIMBY (Not In My Backyard – Pas dans mon jardin). L'acronyme NIMBY est généralement utilisé pour disqualifier les oppositions en mettant en avant leur caractère égoïste (défense d'intérêts particuliers). Or plusieurs facteurs interviennent dans ces oppositions.

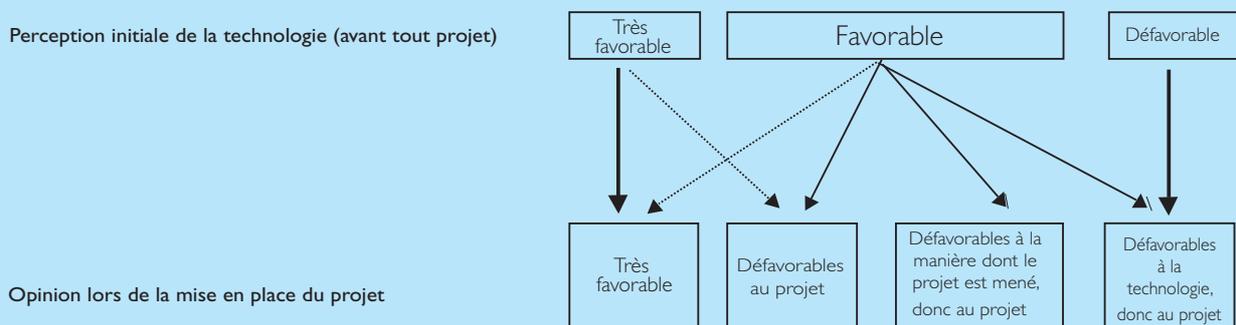
⊖ Un décalage entre les bénéfices globaux et les impacts locaux d'un projet éolien : les bénéfices attendus de l'éolien (baisse des émissions de CO₂, sécurité énergétique...) sont de nature globale. Ils se décident dans des arènes politiques nationales voire internationales, loin des territoires qui seront amenés à accueillir des parcs éoliens. Les coûts de l'éolien, eux, en terme de visibilité, de bruit... se manifestent au niveau du territoire.

⊖ Un décalage entre bénéfices privés pour les développeurs et coûts pour la population : la mise en place du tarif d'achat laisse penser que le développement d'éoliennes fournit un fort bénéfice financier au développeur éolien, tandis que les coûts doivent être portés par la population. Certains opposants appellent à la prise en charge par l'État des parcs éoliens afin de ré-introduire dans l'éolien une dimension de bénéfice public.

De fait, des études de cas montrent que les opposants à l'éolien n'ont bien souvent pas de position a priori par rapport à l'éolien. Leur position se précise chemin faisant, en fonction des modalités de développement du projet et, notamment, de la plus ou moins grande facilité avec laquelle ils peuvent rendre ce projet négociable, et en orienter le cours, s'ils le souhaitent.

Les éléments précédents expliquent qu'il y a une différence entre approuver une technologie dans son principe (selon le baromètre ADEME sur les énergies renouvelables, en 2010, 74% des français se disaient favorables à l'énergie éolienne) et l'approuver dans ses applications (ADEME, 2010). Les tensions et les conflits émergent le plus souvent au cours du développement d'un projet parce que c'est à ce stade que les enjeux d'intérêt se précisent, qu'ils prennent forme et peuvent s'exprimer. D'où la variabilité des « conditions d'acceptabilité » d'un site à un autre. D'où l'importance de la dimension territoriale et des modalités de développement d'un projet (implication des populations, portage par un acteur public ou privé...). Van der Horst (2007) a ébauché un modèle pour rendre compte de la façon dont la perception initiale d'une technologie varie en fonction de la façon dont elle est mise en place sur un territoire.

De la perception initiale d'une technologie à l'opinion sur un projet



Modèle hypothétique représentant la relation entre la perception initiale d'une technologie et le positionnement vis-à-vis d'un projet local. Plus la flèche est épaisse, plus la relation est probable. L'absence de flèche indique l'absence de probabilité.

Source: Van der Horst (2007)

Absence de conflit : réelle ou apparente ?

L'absence de conflit ouvert lors d'une concertation, ou tout du moins l'absence de prises de position contradictoires, peut s'expliquer de plusieurs façons.

③ **Le sujet n'est pas polémique** : tous les participants s'accordent sur la nécessité d'agir et sur les grandes lignes des actions à mener. Ils acceptent de rentrer dans la concertation avec l'idée de coordonner leurs actions.

③ **Les parties prenantes ont trouvé des modalités satisfaisantes de dialogue.**

③ **Les acteurs susceptibles de s'opposer ne se sentent pas concernés** : les études montrent que ce sont les groupes sociaux qui disposent de plus de ressources (niveau d'éducation, revenus, capacité à prendre la parole en public, inscription dans des réseaux sociaux) qui participent le plus fréquemment (Involve, 2010). Dès lors, des projets ou des plans susceptibles de remettre en cause les intérêts de ceux qui n'ont pas l'habitude de participer peuvent ne rencontrer aucune opposition.

La capacité à s'opposer, un marqueur social ?

Dans le cas de l'ancien incinérateur de Vaux-le-Pénil, l'Institut de Veille Sanitaire note que « les personnes qui se plaignaient le plus n'étaient pas celles sous le panache dominant. En revanche, cette population avait des caractéristiques socio-économiques plus élevées que la population effectivement sous le panache de l'incinérateur. Cette population avait des atouts supplémentaires pour organiser sa défense. L'atteinte à la qualité de vie en général, à la quiétude du village ou du bourg était de loin plus importante que la répercussion sanitaire due à l'incinérateur. »

Source : Dor et al., 2008, cité dans COMRISK (a), 2008, p.238

Comment amener à participer ceux qui se sentent exclus ?

La charte du Dialogue Citoyen de la ville de Nantes précise que « toutes les instances du dialogue citoyen, qu'elles soient permanentes ou non, doivent valoriser la participation citoyenne de celles et ceux qui se sentent exclus, notamment au regard de leur précarité sociale. » Dans le but de dégager des pistes d'action sur la manière de mener des concertations avec ceux qui ne participent pas, la ville a engagé un processus de concertation, Dialogue pour Tous.

Les conclusions de cette consultation étaient :

- ③ rendre tous les messages compréhensibles ;
- ③ aller vers les habitants là où ils sont pour diffuser l'information ;
- ③ donner aux habitants les moyens et l'envie de faire passer des messages ;
- ③ considérer la colère comme légitime et constructive ;
- ③ mettre en valeur les actions existantes et les habitants qui les mènent ;
- ③ valoriser le temps, la compétence, l'engagement, la responsabilité des citoyens qui s'engagent dans des actions d'intérêt collectif ;
- ③ créer les conditions d'une plus grande égalité (par exemple, égaliser le temps de parole de chacun dans les réunions, ou lever les obstacles à la participation (garde des enfants, transports...));
- ③ faire en sorte que les gens aient plaisir à travailler ensemble dans l'écoute et le respect (avoir, par exemple, un animateur compétent et neutre) ;

③ organiser des réunions anonymes pour comprendre pourquoi certains ont décroché de la participation.

Source : http://www.nantes.fr/dialogue_citoyen/

③ **L'objet de la concertation n'a pas encore d'implications concrètes sur le territoire** : le processus de concertation produit alors un consensus mou qui masque les difficultés futures de mise en œuvre des actions décidées. Or ces difficultés sont l'expression normale de diverses résistances ou conflits de valeurs à l'œuvre dans la société (cf. Section 1.1 – Pourquoi parle-t-on de plus en plus de concertation). Ainsi tout l'enjeu de la concertation autour des plans et programmes consiste à révéler les oppositions qui se feront jour lors de la phase de mise en œuvre (cf. Section 3.1 – Quand lancer un processus de concertation ? - pour des exemples d'articulation entre la concertation autour du plan et celle autour des projets). Les risques de conflit sont ainsi anticipés permettant au décideur de choisir en connaissance de cause des oppositions que pourraient soulever telle ou telle décision (Plottu et Plottu, 2010)

Une concertation pour anticiper les difficultés futures de mise en œuvre d'une politique

Lors d'un processus de concertation organisé à Orkney en Angleterre sur le risque d'inondation, l'un des participants déclare que « l'argent dépensé pour préparer les impacts possibles du changement climatique serait peut être mieux utilisé à aider les communautés locales aujourd'hui ». La question des coûts est particulièrement débattue, et la conclusion du débat montre que les parties prenantes locales ne sont pas prêtes à aller au-delà d'engagements de portée très générale pour mener des actions concrètes d'adaptation au changement climatique.

Source : Few, Brown and Tompkins, 2006, p.7

Questions aux porteurs de concertation

Quelles sont les dimensions conflictuelles de l'objet que vous ouvrez à la concertation ?

Quels sont les ressorts potentiels de conflit et de blocage ?

Quel est votre positionnement par rapport aux groupes sociaux traditionnellement exclus de la participation ?



DEUXIÈME PARTIE : AGIR



SECTION III METTRE EN ŒUVRE UNE CONCERTATION

Section 3.1 Quand lancer un processus de concertation ?

En bref

- ➔ Le principe de la Convention d'Aarhus est clair : la concertation doit débiter le **plus en amont possible**, lorsque « toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence ».
- ➔ Dans les faits, ce principe peut être difficile à appliquer. Il soulève la question du bon moment pour déclencher la concertation selon que l'on souhaite mettre en débat **l'opportunité** d'un projet (le « pourquoi ») ou seulement ses modalités de mise en œuvre et la gestion de ses impacts (le « comment »). Par ailleurs, il se heurte à la difficulté de mobiliser les parties prenantes très en amont lorsque le projet est encore hypothétique.
- ➔ Certains territoires ont tenté de mettre en place des dispositifs reliant les débats relatifs aux choix (par exemple sur les Plans d'Élimination des Déchets Ménagers ou Assimilés) à ceux relatifs aux projets qui en découlent (par exemple les projets d'incinérateurs ou de centres d'enfouissement des déchets).
- ➔ À noter cependant que, quoiqu'il en soit, les discussions autour d'un projet soulèvent toujours la question de l'opportunité, même si celle-ci a été actée dans un plan national, régional ou départemental.

Le principe : un déclenchement précoce

L'article 6 de la Convention d'Aarhus dispose que « *chaque Partie prend des dispositions pour que la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence* ». La question de l'opportunité d'un projet fait donc partie des questions à ouvrir à la concertation.

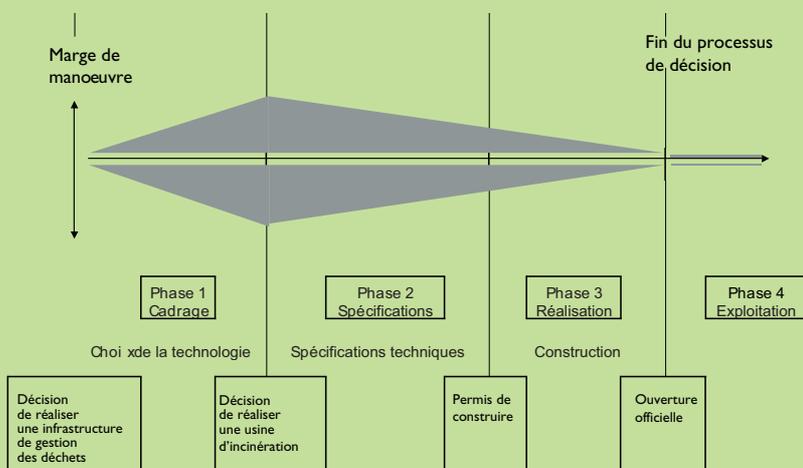
Ce principe rejoint de nombreuses recommandations données aux porteurs de projet. Ainsi un porteur de projet fait-il remarquer qu'« *il n'est pas possible d'obtenir une adhésion à un scénario, ni même à l'ensemble de la démarche si, au préalable, on n'a pas pris la précaution de faire partager un diagnostic et de formaliser des problématiques. Il est donc fondamental de faire démarrer la démarche de concertation dès l'élaboration du diagnostic et la poursuivre avec la recherche de scénarios et leur évaluation* » (Graindorge, cité dans ADEME, 2007).

Quelle étape-amont est-elle la plus pertinente ?

Quel équilibre trouver entre ouvrir la discussion sur un projet encore mal défini (et donc prendre le double risque de « discuter sur rien et perdre son temps », de n'intéresser personne), et ouvrir la discussion trop tard, donnant l'impression que le projet est déjà arrêté, et que la concertation est un alibi ?

Le schéma ci-dessous, élaboré par Christophe Voineau, propose une décomposition du processus de décision pour l'implantation d'un incinérateur en trois phases (cadrage, spécifications, et réalisation). Il pourrait s'appliquer à tout type de projet. Le point essentiel est que les choix opérés à chaque phase clé réduisent les options à considérer aux étapes suivantes.

Processus de décision pour l'implantation d'un incinérateur



Source : Voineau, 2010. Traduction ADEME, 2010

Remonter le plus en amont possible correspond au début de la Phase I, où s'opère le choix de la technologie. Or à cette étape, les riverains sont rarement impliqués dans le projet. Selon Sandrine Rui, « pour les riverains, c'est [...] la réaction Nimby qui est à la base de la participation démocratique. Ils ne participent à un débat sur les enjeux d'une infrastructure que lorsqu'ils ont été préalablement construits comme riverains par le projet, c'est-à-dire qu'un tracé [dans le cas d'une route] les concerne » (Rui, 1999, p.21).

Discuter de l'opportunité sans les riverains peut aussi s'approcher d'une stratégie de contournement du conflit pour les maîtres d'ouvrage. « On pourra toujours dire aux contestataires qu'un débat large et démocratique s'est bien déroulé, qu'il a fait la preuve du caractère opportuniste du projet et qu'il est bien dommage qu'ils ne se soient pas exprimés quand il en était encore temps » (idem). Mais « se protéger du public en amont ne fait que renvoyer à plus tard l'émergence d'un conflit » (idem).

Une précocité à définir selon l'objet de la concertation

La Convention d'Aarhus donne une piste : la question « quand lancer une concertation ? » est intrinsèquement liée à la question « sur quoi concerter ? ».

Dans quelle mesure veut-on ouvrir le processus de décision ? Est-on prêt à voir discuter de l'opportunité du projet ? Est-on prêt à abandonner le projet si la concertation produit des éléments qui remettent en cause cette opportunité ? En d'autres termes, à quel stade de l'échelle d'Arnstein veut-on se positionner ? (cf. Section 1.1 – Pourquoi parle-t-on de plus en plus de concertation ?).

Des processus de concertation plus ou moins ouverts

Dans les projets de rénovation urbaine étudiés par Eric Daniel-Lacombe et Jodelle Zetlaoui-Léger, « on constate que les aspects sur lesquels les habitants sont sollicités par les maîtres d'ouvrage sont assez secondaires par rapport aux autres dimensions des projets. [...] Les sujets sur lesquels les habitants sont incités à se prononcer concernent des espaces publics restreints, l'aménagement des aires de jeux ou des aspects liés à la gestion de l'habitat ou des équipements. Ils se trouvent en revanche exclus des décisions les plus cruciales qui concernent les schémas d'aménagement urbains ou la démolition ou la conservation des logements ». Source : Daniel-Lacombe et Zetlaoui-Léger, 2009, p.2

Si on cherche la co-décision, c'est-à-dire la consultation sur l'opportunité d'agir dans un domaine, alors la concertation doit s'ouvrir très en amont. Dans ce cas, le stade de la planification territoriale semble le plus adéquat, car il permet de dresser un diagnostic de la situation et de discuter des différentes alternatives à la résolution du problème.

Lorsque la concertation se met en place à l'échelle locale, la décision d'agir est déjà prise. Par exemple, les Plans Climat Energie Territoriaux (PCET) s'inscrivent dans une chaîne de politiques publiques de lutte contre le changement climatique, et doivent être compatibles avec les Schémas Régionaux Climat Air Energie (SRCAE). Dès lors, la marge de manœuvre ouverte par la concertation exclut la décision sur l'opportunité ou non d'agir contre le changement climatique.

Enfin, lorsque l'on cherche seulement à **gérer les impacts**, alors le stade du projet semble le plus pertinent.

Cependant, l'expérience montre que la question de l'opportunité ressort toujours des débats autour de projets ou d'actions spécifiques. On peut l'expliquer de plusieurs manières :
⊕ la concertation autour d'un projet fait émerger de nou-

veaux publics, plus locaux, qui n'ont pas été associés aux discussions précédentes, et pour lesquels la question du « pourquoi » se pose ;

⊕ plus fondamentalement, la question du "pourquoi" mettre en œuvre un projet (par exemple : pourquoi construire un incinérateur plutôt que de travailler sur la prévention des déchets ? Pourquoi construire un parc éolien et non pas rechercher l'efficacité énergétique ?) témoigne de valeurs divergentes dans la société qui peinent à trouver un terrain d'entente (cf. Section 1.1 – Pourquoi parle-t-on de plus en plus de concertation ?).

Dès lors, pour assurer une cohérence d'ensemble de la prise de décision, faut-il ouvrir la réflexion sur les impacts dès l'élaboration du plan (Plan Climat Energie Territorial, Plan Départemental d'Elimination des Déchets Ménagers et Assimilés...) ? Cela pourrait-il améliorer la cohérence entre les concertations et minimiser le risque de fragmentation des objets soumis à concertation ? Deux exemples de telles démarches sont présentés ci-dessous.

De la concertation régionale à la concertation sur le projet : l'expérience de l'ORDIMIP en Midi-Pyrénées

Il s'agit d'une expérience de concertation très en amont pour l'implantation d'un Centre de Traitement et de Stockage des Déchets Ultimes (CTSDU).

Après le vote de la loi de 1992 qui impose un CTSDU dans chaque région, la Préfecture des Midi-Pyrénées fait de cette implantation une priorité. Elle incite à la création d'une association, l'ORDIMIP (Observatoire Régional des Déchets Industriels de Midi-Pyrénées), dont le seul objectif est l'implantation dans la région d'un CTSDU. L'ORDIMIP regroupe des représentants de différents collèges, et élabore en concertation un cahier des charges pour aider l'implantation d'un CTSDU « adapté à la région ». Il lance ensuite un appel à projets pour les entreprises qui veulent déposer des propositions de sites et de centres de stockage. « Cette procédure s'apparente à un appel d'offre public mais il s'agit en fait d'une procédure "privée" qui bénéficie cependant de la forte légitimité que lui donne l'Etat en conditionnant l'examen des demandes d'autorisation d'exploitation à un examen par l'ORDIMIP des propositions de site et des avant-projets » (Nevers et Courronnes, 2003, p.95).

L'ORDIMIP a ensuite examiné les projets déposés, en organisant des auditions des porteurs de projet et des représentants locaux désireux s'exprimer sur les projets. L'association n'a pas classé les projets, mais elle a mis à disposition de tous les points de non-conformité avec le cahier des charges qu'elle avait rédigé. Les porteurs de projet ont ensuite choisi ou non de donner suite à leur projet. « Dans les faits le critère en fonction duquel ils opèrent ce choix est concrètement lié à la réaction de la population locale et à une sorte de bilan opposition/soutien au niveau local » (idem, p.95). La procédure d'enquête publique et d'autorisation préfectorale suit ensuite son cours.

Outre l'originalité de la démarche, un point important à souligner est la structuration de l'association en collèges, qui « malgré son caractère un peu artificiel et hétérogène, a permis d'organiser l'expression pluraliste des points de vue et des intérêts selon des lignes de partage clairement identifiées » (idem, p.40). Une atmosphère de confiance et de coopération s'est instaurée entre les acteurs, due sans doute en partie au travail en commun autour d'études techniques qui ont permis à chacun de se familiariser avec les contraintes objectives de choix d'un site, et l'encouragement à la prise de parole au sein du groupe. Le facteur temps semble également avoir joué un rôle.

Cette démarche a abouti à l'implantation du CTSDU sur le site de Graulhet, où, malgré la constitution d'oppositions locales, le contexte était favorable. « En effet, Graulhet est une petite ville industrielle de 12000 habitants dont l'économie a longtemps reposé sur l'industrie de la mégisserie, activité très polluante et grosse productrice de déchets (boues chromées). [...] La municipalité socialiste précédente [...] souhaitait appuyer sa stratégie de reconversion industrielle sur la création d'un pôle technologiquement avancé de recyclage et de traitement des déchets et s'était en conséquence déclarée favorable à l'accueil d'un centre de classe I. [...] Cette situation explique l'accueil favorable des deux projets de CTSDU. Le maire précédent comme le maire en place tous deux membres de l'ORDIMIP (l'ancien maire a été pilote du Groupe de Travail 4) ne cachaient pas qu'ils entretenaient des liens suivis avec les deux grands groupes industriels du déchet dont l'appel à projets a montré qu'ils s'intéressaient tous deux au site » (idem, p.92).

La question se pose toutefois de savoir si le site choisi, celui de Graulhet, n'était pas connu d'avance... Pourtant, pour les chercheurs, « l'évidence de la "solution Graulhet" ne doit pas conduire à conclure que les jeux étaient fait d'avance et que finalement, la longue procédure de concertation organisée par l'ORDIMIP n'a, au pire, servi à rien ou, au mieux, a servi à "faire semblant" pour renforcer la légitimité d'un choix qui en fait n'en était pas un. Cette affirmation est certes facile à faire quand on connaît la fin de l'histoire. Mais s'en tenir là serait affirmer l'inévitabilité d'une solution dont il n'y a aucun exemple lorsque sont en jeux de processus sociaux, des rapports de force. En Auvergne, la solution "Buxières les Mines" (avec un profil proche du site de Graulhet) était considérée comme "inévitabile" et elle a échoué. En Aquitaine, le site de Lucmau, sans concurrence, proposé par France-Déchets, était considéré comme la solution idéale. Elle a échoué quelques jours avant que le Préfet ne signe l'autorisation d'exploitation. L'objectif d'une procédure de concertation comme celle mise en oeuvre par l'ORDIMIP n'est d'ailleurs pas de promouvoir une solution mais de créer certaines conditions et de prendre certaines garanties pour que les solutions qui s'imposent à travers les aléas et les hasards soient viables et fiables, robustes et sûres » (idem, p.104).

Source : Nevers et Courronnes, 2003



La Charte éolienne du Parc Naturel Régional (PNR) de la Narbonnaise : une concertation sur cartes

Le PNR de la Narbonnaise a sollicité les acteurs du territoire (associations, élus, intercommunalités, développeurs éoliens, administrations locales ...) pour élaborer des zones éoliennes à partir de supports cartographiques au cours d'ateliers de concertation. Les participants ont ainsi défini des zones qui, de leur point de vue, ne pouvaient pas accueillir d'éoliennes, ainsi que des zones qui le pouvaient sous cer-

taines conditions.

Cette planification souple a permis à ces acteurs de discuter et de réguler les impacts visuels de l'éolien, mais aussi de prendre en compte des aspects non visuels tels que l'attachement des populations locales à certains sites ou micro-paysages, qui ne faisaient pas partie des référentiels patrimoniaux, et n'auraient bénéficié d'aucun statut dans des processus de planification par contrainte. Elle a aussi favorisé des collaborations entre associations et développeurs éoliens qui ont permis d'envisager un développement éolien dans des couloirs migratoires, selon des conditions précises d'implantation. Source : Nadai et Labussière, 2010

Il peut cependant y avoir un hiatus dans le processus de concertation entre l'étape de la planification et celle du projet, lorsque les entités en charge de la planification et les entités locales répondent à des objectifs différents. L'exemple ci-dessous montre comment la destruction d'une forêt est perçue différemment selon l'échelon territorial considéré.

A des échelles de territoire différentes : deux visions d'un même impact

« Prenons l'exemple d'un projet autoroutier impliquant la destruction d'une forêt. Cet exemple est inspiré d'un cas réel, celui du choix du tracé autoroutier de l'A85 (Tours-Vierzon) sur le territoire de la commune de Pruniers-en-Sologne : les services techniques de l'Etat et les acteurs locaux sont en conflit quant au choix du tracé autoroutier. Si les parties en présence s'accordent sur la réalité et la mesure de l'impact physique du tracé (la perte de forêt), ils ont une appréciation divergente de la nature des impacts et des enjeux soulevés par le tracé sur le territoire. Pour le système territoire englobant (les services techniques de l'Etat), la construction de l'autoroute constitue [un choix stratégique] (un potentiel de développement pour le territoire), la destruction de la forêt n'étant perçue que comme [un choix de rentabilité] (la perte liée à la forêt est strictement financière -production de bois- cette forêt n'étant qu'une forêt parmi les innombrables forêts du territoire). Or, pour le sous système territorial (le maire et la population de la commune concernée), cette forêt constitue un élément structurant : située au centre du territoire communal, la forêt doit faire l'objet d'un projet de valorisation par la création d'un conservatoire des animaux de la ferme. Ce projet vise à « rapprocher » les différentes zones d'habitation de la commune qui sont éparpillées sur le territoire, et à préserver ainsi l'unité et l'identité rurale de la commune. Cette forêt constitue donc un élément patrimonial [...] du point de vue de la commune. Par contre, l'autoroute n'aura pas de retombées économiques particulières pour le territoire au niveau local ; tout au plus peut-on espérer quelque avantage financier. » Source : Plottu et Plottu, 2009, p.291

En conclusion, le moment le plus pertinent pour déclencher une concertation semble être celui le plus en amont possible du processus, lorsque le projet a une forme suffisamment définie pour pouvoir être discuté. Dans le cadre de la planification, le sujet central de la concertation doit être la discussion sur l'opportunité d'agir, la recherche d'un arbitrage en termes d'intérêt général.

Questions aux porteurs de concertation

Quels éléments souhaitez-vous ouvrir à la concertation ?
Quelle est la position des autres parties prenantes sur la question ?

Section 3.2

Comment choisir les modalités de la concertation ?

En bref

- ② Le choix des modalités de mise en œuvre de la concertation (qui associer ? quels dispositifs choisir ? quelle méthode utiliser ?) dépend de trois éléments :
 - **Le contexte local** : le processus doit s'adapter à l'histoire locale et au jeu d'acteurs. Pour cela, étudier le contexte du territoire est essentiel pour identifier tous les acteurs, leurs caractéristiques, la nature des relations entre eux et des représentations qu'ils ont les uns des autres (cf. Section 2.1 – Le contexte local et les parties prenantes).
 - **L'objectif assigné au processus** : selon l'objectif poursuivi, la nature des acteurs sollicités et la forme prise par les dispositifs seront différentes.
 - **Les ressources internes** à la disposition de celui qui organise la concertation. Cet aspect est crucial pour ne pas se lancer dans un dispositif surdimensionné.
- ② La phase de l'avant-concertation peut permettre de fixer les modalités de concertation avec les parties prenantes, de prendre en compte leurs attentes et de proposer un processus adapté. La définition et la clarification des règles du jeu sont essentielles. Elles doivent notamment inclure la manière dont les résultats de la concertation seront pris en compte dans la décision finale.

Des modalités à adapter au contexte

Le contexte dans lequel se déroule la concertation a des répercussions importantes sur celle-ci (cf. Section 2.1 – Le contexte local et les parties prenantes). Il est donc important d'adapter les modalités de la démarche au territoire, à ses acteurs et à son histoire. Si, par exemple, les acteurs ne se connaissent pas ou s'ils ne se font pas confiance, ils auront du mal à dialoguer.

Avant la concertation

La phase de l'avant-concertation est cruciale : elle permet d'apprendre à connaître le territoire et ses acteurs, leurs caractéristiques, la nature et l'histoire de leurs relations.

Cette phase peut également permettre de fixer les modalités de concertation avec les parties prenantes selon des modalités qui leur sont adaptées. On maximise ainsi la possibilité que toutes les parties prenantes puissent confronter leur point de vue à égalité de participation. On évitera, par exemple, de fixer des horaires inadaptés à certains acteurs (associations...).

Selon le Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (2010, p.21), « cette phase peut être assez longue, mais tenter de la raccourcir engendre le plus souvent des malentendus ou masque des divergences d'intérêts préjudiciables à la suite du processus. »

Nous avons vu plus haut que, du fait de leur positionnement, les différents participants peuvent avoir des attentes divergentes quant à l'objectif d'une concertation (cf. Section 1.1 – Pourquoi parle-t-on de plus en plus de concertation ?). **La définition et la clarification des règles du jeu sont donc essentielles. Elles doivent notamment inclure la manière dont les résultats de la concertation seront pris en compte dans la décision finale.**

Importance des modalités d'organisation

« Ces règles de fonctionnement [...] ont été discutées dès le début [...], de façon à permettre une participation équilibrée des différents membres du groupe. Les décisions étaient prises au sein du groupe plénier, après un vrai débat contradictoire. La validation s'est donc faite étapes par étapes après accord de tous les mem-

bres. Cette dimension de pluralité associée au principe d'un fondement collégial constitue un facteur important de qualité et de crédibilité des travaux réalisés. » Source : expert, cité dans COMRISK (b), 2008, p.155

«Le fait que les réunions se passent en début d'après-midi en semaine montre bien que ce genre d'instance n'appartient pas aux associations. J'ai dû prendre des congés pour assister à ces réunions alors que pour le personnel de la base et celui de la préfecture, c'était sur leur temps de travail. » Source : Echahid, 2010, p.9

Internet, nouveau ressort des concertations

Le développement de l'Internet a des conséquences importantes sur les concertations, que ce soit comme support pour la discussion ou comme ressource pour les participants (par exemple, pour l'échange d'information).

Etudiant les échanges en ligne lors du débat sur le troisième aéroport de Paris, Laurence Monnoyer-Smith montre notamment que :

② « les informations diffusées sur le site et les liens hypertexte ont permis à certaines associations de compléter leur argumentation, de la diffuser en ligne et de s'en prévaloir hors ligne lors des débats publics » (p. 83) ; [...]

② « le site web a permis un rééquilibrage des rapports de force entre l'administration et les associations de défense des riverains, la première ayant fait en sorte en amont que la question de l'opportunité ne soit pas abordée durant le débat » (p. 87). Source : Monnoyer-Smith (2006)

Au cours de la concertation

Il faut également être vigilant aux évolutions du contexte pendant la concertation. S'il est nécessaire pour un porteur de projet de planifier la démarche, il est tout aussi nécessaire de savoir s'adapter aux événements. L'important est d'obtenir un accord sur la modification des règles du jeu, afin de maintenir la transparence du processus.



Exemple d'adaptation au contexte : évolution des groupes de riverains

A Vincennes, une association de riverains s'est constituée deux ans après la mise en place d'un comité de suivi, en alternative à l'association en place et pour rétablir la quiétude du quartier. La préfecture l'a aussitôt intégrée au comité de suivi.

Source : expert tiers, cité dans COMRISK (b), 2008, p.136

Des modalités à adapter à l'objectif pour-suivi

Selon les objectifs assignés à la concertation, les modalités pourront varier. Si, par exemple, l'objectif est de construire une vision commune, alors il faudra veiller à développer des outils qui permettent une appropriation des données par les parties prenantes. La conférence de citoyens, par exemple, prévoit une phase de formation des participants qui permet cette appropriation. Si l'objectif est de gérer un conflit, alors le but est d'organiser une confrontation des idées et non une juxtaposition et de proposer des outils qui permettent à tous de s'exprimer et d'être écoutés. Dans ce cas, la réunion publique n'est peut-être pas l'outil le plus adapté pour encourager les gens qui n'en ont pas l'habitude de prendre la parole en public. La bonne formule se trouve sans doute dans une combinaison d'outils. A titre d'exemple, une grille comparative des outils est proposée à la fin de cette section.

Nécessité des outils d'appropriation

« J'ai participé au premier débat. Je ne connaissais rien, j'ai commencé à comprendre et on arrive à la fin. »

Source : un participant au Débat Public sur la reconstruction de l'incinérateur d'Ivry, le 14/12/09

Des modalités à adapter aux ressources internes disponibles

L'organisation d'une concertation demande du temps et des compétences en termes d'animation et de médiation. Selon la disponibilité ou non de ces ressources, l'organisateur peut décider de déléguer une partie de l'organisation à un prestataire. Il est toutefois à noter que le recours à un prestataire ne dispense pas d'un investissement en interne (notamment pour la compréhension des enjeux de la démarche, pour ne pas confondre dans le cahier des charges concertation et communication), d'une vision commune et d'une stratégie. Pour résumer, « on ne se lance pas à la légère dans ce type de procédure » (Buclet et Salomon, 2008, p.193).

La nécessité de ressources internes même en cas de recours à des prestataires externes

« Travailler avec un professionnel de la communication suppose la rédaction d'un cahier des charges complet et précis, le suivi et l'accompagnement du travail de l'agence à toutes les étapes : définition de la stratégie (diagnostic, état des lieux sur les plans spatial, sociologique, politique, analyse des vécus antérieurs éventuels), les relectures, les validations successives. » Source : Conseil Général des Ponts et Chaussées, 2002, p.17

« Le SIVERT [Syndicat Intercommunal de Valorisation et de Recyclage Thermique des Déchets de l'Est Anjou] qui dispose de plus de ressources en interne conserva la maîtrise du processus, quand les deux autres syndicats, déstabilisés par l'émergence de la contestation, s'en remettent aux cabinets qu'ils ont choisis pour les assister. » Source : Buclet et Salomon, 2008, p.171

Des modalités d'organisation interne parmi d'autres ... Mobilisation des ressources internes pour le Conseil participatif

A titre d'exemple, les moyens humains mobilisés pour la concertation autour du Plan Climat de Mulhouse Alsace Agglomération concernent essentiellement l'animation d'un Conseil participatif.

Pour chaque Conseil organisé, les moyens humains sont les suivants :

- ① I élu référent politique (en charge de la thématique de l'atelier) ;
- ② I référent administratif ;
- ③ le chargé de mission Plan Climat (rôle d'animation et de coordination) ;
- ④ I habitant rapporteur de l'atelier.

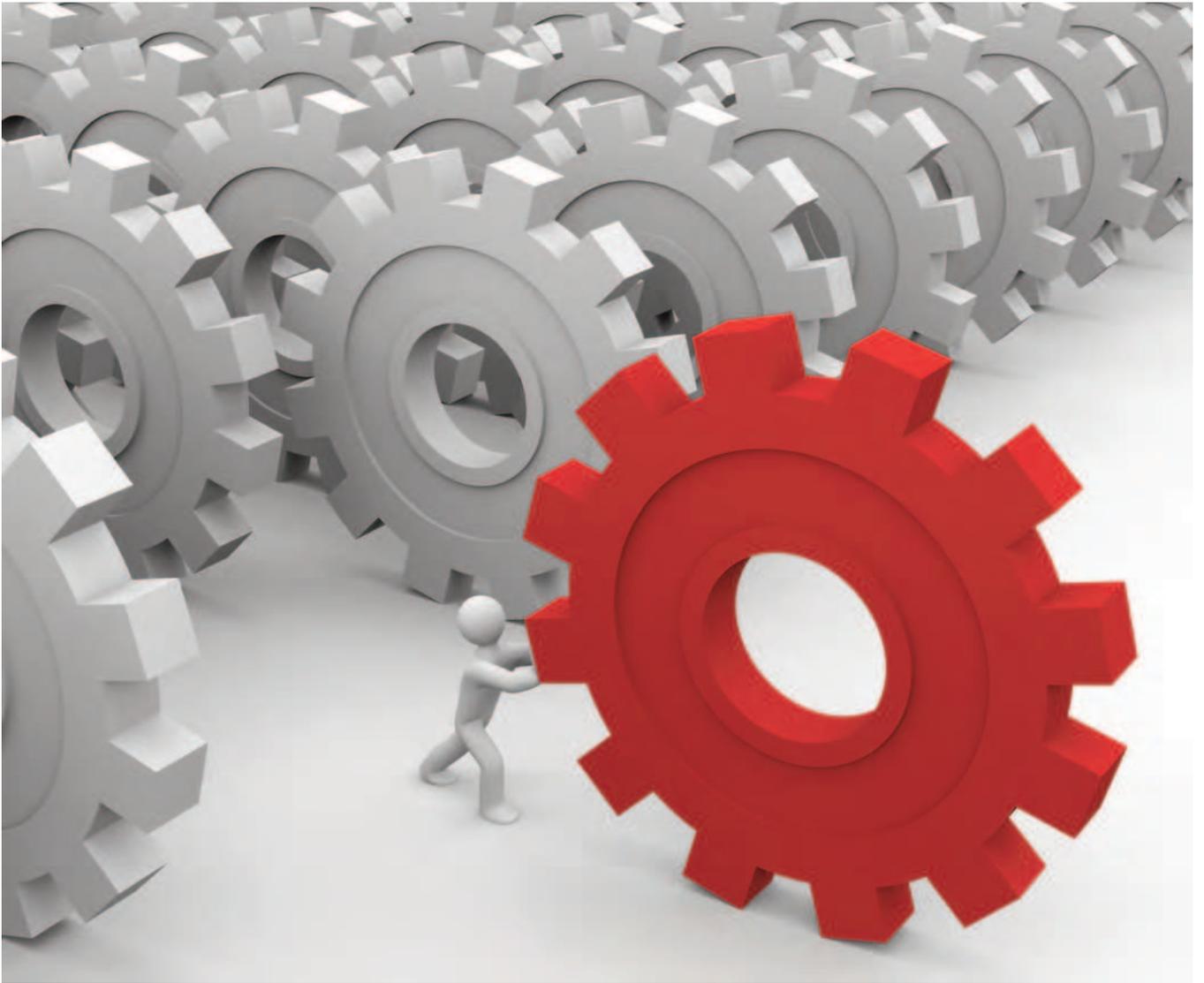
La formation et la mobilisation des acteurs locaux sont assurées par le chargé de mission Plan Climat (120 jours en 2007 – 90 jours en 2008). Source : www.pcet-ademe.fr

Mise en place d'une équipe projet

« Pour la reconversion de l'ancien site Kodak de Sevran, la société Kodak a mis en place une organisation en équipe projet avec trois groupes : investigations, communication, juridique. Le responsable projet était dans les trois groupes. Cette équipe comportait 5 personnes à mi-temps, et pouvait en outre faire appel à plus de 10 personnes ressources concernées. Les horaires étaient hors norme (soir, week-end). Deux personnes principalement allaient au contact des populations. Le déplacement sur le terrain était toujours en binôme. Le responsable projet était de tous les déplacements sur site. » Source : maître d'ouvrage ; COMRISK(b) : 2008 , p.94

Désignation d'un interlocuteur unique

« S'agissant des sollicitations régulières de la population durant les études et travaux, les demandes étaient faites directement auprès de la mairie, plus rarement de la préfecture, et ce sont eux qui communiquaient les coordonnées du chef de projet de l'ADEME aux riverains pour des prises de contact directes. Cela présentait l'avantage de centraliser les questions. Tous les retours (mairie, préfecture, DRIRE et même riverains) sur ce principe de fonctionnement sont très positifs, les gens appréciant d'avoir un interlocuteur en direct. » Source : maître d'ouvrage (ADEME), ancienne fondrie de plomb en zone périurbaine, COMRISK(b), 2008, p.95



Echec dû à des modalités d'organisation défailtantes

« A Vincennes, la présidente du collectif local cite les « changements d'interlocuteurs (maire, préfet, DGS, ministres, président du Comité Scientifique, directeur de la Direction départementale des affaires sanitaires et sociales...) » parmi les éléments qui n'ont « pas permis la mise en confiance [de l'association] en tant que partie prenante » (Lapides, 2007, cité dans COMRSIK, p.59). En particulier, aucun recouvrement sur le poste n'a été effectué au niveau de la mairie et de la préfecture. Des modifications de positions sont alors apparues, allant dans le sens d'une clôture rapide du dossier, ce qui a été source de tensions dans le processus de concertation. » Source : expert tiers, cité dans COMRISK(b), 2008, p.92

A titre d'exemple : grille comparative des modalités de concertation

Ci-contre est présentée la grille comparative de différentes méthodes de concertation élaborée par la Fondation du Roi Baudouin et l'Institut Flamand pour la Science et l'Evaluation Technologique.

Questions aux porteurs de concertation

Comment allez-vous adapter les modalités de la concertation au contexte local ?
 Avez-vous estimé les ressources internes nécessaires au pilotage de la concertation ?
 Désirez-vous externaliser la conduite de la concertation ou disposez-vous des ressources internes (temps, compétences) nécessaires ?
 De quel budget disposez-vous ?
 Est-il en adéquation avec la démarche que vous souhaitez mettre en œuvre ?
 Avez-vous prévu le temps nécessaire pour discuter des modalités de la concertation avec les parties prenantes ?
 Comment comptez-vous clarifier les règles du jeu avec les parties prenantes ?

Exemple de grille comparative de différentes méthodes de concertation (Fondation Roi Baudouin)

Méthode	Objectifs	Sujet				Participants	Délai		€
		Connaissance	Maturité	Complexité	Controversé		Evènement	Total	
Réunion publique	Engager un grand nombre de personnes à la fois (jusqu'à 5,000 personnes) dans des délibérations sur des sujets complexes de politique publique	+	+/-	+	+/-	Ouvert à tous	1-3 jours	Une année	4
Charrette	Processus intensif, conçu pour permettre aux personnes issues de divers groupes de la société de parvenir à un consensus dans un court laps de temps. Dégager un consensus parmi des groupes divers et formuler un plan d'action	+/-	+/-	-	+/-	Citoyen sans connaissance particulière. Contributions externes.	1-5 jours	2-3 mois	3
Conférences de citoyens	Prendre une décision représentative de l'ensemble des citoyens ayant une bonne connaissance du sujet.	+/-	+/-	+/-	+	12-24 citoyens sélectionnés de façon aléatoire. Contribution des experts, des parties prenantes et des élus.	3 jours	4-5 mois	4
Conférence de consensus	Trouver un consensus et prendre une décision sur un sujet controversé	+	+/-	-	+/-	12-24 citoyens sélectionnés de façon aléatoire. Contributions externes.	3 week-ends	7-12 mois	4
Sondage délibératif	Pour obtenir une vue à la fois représentative et informée (délibérative) de ce que le public pense sur un problème public important	-	+/-	-	+/-	Echantillon représentatif aléatoire de la population	1 jour	8 mois	4
Delphi	Exposer toutes les opinions des experts et les options sur un problème complexe	-	-	+	+/-	Experts	Variable	Variable	1-3
Panel d'expert	Produire une synthèse sur un sujet spécifique et des recommandations	-	-	+	+/-	Experts	Variable	Variable	3
Groupes de discussion	Exposer les opinions de différents groupes sur un sujet et réfléchir au pourquoi de ces positions	+/-	-	m	-	Parties prenantes et/ ou citoyens	2 heures à 1 jour	1 mois	1
Analyse, monitoring et évaluation participative	Evaluer et apprendre	+/-	+/-	+/-	+/-	Toutes les parties prenantes	Variable	Variable	Variable
Cellules de planification	Les citoyens acquièrent des connaissances et choisissent parmi des options multiples sur un sujet urgent et important. Ils développent un plan d'action.	+/-	-	m	-	25 citoyens en moyenne. Les experts et parties prenantes viennent présenter leurs arguments	5 jours	5 mois	4
Exercice de construction de scénarios	Planification et préparation pour un futur incertain. Construction d'une vision.	-	-	+	+/-	Ouvert à tous	2-5 jours	6 mois	1-3
Festival de la technologie	Fournit au public un moyen de débattre des implications sociales de la science et de la technologie	-	-	+/-	+/-	Ouvert à tous	1-2 jours	6-12 mois	4
Discussion autour d'un café	Générer et échanger des idées	+/-	-	-	+/-	Ouvert à tous	4 heures – 1 jour	1 mois	1

Explication des symboles

Sujet	+	m = moyen	-
Connaissance	Connaissances partagées sur le sujet		Peu de connaissances partagées sur le sujet
Maturité	La majorité des personnes ont déjà un avis sur le sujet		Le sujet est nouveau : les personnes sont en train de former leur opinion
Complexité	Très complexe ou technique		Peu complexe ou technique
Controversé	Très controversé		Très peu controversé

+/- signifie que la méthode peut servir de façon indifférenciée pour les sujets en position + ou -
 €: 1 = peu coûteux; 2 = modéré; 3 = coûteux; 4 = très coûteux

Source : Fondation du Roi Baudouin et l'Institut Flamand pour la Science et l'Evaluation Technologique (2005), Traduction ADEME (2011)

Section 3.3

Qui doit animer un processus de concertation ?

En bref

- ⊕ Le porteur de concertation (collectivité, porteur de projet...) n'est pas forcément l'animateur le plus pertinent, loin s'en faut.
- ⊕ Lorsque le cadre juridique ne fixe pas l'animateur, le choix doit se porter sur une personne ou une institution dont la **légitimité** est reconnue par tous les participants.
- ⊕ La légitimité est comme la confiance : elle ne se décrète pas, elle se construit. La personne considérée comme légitime sera différente d'un territoire à l'autre.
- ⊕ Le rôle des élus locaux et leur relation aux porteurs de projets sont essentiels dans le processus. Ils apparaissent à leurs administrés comme des arbitres naturels de la démarche, même si, comme le montrent certaines études, leur perception de la concertation va souvent à l'encontre de la conception qu'ils se font de leur rôle de représentant du peuple.

L'organisation du processus inclut son organisation logistique et son organisation « stratégique ». D'un point de vue logistique, la Loi Grenelle I dispose que les frais d'une concertation doivent être à la charge du maître d'ouvrage. D'un point de vue stratégique, la dimension essentielle de l'organisation est la désignation de la personne qui animera les débats.

Comme nous l'avons vu précédemment, la concertation mobilise des acteurs aux représentations, valeurs et intérêts différents. L'animateur de la concertation doit donc être en position de pouvoir faire dialoguer ces groupes opposés, c'est-à-dire être crédible vis-à-vis de tous les acteurs. Le choix doit se porter sur une personne ou une institution dont la légitimité est reconnue par tous les participants.

L'animation : le rôle du porteur de projet ?

Ce rôle d'animateur peut-il être rempli par le porteur de projet ? Pour répondre à cette question, Jean-Eudes Beuret et Anne Cadoret proposent de s'interroger de la façon suivante : « Le porteur de projet est-il légitime pour mobiliser des acteurs diversifiés autour de lui ? Son image est-elle suffisamment neutre pour que des acteurs de toute tendance acceptent de venir dialoguer ? Quel sera le poids des propositions issues de la concertation, compte tenu de la crédibilité du porteur de projets auprès des organisations directement assimilées à la représentation de l'intérêt général ? » (Beuret et Cadoret, 2010, p.98).

Dans ce contexte, la question de la relation des parties prenantes au porteur de projet (cf. Section 2.1 – Le contexte local et les parties prenantes) est cruciale.

Au-delà de l'animation, l'arbitrage attendu de l'élu local

Il semble difficile qu'un élu puisse concilier son rôle de décideur avec celui d'animateur d'une concertation.

En revanche, les études confirment l'importance de la figure de l'élu dans les démarches de concertation car l'élu reste le point focal des demandes de la population ; et ceci malgré les réticences qu'il peut avoir envers la concertation. En effet, les analyses menées auprès d'élus engagés dans une concertation ont montré que ces derniers sont généralement déstabilisés par le processus. Ils l'interprètent comme une remise en cause de leur légitimité fondée sur leur élection et leur représentativité, c'est-à-dire comme la remise en cause d'un processus démocratique existant. « Les élus s'engagent dans les procédures de débat public en développant des stratégies de contrôle. Sur les moments de l'ouverture d'un débat, sur la nature des projets à mettre ou non en débat, sur les moda-

lités de la mise en débat, comme sur l'évolution du débat lui-même, les élus cherchent à canaliser et gérer la diversité des participants et des arguments » (Ballan, cité dans ADEME, 2007).

Des positions contrastées des élus vis-à-vis de la concertation

« Aux débuts de la démarche, la question de la concertation n'est pas venue à l'esprit des élus, certainement par inexpérience de ce type de projets. La volonté première était d'avancer sur le dossier. » Source : Paire, cité dans ADEME, 2007

« Cela étant dit, le débat public s'impose à nous. C'est un moyen de satisfaire à l'obligation, à la demande des citoyens aujourd'hui. » Source : Ballan, cité dans ADEME, 2007

« L'élu continue de décider. Ce point est explicite dans le discours de l'ensemble des élus (...) [On constate une] nette préférence des élus pour une concertation comme outil d'aide à la décision, plutôt que comme un approfondissement d'une démocratie participative. » Source : Ballan, cité dans ADEME, 2007

Malgré tout, l'implication des élus locaux apparaît comme un facteur incontournable de bon déroulement de la concertation, comme en témoignent les exemples ci-dessous.



Le rôle des élus : un rôle d'entraînement ou de médiation

« Le projet d'incinérateur de Lasse reposait sur un dossier particulièrement maîtrisé par des élus, cet aspect étant bien plus déterminant sur le résultat qu'on ne le souligne habituellement. » (Buclet et Salomon, 2008, p.222). L'engagement des élus dans le processus est donc central.

« Pour plusieurs industriels (et sans doute aussi pour les autorités), il apparaît important d'éviter un face à face direct, sans cadre ni autorité officielle, entre les industriels et les populations. Ce principe a été exprimé par le responsable de la dépollution du trapèze Renault à Boulogne Billancourt. Dans ce cas comme dans celui de l'ancien site Kodak à Servan, les réunions étaient organisées par les pouvoirs publics (mairie ou préfecture) en concertation avec l'industriel. »

Source : Maître d'ouvrage cité dans COMRISK (b), 2008, p.134

Quand les élus s'effacent au profit de cabinets de conseil...

« Les collectivités bretonnes quant à elles n'ont pas compris qu'un processus de dialogue avait comme objectif initial de restaurer des relations de confiance pour que celui-ci ait une chance d'aboutir. En l'absence d'échanges préalables sur les objectifs et attentes réciproques des acteurs de cette "concertation" ainsi que sur les règles de fonctionnement, les élus dans les deux cas bretons ont montré une position de retrait sans volonté de s'impliquer dans les débats ou la démarche. Ils ont délégué aux cabinets les modalités ainsi que l'animation des échanges pensant peut-être, pour certains, que l'initiation d'une démarche était en soi suffisante pour instaurer un dialogue serein et constructif. »

Source : Buclet et Salomon, 2008, p.220

Les freins à l'implication des élus rencontrés lors de la première génération de SCOT (Schémas de Cohérence Territoriale)

Le Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable a analysé 4 cas de SCOT parmi les premiers mis en place. Il constate une « difficulté d'accoutumance des élus » à des exercices dont ils n'ont pas l'habitude, à savoir :

- ⊕ « intégrer le territoire tel que défini par [le périmètre du SCOT] ;
- ⊕ en penser les enjeux grâce [au] diagnostic ;
- ⊕ en formaliser (...) les enjeux ;
- ⊕ s'extraire de son cadre de référence habituel (sa circonscription électorale) pour penser le devenir d'un territoire plus vaste ;
- ⊕ construire une projection d'un territoire à 10 ou 15 ans ;
- ⊕ s'efforcer de penser le futur territoire en des termes généraux plutôt qu'en thématiques trop sectorielles. »

Source : Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable, 2010, p.29

Quel rôle pour le garant ?

La présence d'un garant de la concertation, c'est à dire une personne, physique ou morale, neutre, extérieure au processus, qui ne prendrait pas parti sur le fond, fait actuellement l'objet de débats ces dernières années. Les évolutions législatives récentes vont dans ce sens : en effet, pour les projets au dessus du seuil de saine de la Commission Nationale du Débat Public, la Loi Grenelle 2 prévoit que la Commission peut, à son initiative, à la demande du maître d'ouvrage ou à celle de la personne publique, « désigner un garant chargé de veiller à ce que la concertation permette au public de présenter ses observations et contre-propositions ».

Selon la Commission Nationale du Débat Public, les trois principes qui doivent guider l'action d'un garant sont : l'indépendance, la transparence (notamment dans sa rémunération), l'équivalence (des prises de positions par les différents acteurs).

La Charte de la Concertation du Ministère de l'Environnement (cf Annexe 2 – Les principes de la concertation) stipule que « le garant de la concertation est impartial et ne prend pas parti sur le fond du dossier. Il est désigné parmi des personnalités possédant des qualités intrinsèques : sens de l'intérêt général, éthique de l'indépendance, aptitude à la communication et à l'écoute. Il suit toutes les phases de la concertation et veille à la rédaction des rapports intermédiaires. Il rédige sa propre évaluation sur la manière dont la concertation a été menée. »

La question du rôle du garant dans les processus de concertation reste un axe de recherche encore peu exploré.



Le garant, le nouvel acteur de la concertation ?

Il existe peu de recul sur le rôle des garants dans les concertations. Une enquête récente menée par l'association Décider Ensemble auprès de porteurs de projets a révélé des pratiques très différentes d'un projet à l'autre.

« Médiateur professionnel, agent de l'Etat, personnalité politique, commissaire enquêteur ou universitaire en lien avec la Commission Nationale du Débat public... les porteurs de projet font intervenir différents types de tiers ou de garant.

Au-delà de la qualité et du mode de désignation du tiers, c'est aussi sa posture qui contribue au bon déroulement de la concertation :

- ⊕ le "témoin" observe le processus et en rend compte ;
- ⊕ le "facilitateur" assure l'interface entre les parties prenantes et le porteur de projet ;
- ⊕ le "médiateur" est force de proposition.

Cet acteur spécifique contribue à la création de la confiance dans le processus de concertation en tant que tel. »

Source : Décider Ensemble, 2011

Questions aux porteurs de concertation

Quelle est la personne qui vous paraît la plus légitime pour animer la concertation ?

Les parties prenantes ont-elles le même point de vue ?

Si non, un accord est-il possible ?

Quelle est la position des élus locaux vis-à-vis de cette concertation ?

Quels seraient, pour votre démarche, les apports d'un garant ?

Section 3.4

Quel rôle pour les experts dans le processus de concertation ?

En bref

- ③ L'expertise est fortement mobilisée lors des processus de concertation.
- ③ Elle est elle-même objet de débats et de conflits, dans la mesure où sa neutralité se trouve remise en cause dès lors qu'elle est mobilisée par certains acteurs.
- ③ Au niveau local, **associer les acteurs** au cadrage de l'expertise et à sa production peut contribuer à la réhabiliter.
- ③ A côté de **l'expertise scientifique et technique** habituelle, les acteurs de la concertation peuvent également être porteurs de connaissances liées à leur expérience du territoire. Ces connaissances, appelées **"expertise d'usage"** peuvent compléter et enrichir l'expertise traditionnelle ou introduire de nouveaux éléments dans le débat.

Une augmentation des demandes d'expertises indépendantes

L'expertise peut être définie comme la mobilisation d'un savoir spécialisé autour d'une situation problématique (Fritsch, 1985).

On constate une « *inflation contemporaine de l'expertise* » (Joly, 2005, p.117), c'est-à-dire des demandes de baser la décision sur des faits scientifiques et techniques. Les politiques environnementales se complexifiant, elles requièrent de plus en plus d'informations scientifiques et techniques.

Or, en parallèle, on constate une montée de la défiance envers l'expertise mobilisée par les décideurs. Avec notamment la montée des conflits entre groupes d'acteurs, l'expertise unique, « *ressource centralisée par l'Etat* » (Joly, 2005, p.123), est remise en cause. La question de l'expertise est toujours ouverte, qu'elle soit mobilisée par les porteurs de projets ou par les associations. L'expertise devient elle-même objet du débat, dans la mesure où sa neutralité se trouve remise en cause dès lors qu'elle est mobilisée par l'un ou l'autre des acteurs.

Remise en cause de l'indépendance des experts désignés par le maître d'ouvrage

Un habitant commente l'indépendance des experts lors de la controverse autour d'un ancien site industriel : « *et il y a aussi le fait que toutes les agences, tous les experts scientifiques sont dépendants à différents degrés de l'Etat. On se pose la question de l'indépendance quand les organismes sont publics. Donc lié à un ministère ou un autre. Quand on voit comment ils font, comme ils s'y prennent pour minimiser certaines choses.* »

Source : Calvez et Leduc, 2007, p.72

Un autre riverain évoque la question de la contre-expertise : « *nous regrettons aussi que l'historique du site ait été financé par Kodak, et que la contre-expertise que nous avons demandée ait été refusée. Du coup, les résultats que nous avons obtenus seront toujours entachés de doute. Face à une puissance colossale comme celle de Kodak, il faut se donner les moyens de l'indépendance.* » Source : Calvez et Leduc, 2007, p.75

Or, selon Pierre-Benoît Joly, la nature même de l'expertise la rend susceptible de provoquer le débat. En effet, « *on attend de l'expert qu'il donne un avis formel sur des problèmes réels complexes, alors que le scientifique produit des connaissances partielles à partir d'expériences sur des dispositifs simplifiées dont il maîtrise les paramètres* » (Joly, 2005, p.119). Or, « *si le scientifique s'en tient à l'énoncé des connaissances certifiées, il ne peut pas le plus souvent apporter une contribution utile au décideur politique. Inexorablement, l'expertise suppose de dépasser les limites*

de savoir du scientifique » (Joly, 2005, p.126). Toute expertise fait donc également intervenir dans son élaboration des valeurs; par exemple pour la définition d'un niveau de risque acceptable.

D'où le caractère biaisé de l'augmentation des demandes d'expertise : on demande à l'expert de répondre avec des outils purement scientifiques à des questions qui sont fondamentalement politiques.

Mobilisation de l'expertise locale

Dans le processus de concertation, se joue aussi parfois la négociation locale de l'expertise, c'est-à-dire sa mobilisation au sein d'un débat entre des groupes sociaux aux valeurs, représentations et intérêts différents. Quelle forme peut prendre cette négociation locale ?

Repositionner l'expertise scientifique et technique habituelle

On a souvent l'image de débats d'experts, chaque partie mobilisant un réseau d'expertise. Cependant Christophe Voineau constate que les associations mobilisées dans les débats autour des incinérateurs tendent à faire appel à une expertise scientifique et technique habituelle, mais demandent que celle-ci soit spécifiquement appliquée aux situations locales concernées (en ce qui concerne par exemple) le choix des sites à tester ou les acteurs à interroger.

Les critiques formulées à l'égard d'une expertise éloignée du territoire

Il a souvent été reproché aux experts sanitaires d'avoir travaillé sur dossier, de s'être fondés uniquement sur les chiffres et d'autres analyses et de ne pas être venus rencontrer les familles de victimes et les autres habitants du quartier qui revendiquaient une connaissance informée du problème.

Source : Calvez et Leduc, 2007



La manière de discuter autour de l'expertise peut servir au processus de concertation en lui-même. Par exemple, le fait de faire participer les associations au choix du laboratoire, ainsi qu'à celui des sites d'échantillonnage dans le cas de l'implantation d'incinérateurs, contribue à renforcer la confiance dans les résultats des études, même si celles-ci ont été financées par les pouvoirs publics (Voineau, 2010).

L'élaboration conjointe de l'expertise comme démarche de concertation

Des chercheurs canadiens ont expérimenté une méthode intéressante de concertation à propos de la stratégie d'adaptation au changement climatique dans le Golfe du Saint Laurent au Québec. Cette méthode reposait sur des aller-retours réguliers entre scientifiques et groupes de concertation.

« La cartographie des scénarios d'érosion a permis aux membres des comités de visualiser sur les photographies les infrastructures (routes, maisons, bâtiments, parcs, plages etc.) menacés par l'érosion d'ici une quarantaine d'année (période de projection considérée comme raisonnable). On leur demandait alors de suggérer les solutions et les scientifiques du projet leur fournissaient tout l'appui technique possible se rattachant aux diverses solutions possibles. Si les scientifiques n'avaient pas la réponse à une question des participants, cette question était prise en délibéré et l'on essayait d'apporter une réponse à la prochaine rencontre. Dans certains cas, à la demande des participants, les municipalités et certains ministères représentés au sein des comités ont lancé des études complémentaires en cours de projet afin de répondre à certaines questions. » Source : Savard et Bourque, 10

Des études scientifiques associant les habitants

Les habitants de Champlan, dans l'Essonne, ont exprimé leurs inquiétudes vis-à-vis de l'impact sur leur santé des multiples infrastructures implantées dans leur commune. Le programme d'études conçu par l'ADEME pour répondre à leurs interrogations a été conduit de façon concertée avec la population.

Cinq études ont été menées :

- ① une mesure de la qualité de l'air ;
- ① une étude de l'exposition individuelle à la pollution atmosphérique ;
- ① une évaluation des nuisances sonores ;
- ① une évaluation des expositions individuelles de la population aux champs magnétiques d'extrêmement basse fréquence ;
- ① une étude des inquiétudes sanitaires des habitants.

La démarche de concertation visait à « impliquer les habitants dans la réalisation des études (discussion des protocoles, contribution à l'échantillonnage, participation directe aux mesures) et à faciliter l'accès à l'information » sur les études en cours. Elle a permis de confronter les scientifiques au grand public, bien que la question de la lisibilité des données scientifiques fournies ait été soulignée par les habitants.

Source : C&S Conseils, 2009

Faire appel à de nouvelles expertises

À côté des expertises scientifiques et techniques habituelles, la concertation mobilise aussi des savoirs liés au fait d'habiter sur un territoire. On parle alors d'expertise d'usage ou d'expertise profane.

Mobiliser cette expertise permet de prendre en compte la réalité du terrain. Cela permet également de dépasser les limites de l'expertise habituelle en admettant que « les connaissances scientifiques sont toujours limitées et qu'il est impossible

de faire l'impasse sur l'analyse des contextes spécifiques, sur les pratiques concrètes des agents » (Joly, 2005, p.147).

Adapter les mesures au territoire

Il a été constaté après la tempête Xynthia que les messages d'alerte sur le niveau des eaux n'étaient pas compréhensibles par les acteurs auxquels ils étaient adressés, c'est-à-dire les maires. La mission interministérielle de retour d'expérience, d'évaluation et de proposition d'action à la suite de la tempête Xynthia a donc proposé de passer d'une formulation très technique (signalement d'une « coïncidence d'une marée de fort coefficient avec une surcote de l'ordre d'un mètre ») à une formulation plus compréhensible (« la mer va atteindre la cote de 4,50 mètres sur telle portion du littoral », la cote étant établie sur la base du nivellement général de la France de l'IGN). Source : Assemblée Nationale, 2010

Apports de l'expertise d'usage

Le dialogue entre le porteur du projet de stockage de CO₂ CRC Otway, en Australie, et les agriculteurs a permis de mettre en évidence les impacts que la surveillance sismique avait sur les terres agricoles. Le dispositif de surveillance a alors été adapté grâce aux conseils des agriculteurs.

Source : World Resources Institute, 2010

Des chercheurs anglais ont fait le constat que les modèles utilisés par les scientifiques pour modéliser les impacts du changement climatique n'étaient pas toujours adaptés aux situations locales. Ils pouvaient alors produire des résultats que les riverains considéraient comme peu vraisemblables. Ils ont donc monté un groupe de travail à Ryedale, localité anglaise fortement touchée par les inondations de 2007. L'objectif était de construire ensemble un modèle plus adapté au territoire.

Le groupe était constitué de 8 membres volontaires de la population, recrutés aux travers d'annonces dans la presse locale et dans les bâtiments publics (bibliothèques, supermarchés...). Le groupe s'est réuni 6 fois pendant 11 mois. Ses membres ont :

- ① apporté des données aux chercheurs (photographies, données historiques, vidéos) qui les ont aidé à adapter les variables du modèle à la situation locale ;
- ① corrigé, d'après leur expérience, les résultats des simulations par ordinateur, ce qui a permis de recalibrer les modèles ;
- ① apporté des informations sur des aspects négligés par les chercheurs, par exemple le mauvais état d'entretien de certains cours d'eau ;
- ① donné des pistes pour minimiser l'impact économique des solutions retenues: par exemple, en recommandant d'inonder certains endroits qui servent de pâturage aux moutons plutôt que des terres agricoles.

Cette concertation a fait émerger une solution technique (le stockage en amont des eaux de pluie pour éviter l'inondation de certains lieux stratégiques) qui avait été rejetée par des études techniques précédentes, car ces études n'utilisaient pas un modèle de simulation adapté au territoire.

Source : Ryedale Flood Research Group, 2008

Si ces expertises d'usage peuvent être sollicitées par le porteur de projet, elles peuvent également être revendiquées par les parties prenantes qui demandent à participer à la prise de décision. Tout l'enjeu est alors de faire reconnaître cette expertise comme légitime par les autres acteurs de la concertation.



Expertise d'usage : des savoirs sollicités

« Un après-midi pluvieux de novembre, jour de grève à Paris, une douzaine d'habitants investis dans les conseils de quartier des 20^e et 11^e arrondissements se retrouvent à la station de métro Ménilmontant pour partager des observations sur le boulevard de Belleville, dans le cadre du réaménagement prévu pour la prochaine mandature. Souhaitant soumettre des propositions à la ville de Paris, le groupe recense les problèmes et points à améliorer dans le quartier, se livrant à un diagnostic habitant en marchant.

Un arrêt de bus mal placé, des dépôts sauvages dans une impasse, les étalages d'un commerce qui dépassent sur le trottoir, des arrêts et stationnements illicites... rien n'échappe à leur attention. Un membre du conseil de quartier arrive à bicyclette, alors qu'une voiture se gare devant lui sur la piste cyclable : "Voilà le danger quand on est en vélo !". L'animateur de la commission voirie s'interroge : "Je ne fais pas de vélo, alors j'ai du mal à me rendre compte des difficultés". Le cycliste lui explique : "Là, la piste est très dangereuse". Une amie d'une conseillère de quartier, qui n'avait pas connaissance de la visite, s'arrête pour donner son point de vue : "C'est très dangereux à la sortie, moi je ne la prends pas cette piste". [...]

Au bout de deux heures, la ballade est terminée. [...]. La visite a [...] permis de constituer une connaissance partagée du quartier, basée sur une mutualisation des savoirs d'usage de chacun, l'observation in situ favorisant la visualisation des problèmes et la prise en compte d'une diversité d'usages de la ville. »

Source : Nez, 2009, p.5

Expertise d'usage : des savoirs revendiqués

« Le cas de la Zone d'Aménagement Concerté Paris Rive Gauche est paradigmatique de ces "savoirs revendiqués". Initialement non prévus dans la conception de ce projet de grande ampleur, les citoyens se sont organisés en associations pour imposer non seulement un savoir d'usage de la ville, mais aussi une expertise technique et politique. S'ils ont réussi à contraindre les pouvoirs publics à mettre en place une structure de concertation permanente et donc à solliciter les savoirs collectifs des associations et des conseils de quartier, les acteurs associatifs sont parfois mis à l'écart lorsque les pouvoirs publics convoquent directement le savoir d'usage individuel des citoyens non organisés. Dans une logique d'action collective, les associations continuent alors à mobiliser des savoirs d'usage et des savoirs spécialisés sur une grande diversité de scènes d'action en dehors de la concertation institutionnelle, par exemple dans le cas du débat sur la construction de tours aux portes de Paris. » Source : Nez, 2009, p.10

Questions aux porteurs de concertation

Dans quelle mesure la concertation que vous allez lancer va-t-elle mobiliser de l'expertise scientifique et technique ? de l'expertise d'usage ?

Quels moyens allez-vous mettre en place pour garantir la neutralité

et la transparence de l'expertise scientifique et technique ?

Quelles interactions prévoyez-vous entre les experts et le grand public ?

Section 3.5

Le bilan : un exercice nécessaire

En bref

- ⊕ Les participants à la concertation veulent savoir comment **leur contribution** a été prise en compte dans la décision finale.
- ⊕ Ignorer cette demande peut les conduire à un sentiment de frustration qui s'exprime par des critiques du type « tout était joué d'avance », et qui viendra s'inscrire au passif du territoire.
- ⊕ La décision finale est toujours un arbitrage entre différentes valeurs et différents intérêts.
- ⊕ Dans les faits, cela signifie que la décision doit **être motivée** au regard des échanges ayant eu lieu pendant la concertation. Si la décision finale relève du décideur, elle doit indiquer clairement quels éléments ont été repris, quels éléments ne l'ont pas été, et pourquoi.

De fortes attentes de la part des participants

Les participants à des processus de concertation expriment souvent l'envie de savoir comment leurs contributions ont été prises en compte dans la décision finale. Ils peuvent l'exprimer de façon négative, en regrettant d'avoir participé à une concertation alibi où tout était décidé d'avance, comme le montrent les deux exemples ci-dessous.

Déceptions quant aux effets de la concertation

« Nous avons nettement eu la sensation que les choix techniques étaient arrêtés dès le départ et que la marge de manœuvre de la concertation était relativement étroite. »

Source : Ecologie Pays de Montbéliard, cité dans ADEME, 2007

Une participante à un processus de concertation autour d'une base militaire aérienne fait remarquer : « les dés étaient pipés d'avance dans la mesure où l'armée nous a tout de suite prévenu et c'est ce qui a fait très rapidement échouer la discussion, les commandants nous ont dit : "de toute manière, on a tant de vols à effectuer par an. Point. Et de toute façon, il faudra bien qu'on les fasse !" [...] Rapidement, on a su que la concertation allait être limitée. » Source : Echahid, 2009, p.509

Un praticien rapporte son expérience de distorsion entre participation et décision lors d'un processus de planification de chartes de pays : « deux rencontres de plusieurs heures avec des acteurs locaux volontaires permettent au consultant d'aider la collectivité à formuler un projet d'avenir supporté par un plan d'actions à mettre en œuvre. Cependant, à la lumière de plusieurs expériences, il convient de se questionner sur l'utilité du travail réalisé par les participants, car la décision finale est toujours prise par la sphère institutionnelle qui n'a pas participé au processus. Ceci entraîne inévitablement de nombreuses pertes, notamment dans la mise en place des actions, puisque le programme d'action est souvent en bout de ligne à visée électorale. »

Source : Thuillier, Paran, Roche, 2002, p.5

Ces attentes s'expriment également dans des demandes concernant l'après-concertation, pour suivre l'impact des discussions sur la décision finale. Elles peuvent être exacerbées par le fait que lors de la phase décisive de mise en œuvre des actions négociées, certains groupes s'efforcent de reprendre ce qu'ils ont concédé lors de la phase de concertation.

La concertation, et après ?

Après la concertation sur l'avenir du traitement des déchets à Montbéliard, un membre de l'association Ecologie Pays de Montbéliard fait remarquer que « nous avons apprécié le fait d'être écouté et l'échange a été intéressant. Cependant, après la période très intense de la concertation nous n'avons plus reçu au-

cune information comme si après avoir été associés aux discussions et aux débats nous étions écartés du processus de décision finale. » Source : ADEME, 2007 (pour le témoignage dans son intégralité, cf Section 4)

Les chercheurs s'accordent à dire que la question de la relation entre la concertation et la prise de décision est insuffisamment pensée par les porteurs de concertation.

(Blondiaux, 2008).

Le principe du bilan posé par la Convention d'Aarhus

La Convention d'Aarhus dispose que « chaque Partie communique au public le texte de la décision assorti des motifs et considérations sur lesquels ladite décision est fondée ». Ce principe peut également s'exprimer ainsi : « le processus de participation du public doit communiquer aux participants l'incidence de leur contribution sur la décision » (cf. Annexe 1 – Textes juridiques). Ce bilan peut également inclure les raisons pour lesquelles les arguments soulevés par certaines parties prenantes n'ont pas été pris en compte dans la décision finale.

La motivation des décisions est entrée dans les pratiques des débats publics organisés par la Commission Nationale du Débat Public (CNDP). Le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet décide, dans un délai de trois mois après la publication du bilan du débat public, par un acte qui est publié, du principe et des conditions de la poursuite du projet. Il précise, le cas échéant, les principales modifications apportées au projet soumis au débat public. Cet acte est transmis à la CNDP. Le principe de la motivation du bilan n'est cependant pas encore traduit en droit national (Bétaille, 2009).



Le bilan selon la Commission Nationale du Débat Public

A titre d'exemple, le bilan du Débat Public sur le centre de traitement des déchets ménagers d'Ivry / Paris XIII, ayant eu lieu du 4 septembre au 28 décembre 2009, rappelle le déroulement du débat, les points de convergence, les points de divergence et les points à approfondir.

Parmi les éléments saillants des débats, il retient :

- ⊗ une question vivement débattue : celle de la capacité de traitement envisagée par le projet ;
- ⊗ l'incinération : des craintes et des propositions ;
- ⊗ méthanisation : tri mécano-biologique ou collecte sélective des biodéchets ?
- ⊗ donner la priorité à la prévention ;
- ⊗ l'usine dans son environnement urbain.

Il rappelle les engagements pris par le maître d'ouvrage pendant la concertation.

Source : http://www.debatpublic.fr/docs/bilan_du_president_de_la_cndp/cndp-bilan-web.pdf

Le bilan : du principe à l'action

Inclure la question de l'impact de la concertation sur la décision dès l'étape de définition des modalités (cf. Section 3.2 – Comment choisir les modalités de la concertation ?) peut être une manière de répondre aux attentes des participants. L'objectif est alors de se mettre d'accord, entre parties prenantes, sur l'objectif de la concertation : à quel échelon de l'échelle d'Arnstein se situe-t-on (cf. Section 1.1 – Pourquoi parle-t-on de plus en plus de concertation ?) ? Cette étape doit également permettre à chaque acteur de se familiariser avec les étapes administratives d'un projet (qui prend quelle décision et à quel moment ?) afin de ne pas nourrir d'attentes trop importantes quant aux marges de manœuvres possibles.

Cependant, dans la mesure où un processus de concertation est un « *pari social* » (Commissariat Général du Plan, 2005, p.59), la possibilité que certaines parties n'y trouvent pas leur compte ou qu'un accord ne soit pas trouvé demeure. Il existera toujours le risque d'une tension du côté de ceux qui ressentent que leurs intérêts n'ont pas été pris en compte dans la décision finale.

Un bilan sur toute la chaîne des décisions

Comme nous l'avons vu auparavant (cf. Section 3.1 – Quand lancer un processus de concertation ?), en réalité, un projet est une succession de décisions d'ampleur différente (du choix d'une méthode de traitement des déchets au choix d'un site d'implantation d'une installation, par exemple). Les choix opérés à chaque phase-clé réduisent les options à considérer aux étapes suivantes. Potentiellement, ce n'est donc pas seulement sur la décision finale qu'il faut rendre des comptes, mais sur l'ensemble des décisions prises lors du processus.

Questions aux porteurs de concertation

Comment comptez-vous aborder la question du rapport de la concertation à la décision finale ?

Connaissez-vous les attentes de vos parties prenantes ?



Section 3.6

L'évaluation : un exercice utile

En bref

- ⊕ Evaluer une concertation, c'est se donner les moyens de réfléchir au processus qui vient de se dérouler pour mieux **tirer les leçons** des succès comme des erreurs.
- ⊕ Puisque les erreurs commises lors d'une concertation peuvent avoir une influence sur les concertations suivantes (cf. Section 2.1 – Le contexte local et les parties prenantes), l'évaluation est une étape essentielle à toute concertation.
- ⊕ On peut mobiliser les **critères d'évaluation classiques** (pertinence, efficacité, efficience, cohérence, impact) pour évaluer une concertation.
- ⊕ Il faut cependant garder à l'esprit que la question de l'objectif de la concertation ne fait jamais l'objet d'un consensus. Selon les points de vue, la finalité d'une concertation peut ainsi être améliorer un projet, la gestion de ses impacts, le faire passer, y faire obstacle... La participation peut même être un but en soi. L'évaluation doit donc tenir compte de cela et rappeler à partir de quel énoncé de l'objectif elle se construit.
- ⊕ On peut également faire appel à des critères plus spécifiques : degré d'ouverture du processus, transparence, accessibilité des ressources...

Il existe trois types d'évaluation : l'évaluation ex ante (avant le début du projet), l'évaluation au fil de l'eau (pendant le projet), et l'évaluation ex post (une fois le projet terminé). Cette section s'intéresse à l'évaluation ex post. Il peut parfois y avoir des réticences à évaluer des processus qui se sont mal passés. Pourtant, l'analyse des faits permettra d'aborder les démarches suivantes de façon plus sereine.

Des critères d'évaluation communs à toute action publique

L'analyse des résultats d'une concertation peut se faire lorsque celle-ci est terminée. La concertation est un mode d'action publique qui peut être soumis aux critères classiques d'évaluation.

Schématiquement, on considère qu'une politique publique a pour **objectif** de répondre à un **problème**, que pour cela elle mobilise des **ressources** et produit ensuite des **effets**.

Sur cette base, on peut évaluer les actions passées selon 5 critères :

- ⊕ Leur pertinence : dans quelle mesure le processus de concertation mis en œuvre répondait-il à un besoin ?
- ⊕ Leur efficacité : les objectifs ont-ils été atteints (cela implique que les objectifs de départ soient clairs et définis) ?
- ⊕ Leur efficience : les moyens ont-ils été bien employés (pas de gaspillage) ?
- ⊕ Leur cohérence : dans quelle mesure les ressources mises

en œuvre sont-elles cohérentes avec les objectifs fixés ?

- ⊕ Leur impact : les effets constatés de la concertation répondent-ils au problème identifié au départ par les porteurs de la concertation ? Y a-t-il des effets non voulus ou non anticipés ?

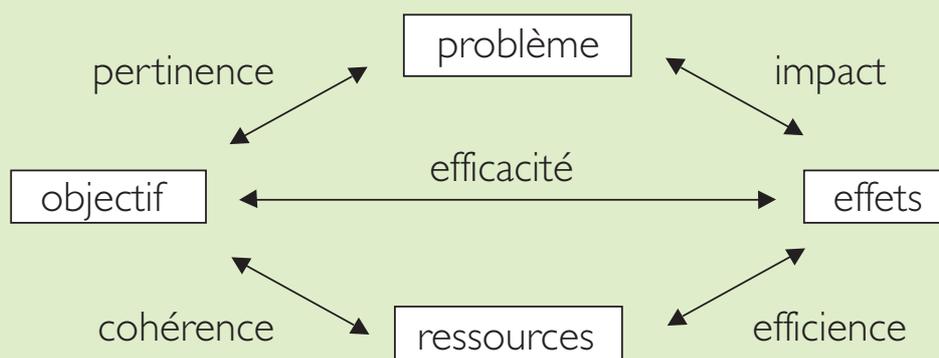
Selon les besoins, l'évaluation peut se faire sur l'un ou l'autre de ces axes, ou sur tous à la fois.

L'évaluation est donc différente du bilan de la concertation (cf Section 3.5 – Le bilan : un exercice nécessaire) qui cherche à faire le point sur les éléments soulevés dans les débats dans le but de rendre la prise de décision plus transparente.

Une spécificité : par rapport à quel objectif évaluer une concertation ?

Il faut cependant garder à l'esprit que la question de l'objectif de la concertation ne fait jamais l'objet d'un consensus. Comment nous l'avons vu précédemment (cf Section 1.1 – Pourquoi parle-t-on de plus en plus de concertation ?), le mot concertation est utilisé par de nombreux acteurs, sans que ceux-ci ne lui attribuent nécessairement la même finalité. Selon les points de vue, la finalité d'une concertation peut ainsi être améliorer un projet, la gestion de ses impacts, le faire passer, y faire obstacle... La participation peut même être un but en soi. L'évaluation doit donc tenir compte de cet impondérable et rappeler à partir de quel objectif elle se construit.

Critères d'évaluation des politiques publiques



Source : Mouterde, 2010

Critères d'évaluation spécifiques à la concertation : évaluer le processus ou évaluer les impacts ?

A côté des critères d'évaluation communs à toute action publique, les chercheurs ont mis au point des critères spécifiques d'évaluation de la concertation.

Certains critères visent à évaluer le processus de concertation. On peut citer notamment (Blatrix, 2009) :

- ⊕ l'égalité des conditions d'accès aux débats ;
- ⊕ la transparence et traçabilité des débats ;
- ⊕ la clarté des règles organisant les débats ;
- ⊕ l'accessibilité des ressources ;
- ⊕ la définition des rôles de chacun ;
- ⊕ la structuration et clarté du processus de décision.

En ce qui concerne les **impacts** de la concertation, quelques considérations guident leur étude :

- ⊕ les impacts de la concertation peuvent être classés en deux catégories : les impacts matériels et les impacts immatériels ;
- ⊕ les impacts diffèrent selon la catégorie d'acteur considérée. Un impact positif pour une catégorie d'acteurs peut être considéré négatif par une autre ;
- ⊕ la question d'attribuer les changements dans le contenu du projet au processus de concertation lui-même de

meure un défi méthodologique majeur. Certains processus de concertation sont doublés d'une intense négociation non publique. Aucune méthodologie à ce jour ne permet de différencier les impacts de l'un ou de l'autre ;

- ⊕ les impacts de la concertation varient en fonction du moment où on les regarde. A la fin d'une phase de concertation, il est possible que certains des impacts (par exemple, la création d'espaces de coordination) ne puissent être considérés comme pérennes que s'ils sont utilisés ensuite comme tremplin pour continuer la collaboration. En l'absence de pérennisation des résultats, ceux-ci peuvent s'annuler (Beuret et Cadoret, 2010). Cela soulève à la fois la question du rapport à la décision et celle de l'institutionnalisation des résultats de la décision.

A titre d'exemple : le référentiel d'évaluation des Agendas 21

Le MEEDDM a mis au point un référentiel d'évaluation des Agendas 21. L'extrait concernant les démarches de concertation mises en œuvre est présenté ici à titre d'exemple.

Questions aux porteurs de concertation

Avez-vous prévu d'évaluer votre concertation ? Si oui, quels critères allez-vous utiliser ?

Comment cette évaluation sera-t-elle reliée à vos actions futures ?



Référentiel d'évaluation des Agendas 21

Questions stratégiques

1. Les objectifs et les règles de la participation dans l'Agenda 21 sont-ils clairement formalisés ?

- ⊗ document écrit précisant les principes (transparence, égalité de traitement, argumentation...) et les règles de la participation ;
- ⊗ recensement des acteurs à associer à la démarche Agenda 21 (type d'acteurs, compétences ou expertise, échelle territoriale d'intervention) ;
- ⊗ objectif de diversité des acteurs et habitants associés à l'Agenda 21 ;
- ⊗ repérage des lieux et dispositifs de mobilisation déjà existants (liste, cartographie, outils TIC, ...) ;
- ⊗ précision du niveau d'association des habitants et acteurs (information, consultation, concertation, co-construction, ...) à chaque étape de la vie du projet de territoire ;
- ⊗ ...

2. Les modalités de mise en œuvre de la participation sont-elles satisfaisantes ?

- ⊗ mise en œuvre de modalités d'expression permettant de faire exprimer à la fois ce qui fait dissensus et consensus (gestion de conflit) ;
- ⊗ mise en œuvre de modalités pour intégrer et croiser les expertises et savoirs de chacun ;
- ⊗ mise en œuvre de modalités innovantes de travail collectif permettant d'articuler l'apport d'information, l'écoute, le dialogue et la co-construction ;
- ⊗ mise en œuvre d'outils variés d'information pour toucher tout type de public (site, lien régulier avec les acteurs et habitants, autres outils interactifs, ...) ;
- ⊗ ...

3. Les apports de la participation sont-ils pris en compte aux étapes clés de l'Agenda 21 ?

- ⊗ intégration des avis (positifs et négatifs) sur le diagnostic et des priorités citoyennes en termes d'enjeux ;
- ⊗ intégration des priorités de la société civile (habitants, acteurs) en termes d'orientations stratégiques ;
- ⊗ participation des acteurs à la préparation de l'évaluation et aux différents temps d'évaluation ;
- ⊗ intégration des propositions d'actions issues de la participation, dans le programme d'actions ;
- ⊗ mention explicite dans les divers documents des points faisant dissensus, consensus, et ayant requis médiation ou arbitrage ;
- ⊗ ...

4. Existe-t-il une instance permanente de participation dans le cadre de l'Agenda 21 ?

- ⊗ existence d'une instance permanente de participation (comité de pilotage participatif, commission consultative, observatoire citoyen, ...) intervenant dans la vie de l'Agenda 21 et articulée avec les autres dispositifs de participation existants ;
- ⊗ formalisation des modalités de renouvellement des membres (habitants, et acteurs) de l'instance de participation ;
- ⊗ ouverture possible de l'instance de participation à de nouveaux acteurs ou habitants ;
- ⊗ capacité donnée à l'instance de participation, de produire un avis à chaque étape de l'Agenda 21 (mise en œuvre, suivi, évaluation) ;
- ⊗ ...

5. La participation a-t-elle un effet levier sur l'engagement de développement durable des acteurs ?

- ⊗ émergence de dynamiques collectives (internes ou externes) autour des enjeux de développement durable ;
- ⊗ repérage et appui aux initiatives nouvelles, portées par des acteurs ou des habitants du territoire, en matière de développement durable ;
- ⊗ généralisation de la participation des acteurs aux projets territoriaux, au-delà de l'Agenda 21 ;
- ⊗ ...

Les indicateurs clés

1. Part, nombre, âge, origine géographique et diversité des habitants et acteurs contribuant à l'Agenda 21 ;
2. Part des actions de l'Agenda 21 initiées par des habitants ou des acteurs du territoire.

Indicateurs secondaires

- ⊗ part, nombre et diversité des habitants ayant participé, au moins une fois, aux travaux de l'Agenda 21 ;
- ⊗ nombre de téléchargements des documents de travail de l'Agenda 21 pendant son élaboration ;
- ⊗ nombre d'adhérents à la vie associative locale ;
- ⊗ taux d'abstention aux élections locales ;
- ⊗ fréquentation de lieux de coproduction et apprentissage collectif (ex : université populaire...).

SECTION IV TÉMOIGNAGES

« Les acteurs qui ont participé à une démarche de concertation non seulement ne sortent jamais « indemnes » mais au contraire se sont le plus souvent « enrichis » » (Graindorge, 2007). Cette section revient sur un processus de concertation ayant eu lieu en 2006 autour d'un incinérateur sur le territoire de Montbéliard. Elle reprend une série de témoignages croisés présentés lors du colloque Prévention et gestion des déchets dans les territoires organisé par l'ADEME en 2007. Elle présente les témoignages du cabinet de conseil en concertation (Pierre Legris, d'Abaété Conseil), celui de la direction générale des services techniques (Agnès Rossetti), celui de l'association Environnement en Pays de Montbéliard (Julien Bourgeois) et celui de l'ingénieure ADEME en charge du suivi de la concertation (Laure Fontaine).

Témoignage du cabinet de conseil en concertation

“ Nous sommes intervenus dans le cadre d'un appel d'offres lancées par la Communauté d'Agglomération du pays de Montbéliard (CAPM) pour mener une démarche de concertation sur l'avenir du traitement des déchets ménagers dans l'agglomération.

Le remplacement de l'unité de traitement (un incinérateur datant de 1988) à l'horizon 2010 constituait le point de départ de la réflexion des élus. Un bureau d'étude technique proposait 5 scénarios de traitement à partir de quelques priorités définies en amont.

L'agglomération venait de vivre deux contestations très fortes contre la construction d'une plateforme de compostage de boues de station d'épuration et la création d'une nouvelle zone d'activité. Les élus redoutaient une nouvelle confrontation sur l'incinération.

Les principes qui nous ont guidés dans la mise en place de la démarche de concertation.

➤ Aller à la rencontre des principaux leaders d'opinion concernés par la gestion des déchets pour connaître leur approche du sujet, leurs interrogations et leurs attentes en termes d'information et de concertation.

➤ Constituer une équipe projet qui intègre les différentes sensibilités politiques de la collectivité et les techniciens : leur rôle a été de valider la démarche, de présider les réunions et de signifier à l'opinion publique l'implication de l'ensemble de la collectivité dans la concertation.

➤ A partir des données recueillies, construire un dispositif de concertation, adapté à la situation locale, qui comporte des phases d'information, de consultation et de débat.

➤ Diffuser l'ensemble des informations disponibles sur la situation locale et le contexte réglementaire à travers un « Dossier du débat » publié à plusieurs dizaines de milliers d'exemplaires, afin que toute la population puisse intervenir dans les débats avec un fond commun de connaissance. Un journal a été diffusé dans tous les foyers présentant la démarche avec les dates et lieux des réunions publiques et les scénarios qui servent de base à la réflexion. Nous avons bénéficié d'un troisième outil de diffusion d'information qui est le site Internet « pierre à poisons » créé par la collectivité pour favoriser les débats entre les habitants.

➤ Mettre en place un dispositif de débats clair et ouvert à tous qui aborde les thèmes identifiés comme sujets de controverses. Après une réunion de lancement de la concertation qui a permis de présenter les enjeux mais aussi les règles de fonctionnement

et l'état d'esprit de la démarche, 6 ateliers se sont réunis dans différentes communes de l'agglomération (sur la prévention, l'évolution des collectes, le recyclage, l'approche territoriale, la valorisation énergétique, le traitement des déchets organiques). Certains ateliers se sont réunis 2 fois n'ayant pas épuisé le thème la première fois.

➤ Des personnes ressources ont été invitées (ADEME, Chambre d'Agriculture, INVS, Amorce) afin d'élargir les perspectives du débat et apporter des informations sur l'état de l'art.

➤ Rendre compte des débats par un compte rendu écrit où les points de divergences entre les participants étaient rapportés comme les points de convergences. Ces comptes rendus étaient diffusés aux participants et mis sur le site Internet.

➤ Visiter les installations de tri et de traitement de la collectivité et d'autres villes pouvant servir de référence. Il y a eu 6 visites dont l'unité de méthanisation de Genève et l'ensemble de compostage du Creusot Monceau les Mines.

➤ Permettre à un groupe d'habitants, d'associatifs ou d'élus de proposer son propre scénario à travers un cahier d'acteur. Il y a eu trois cahiers d'acteurs, deux d'associations et un d'un parti politique. Ces contributions, éditées par la collectivité, ont été largement diffusées avant d'être présentées en réunion publique.

➤ Conclure la phase de concertation par une réunion bilan et un document écrit qui a repris les points de convergence et de divergence, les points à approfondir dans les mois suivants et qui a émis un certain nombre de recommandations.

➤ Laisser la décision finale aux élus mais demander qu'ils viennent l'expliquer devant ceux qui ont participé à la concertation.

En conclusion : A Montbéliard, comme dans d'autres concertations, les mauvaises options n'ont pas résisté à la concertation. Par exemple la possibilité de capter les DBE, dont ceux de l'usine Peugeot n'a pas résisté à l'analyse du marché de ces déchets.

Les phases de concertation sont des moments intenses qui demandent beaucoup à tous les participants. Elles déstabilisent souvent plus les équipes techniques (ce ne fut pas le cas à Montbéliard) que les élus car elles obligent le partage de la connaissance technique et donc de ce pouvoir.

La concertation au final renforce la légitimité des élus qui y participent car ils se forment une opinion argumentée et partagée qu'ils peuvent plus facilement défendre.

Témoignage de la direction générale des services techniques

Après avoir eu à traiter deux dossiers difficiles où la contestation a été forte, les élus ont souhaité engager une démarche large de concertation sur l'avenir du traitement des déchets, dans le cadre du renouvellement du contrat d'exploitation de l'Usine d'Incinération des Ordures Ménagères et de sa modernisation nécessaire.

Lors de la consultation de cabinets conseils, la démarche originale proposée dans l'une des offres a retenu l'attention et ainsi conduit à retenir M.Legris.

Pierre LEGRIS a récapitulé la démarche qu'il préconisait, et que nous avons expérimentée, dans sa contribution, celle de la CAPM portera plutôt sur deux aspects :

- ➔ Les points essentiels de l'originalité de la démarche,
- ➔ La nécessaire implication des services techniques.

L'originalité

- ➔ A la base, première règle, l'importance d'un état d'esprit d'ouverture à la discussion et d'écoute requis de la part de tous les participants ;
- ➔ La mise sur table, de façon pédagogique et compréhensible, des différents dossiers, données, chiffres disponibles, les enjeux perçus par la collectivité, les scénarios déjà examinés et analysés « possibles » du point de vue des techniciens et des élus de la collectivité ;
- ➔ La constitution d'un dossier du débat appuyant cette volonté de transparence ; chiffres, tableau comparatif des scénarios, avantages et inconvénients analysés par les techniciens, sont mis à la disposition de tous ceux qui souhaitent y travailler ;
- ➔ A partir de là, des ateliers de réflexion thématique, qui font évoluer les approches et les opinions, et conduisent à faire émerger progressivement une solution adaptée au contexte de l'agglomération ;
- ➔ Des visites d'autres sites, qui permettent un contact direct des réalités ;
- ➔ Et surtout l'appel à la constitution d'autres scénarios alternatifs, « les cahiers d'acteurs », pour les particuliers ou associations qui le souhaitent. Ceci permet à tous d'échanger, de mieux mesurer la complexité des choix et fait apparaître qu'il n'y a pas de solution si simple et si optimale que cela ;
- ➔ Enfin, la réunion publique de bilan, qui récapitule les apports collectifs pris en compte, les convergences et divergences, et qui propose des recommandations aux élus.

La nécessaire implication des services

- ➔ Indispensable ! Une compréhension collective et partagée des enjeux, une adhésion à la démarche et une véritable volonté d'implication des services concernés, avec un soutien hiérarchique au plus haut niveau (ici services Environnement, Garage Collectes, Communication, et DGST) ;
- ➔ Un travail exigeant de collecte et de synthèse des dossiers disponibles, mais détenus de façon disparate par les différents services intervenants, y compris le service Finances ;
- ➔ Pas d'a priori sur « la seule solution possible », qui fermerait la porte à la démarche, à l'écoute, au dialogue et à l'aboutissement d'une solution partagée ;

- ➔ Un certain enthousiasme à mener une démarche participative innovante, avec l'idée que « nous aussi », nous allons en tirer des enseignements, nuancé par la crainte de rencontrer des opposants ancrés dans leurs certitudes et refusant tout dialogue avec des techniciens et les élus ;
- ➔ Un engagement effectif de travail supplémentaire (car les autres missions des services ne sont pas pour autant allégées), constitution de dossiers, rédaction de comptes-rendus, analyse des contributions, préparation d'ateliers et visites, participation active aux ateliers (et toujours le soir jusqu'à tard) ;
- ➔ Ne pas craindre la remise en question et être convaincu que le débat apportera des éclairages différents, des idées qui aideront à améliorer les solutions envisagées puis celle retenue au final. En guise de conclusion : une approche projet transversale, qui exige des services (pas seulement techniques) un travail de mise en commun des compétences, de vulgarisation, d'explication, d'écoute, d'appropriation d'autres idées, qui nécessite aussi une implication plus étroite avec les élus, et qui conduit à terme à mieux partager « les raisons de la décision ».

Une chance

Les personnels impliqués étaient déjà dans un état d'esprit propice à la démarche, habitués au travail avec les habitants sur la promotion du tri sélectif, et des contacts avec les associations autour des thématiques environnementales.

Avec les élus

- ➔ Un travail en étroite collaboration pour préparer les ateliers, à animer et porter par eux,
- ➔ Une appropriation nécessaire des dossiers techniques, des scénarii possibles,
- ➔ Une qualité d'écoute et la volonté d'aboutir à des orientations partagées et cohérentes,
- ➔ Une suite à donner en Conseil pour porter et valider les orientations,
- ➔ La mise en oeuvre des moyens nécessaires pour une réelle mise en oeuvre

Les résultats

- ➔ Un scénario retenu privilégiant le traitement multi-filières des déchets, des actions renforcées de prévention de la production de déchets, la priorité à la valorisation matière.
- ➔ Un vote unanime des orientations sur l'avenir du traitement des déchets en conseil de communauté, dont la réduction de capacité de l'UIOM et la création d'une unité de méthanisation.
- ➔ La constitution d'un groupe projet interne aux services techniques et transversal, qui se réunit toutes les 6 semaines pour suivre et mesurer l'avancement des dossiers.

Les difficultés, un an et demi après :

- ➔ La Direction Générale ne remplace pas le poste de chef du service Environnement, qui était un des moteurs de la démarche.
- ➔ Un des postes de technicien travaillant sur le dossier a un contrat précaire renouvelé de 3 mois en 3 mois.
- ➔ En conséquence, une certaine déstabilisation de l'équipe.

Témoignage de l'association Ecologie Pays de Montbéliard

“ L'association Ecologie Pays de Montbéliard est une association dont le but est d'informer et de sensibiliser les habitants de notre territoire sur tout ce qui concerne l'écologie. A ce titre, nous avons été contactés par M. Legris (chargé d'organiser la concertation) pour participer à la concertation sur la gestion des déchets dans la Communauté d'Agglomération du Pays de Montbéliard. Plusieurs personnes de notre association ont participé à la concertation.

La participation des associations : un processus valorisant

Le point le plus important pour nous est d'avoir été écoutés et d'avoir été associés au processus de réflexion. Il est de loin prépondérant par rapport aux autres points négatifs que je soulèverai ensuite.

En effet, nous avons trouvé qu'il était très intéressant et valorisant d'être écouté et de participer aux débats. Cela a aussi été l'occasion d'apprendre énormément de choses et de nous confronter à d'autres points de vue. La concertation nous a également placés dans une position de responsabilité car nous avons du proposer une solution technique crédible.

Nous sommes également intervenus dans l'organisation de la concertation : au cours d'une des premières réunions plénières, nous avons proposé une liste de sites que les acteurs de la concertation pourraient aller visiter suivant leurs disponibilités. Ce principe a été accepté et une liste de visites a été proposée. Ces visites ont été considérées par les élus et les techniciens comme un élément important dans la conduite de la concertation. Leur participation n'en a sans doute été que plus importante. Nos interventions dans l'organisation du débat a montré aux élus comme aux techniciens que nous avons certaines compétences et connaissances sur ce dossier.

Une information de qualité proposée par les services techniques

Dès le départ de la concertation, la CAPM nous a présenté un dossier du débat qui faisait le bilan sur la gestion des déchets dans le Pays de Montbéliard puis présentait des solutions techniques de traitement des déchets et finalement élaborait 3 grands scénarii. Ce dossier, particulièrement bien fait, nous a servi de fil rouge tout au long de la concertation.

Quant aux débats techniques, de l'avis général, ils ont été de niveaux inégaux suivant les thèmes mais globalement les échanges ont été jugés très enrichissants par la diversité des points de vue exprimés.

A noter que le rythme des réunions et des débats de la concertation est difficile à suivre par une seule personne car il est très intense et c'est tout l'intérêt de la participation d'une association qui peut impliquer plusieurs personnes.

L'impression de faiblement influencer sur la décision

Si les services techniques ont fait un travail remarquable d'information, nous avons eu l'impression qu'ils avaient également un certain parti pris sur les solutions à retenir qui avaient déjà fait l'objet d'une étude antérieure. Nous nous sommes heurtés sur certaines propositions, notamment pour la collecte en porte à porte sur un système de paiement à la quantité, à des positions arc boutées de leur part. Nous avons parfois eu l'impression que certains ont vécu la concertation comme une remise en cause de leur travail et de l'historique de la gestion des déchets dans le Pays de Montbéliard.

Nous pensons que la concertation est arrivée trop tardivement dans le processus de décision poussée par la contestation qu'il y avait eu sur le centre de co-compostage l'année précédente. Elle aurait dû être plus en amont. Nous avons nettement eu la sensation que les choix techniques étaient arrêtés dès le départ et que la marge de manoeuvre de la concertation était relativement étroite.

Nous nous sommes organisés pour rédiger un cahier d'acteur qui faisait une proposition technique volontairement différente de la solution technique pressentie. Nous regrettons de n'avoir eu qu'un faible retour sur ce cahier d'acteur.

Un bilan mitigé, des attentes sur l'après concertation

En conclusion, nous avons apprécié le fait d'être écouté et l'échange a été intéressant. Cependant, après la période très intense de la concertation nous n'avons plus reçu aucune information comme si après avoir été associés aux discussions et aux débats nous étions écartés du processus de décision finale. C'est dommage et cela nous a renforcés dans l'impression que le but de la concertation était plus de ne pas revivre les affrontements qui ont suivi le projet de co-compostage que de remettre à plat, ensemble, la gestion de nos déchets.

De plus, la solution technique retenue n'a pas été à la hauteur de nos espérances. Certes la capacité de l'incinérateur a été revue à la baisse et une solution de méthanisation a été proposée mais finalement la gestion globale du traitement des déchets n'a pas été remodelée. Nous avons la sensation que le scénario était plus ou moins décidé dès le début et que la concertation n'a pas eu la force de contre pouvoir espérée. Il est à noter également que le Vice-président de la Communauté d'Agglomération qui était Président de la commission « Environnement » et l'un des principaux instigateurs de la concertation a démissionné de son poste car il était en désaccord avec le scénario de gestion de l'incinérateur retenu par la CAPM.

Témoignage de la Délégation Régionale ADEME en France-Comté

“

Nous avons été sollicités par la CAPM (Communauté d'agglomération du Pays de Montbéliard) et Pierre Legris et nous avons accepté de nous impliquer dans cette démarche de concertation durant le second semestre 2005. Avec la ressource de deux chargées de mission déjà engagées dans de nombreux autres dossiers, nous avons sélectionné les étapes auxquelles notre participation apparaissait la plus judicieuse dans le compromis temps consacré/apports de l'ADEME : les ateliers. Cette mission très intéressante a été lourde en charge de travail. Nous regrettons notamment que la vidéo conférence n'ait pas été possible afin de supprimer les temps de déplacement.

Le rôle d'expert très exposé

Malgré les actions pédagogiques déjà réalisées par la collectivité et la publication du dossier du débat, il nous est apparu que certains acteurs n'avaient pas saisi toute la complexité du projet et proposaient une solution type. Notre rôle consistait alors à proposer des principes et des contraintes de base d'ordre technique, économique ou réglementaire.

D'autre part, notre profil de généraliste de l'environnement nous amenait en tant qu'ADEME à devoir répondre sur des thèmes multiples (techniques de collecte, divers modes de traitement, juridique, financier, sanitaire, développement durable...). Cette confrontation aux thèmes abordés par les participants a mis en évidence la faiblesse de capitalisation de certaines données vulgarisées au niveau national (performances de collectes sélectives des emballages, des déchets organiques en quantité et qualité selon le dispositif et la densité d'urbanisme...). Sur certains thèmes, il aurait été nécessaire de faire intervenir lors du débat un ingénieur ADEME spécialiste d'une thématique, basé au siège (méthanisation, développement durable).

De par la multiplicité des acteurs (élus, techniciens, syndicalistes, associatifs représentant les consommateurs ou les défenseurs de la nature ou les animateurs sociaux, citoyens...) nous avons été confrontés à la remise en question de nos apports sous des angles inhabituels pour des techniciens du déchet.

Ce qui nous amène à conseiller de bien envisager les argumentaires sous des éclairages variés lors de la préparation et de se détacher du filtre technique inhérent à notre culture professionnelle.

L'apport du prestataire

La supervision des débats par un intervenant, nouveau dans le paysage local, garant des règles de fonctionnement de la démarche a permis de fédérer les énergies. Il s'est ainsi dégagé une volonté d'aboutir, de dégager des idées mutualisées plutôt que de stagner sur l'immobilisme du conflit.

Aujourd'hui

La mise en oeuvre des décisions prises par les élus à l'issue de cette démarche de concertation connaît quelques freins au sein de la CAPM comme l'indique Mme Rossetti dans son intervention.

Par contre, en termes de climat de travail, lors des Commissions locales d'information et de surveillance (CLIS) relatives à l'unité d'incinération sise à Montbéliard, les discussions sont bien plus constructives que dans d'autres CLIS de la région auxquelles je participe.

L'essaimage chez les voisins

Un syndicat de traitement de déchets qui a assisté à quelques ateliers de la CAPM a réalisé en 2006 une « étude de notoriété » qui l'a conduit à communiquer via une lettre, directement auprès des cibles habitants et institutionnels.

Un autre syndicat de traitement en réflexion sur l'avenir de son unité d'incinération (arrêt d'une ligne datant de la fin des années 1970) a mis en oeuvre une démarche de concertation à l'automne 2006.

La délégation régionale a été associée à toutes les réunions ainsi qu'aux ateliers ; les contraintes de temps ne nous ont permis d'accompagner qu'une seule visite. Quatre cahiers d'acteurs ont aussi été produits et le syndicat a voté les orientations futures au printemps 2007.

Les président et directeur sont très satisfaits de la démarche et reconnaissent qu'il s'agit d'un projet nécessitant un fort investissement humain.

Pour l'ADEME : ce type d'action permet de diffuser nos messages et de préparer les réflexions et débats qui vont se dérouler lors de la révision des plans départementaux à peine amorcée en France-Comté.

”

ANNEXES



ANNEXE I – TEXTES JURIDIQUES

Cette section présente une sélection de principes et de chartes de la concertation. Selon le contexte de leur élaboration, quelques éléments diffèrent. Cependant, les points communs abondent, et nous vous encourageons à les relire en parallèle aux réflexions théoriques présentées dans cet ouvrage.

Annexe I.1 Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public, au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (25 juin 1998, ratifiée par la France en 2002)

Pour consulter le texte intégral de la Convention :
<http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43f.pdf>

La Convention d'Aarhus se base sur le principe que « dans le domaine de l'environnement, un meilleur accès à l'information et la participation accrue du public au processus décisionnel permettent de prendre de meilleures décisions et de les appliquer plus efficacement, contribuent à sensibiliser le public aux problèmes environnementaux, lui donnent la possibilité d'exprimer ses préoccupations et aident les autorités publiques à tenir dûment compte de celles-ci ».

Elle définit le public comme « une ou plusieurs personnes physiques ou morales et, conformément à la législation ou à la coutume du pays, les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes » et le public concerné par les projets comme « le public qui est touché ou qui risque d'être touché par les décisions prises en matière d'environnement ou qui a un intérêt à faire valoir à l'égard du processus décisionnel; aux fins de la présente définition, les organisations non gouvernementales qui oeuvrent en faveur de la protection de l'environnement et qui remplissent les conditions pouvant être requises en droit interne sont réputées avoir un intérêt ».

Trois articles de la Convention concernent la participation du public :

- ③ Aux décisions relatives à des activités particulières (article 6);
- ③ Aux plans et aux programmes (article 7);
- ③ Aux dispositions réglementaires ou à portée réglementaire (article 8).

Les deux articles qui nous intéressent ici (articles 6 et 7) sont présentés ci-dessous. L'article 6 présente des principes généraux :

- ③ Concertation en amont « lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence »,
- ③ Nécessité de laisser des délais raisonnables pour que le public se prépare,
- ③ Prise en compte de la participation du public dans la décision, motivation de la décision).

L'article 7 est moins détaillé, plus programmatique.

Convention d'Aarhus - Article 6

PARTICIPATION DU PUBLIC AUX DECISIONS RELATIVES A DES ACTIVITES PARTICULIERES

1. Chaque Partie :

- a) applique les dispositions du présent article lorsqu'il s'agit de décider d'autoriser ou non des activités proposées du type de celles énumérées à l'annexe I;
- b) applique aussi les dispositions du présent article, conformément à son droit interne, lorsqu'il s'agit de prendre une décision au sujet d'activités proposées non énumérées à l'annexe I qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement. Les Parties déterminent dans chaque cas si l'activité proposée tombe sous le coup de ces dispositions;
- c) peut décider, au cas par cas, si le droit interne le prévoit, de ne pas appliquer les dispositions du présent article aux activités proposées répondant aux besoins de la défense nationale si cette Partie estime que cette application irait à l'encontre de ces besoins.

2. Lorsqu'un processus décisionnel touchant l'environnement est engagé, le public concerné est informé comme il convient, de manière efficace et en temps voulu, par un avis au public ou individuellement, selon le cas, au début du processus. Les informations concernent notamment :

- a) L'activité proposée, y compris la demande correspondante au sujet de laquelle une décision sera prise;
- b) La nature des décisions ou du projet de décision qui pourraient être adoptés;
- c) L'autorité publique chargée de prendre la décision;
- d) La procédure envisagée, y compris, dans les cas où ces informations peuvent être fournies :
 - i) La date à laquelle elle débutera;
 - ii) Les possibilités qui s'offrent au public d'y participer;
 - iii) La date et le lieu de toute audition publique envisagée;
- iv) L'autorité publique à laquelle il est possible de s'adresser pour obtenir des renseignements pertinents et auprès de laquelle ces renseignements ont été déposés pour que le public puisse les examiner;
- v) L'autorité publique ou tout autre organisme public compétent auquel des observations ou questions peuvent être adressées et le délai prévu pour la communication d'observations ou de questions;
- vi) L'indication des informations sur l'environnement se rapportant à l'activité proposée qui sont disponibles; et
- e) Le fait que l'activité fait l'objet d'une procédure d'évaluation de l'impact national ou transfrontière sur l'environnement.

3. Pour les différentes étapes de la procédure de participation du public, il est prévu des délais raisonnables laissant assez de temps pour informer le public conformément au paragraphe 2 ci-dessus et pour que le public se prépare et participe effectivement aux travaux tout au long du processus décisionnel en matière d'environnement.

4. Chaque Partie prend des dispositions pour que la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence.

5. Chaque Partie devrait, lorsqu'il y a lieu, encourager quiconque a l'intention de déposer une demande d'autorisation à identifier le public concerné, à l'informer de l'objet de la demande qu'il envisage de présenter et à engager la discussion avec lui à ce sujet avant de déposer sa demande.

6. Chaque Partie demande aux autorités publiques compétentes de faire en sorte que le public concerné puisse consulter sur demande lorsque le droit interne l'exige, et gratuitement, dès qu'elles sont disponibles, toutes les informations présentant un intérêt pour le processus décisionnel visé dans le présent article qui peuvent être obtenues au moment de la procédure de participation du public, sans préjudice du droit des Parties de refuser de divulguer certaines informations conformément aux paragraphes 3 et 4 de l'article 4. Les informations pertinentes comprennent au minimum et sans préjudice des dispositions de l'article 4 :

- a) une description du site et des caractéristiques physiques et techniques de l'activité proposée, y compris une estimation des déchets et des émissions prévues;
- b) une description des effets importants de l'activité proposée sur l'environnement;
- c) une description des mesures envisagées pour prévenir et/ou réduire ces effets, y compris les émissions;
- d) un résumé non technique de ce qui précède;
- e) un aperçu des principales solutions de remplacement étudiées par l'auteur de la demande d'autorisation; et
- f) conformément à la législation nationale, les principaux rapports et avis adressés à l'autorité publique au moment où le public concerné doit être informé conformément au paragraphe 2 ci-dessus.

7. La procédure de participation du public prévoit la possibilité pour le public de soumettre par écrit ou, selon qu'il convient, lors d'une audition ou d'une enquête publique faisant intervenir l'auteur de la demande toutes observations, informations, analyses ou opinions qu'il estime pertinentes au regard de l'activité proposée.

8. Chaque Partie veille à ce que, au moment de prendre la décision, les résultats de la procédure de participation du public soient dûment pris en considération.

9. Chaque Partie veille aussi à ce que, une fois que la décision a été prise par l'autorité publique, le public en soit promptement informé suivant les procédures appropriées. Chaque Partie communique au public le texte de la décision assorti des motifs et considérations sur lesquels ladite décision est fondée.

10. Chaque Partie veille à ce que, lorsqu'une autorité publique réexamine ou met à jour les conditions dans lesquelles est exercée une activité visée au paragraphe 1, les dispositions des paragraphes 2 à 9 du présent article s'appliquent mutatis mutandis lorsqu'il y a lieu.

I 1. Chaque Partie applique, dans le cadre de son droit interne, dans la mesure où cela est possible et approprié, des dispositions du présent article lorsqu'il s'agit de décider s'il y a lieu d'autoriser la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement.

Convention d'Aarhus - Article 7

PARTICIPATION DU PUBLIC EN CE QUI CONCERNE LES PLANS, PROGRAMMES ET POLITIQUES RELATIFS A L'ENVIRONNEMENT

Chaque Partie prend les dispositions pratiques et/ou autres voulues pour que le public participe à l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement dans un cadre transparent et équitable, après lui avoir fourni les informations nécessaires. Dans ce cadre, les paragraphes 3, 4 et 8 de l'article 6 s'appliquent. Le public susceptible de participer est désigné par l'autorité publique compétente, compte tenu des objectifs de la présente Convention. Chaque Partie s'efforce autant qu'il convient de donner au public la possibilité de participer à l'élaboration des politiques relatives à l'environnement.

Annexe I.2

Code de l'environnement

Chapitre Ier : Participation du public à l'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire

Article L120-1 (Créé par LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 - art. 244)

Le présent article définit les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement est applicable aux décisions réglementaires de l'Etat et de ses établissements publics.

I. — Sauf disposition particulière relative à la participation du public prévue par le présent code ou par la législation qui leur est applicable, les décisions réglementaires de l'Etat et de ses établissements publics sont soumises à participation du public lorsqu'elles ont une incidence directe et significative sur l'environnement. Elles font l'objet soit d'une publication préalable du projet de décision par la voie électronique dans des conditions permettant au public de formuler des observations, selon les modalités fixées par le II, soit d'une publication du projet de décision avant la saisine d'un organisme consultatif comportant des représentants des catégories de personnes concernées par la décision en cause, selon les modalités fixées par le III.

II. — Le projet de décision, accompagné d'une note de présentation, est rendu accessible au public pendant une durée minimale de quinze jours francs. Le public est informé de la date jusqu'à laquelle les observations présentées sur le projet seront reçues. Le projet ne peut être définitivement adopté avant l'expiration d'un délai de deux jours francs à compter de cette date. Lorsque le volume ou les caractéristiques des documents ne permettent pas leur publication par voie électronique, l'information mise en ligne comprend un résumé du dossier ainsi qu'une indication des lieux et heures où l'intégralité du dossier peut être consultée.

III. — Le projet de décision fait l'objet d'une publication, éventuellement par voie électronique, avant transmission à un organisme consultatif comportant des représentants des catégories de personnes concernées par la décision en cause, dont la consultation est obligatoire en vertu d'une loi ou d'un règlement. La publication du projet est accompagnée d'une note de présentation. Le projet ne peut être définitivement adopté avant l'expiration d'un délai de quinze jours francs à compter de la date de publication du projet.

IV. — Le I ne s'applique pas lorsque l'urgence justifiée par la protection de l'environnement, de la santé publique ou de l'ordre public ne permet pas l'organisation d'une procédure de participation du public. Les délais visés aux II et III peuvent être réduits lorsque l'urgence, sans rendre impossible la participation du public, le justifie.

V. — Les modalités de la participation du public peuvent être adaptées en vue de respecter les intérêts mentionnés au I° du

I de l'article L. 124-4.

VI. — Les modalités d'application du présent article sont définies par décret en Conseil d'Etat.

Article L120-2 (Créé par LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 - art. 244)

Sauf lorsqu'elles sont soumises à des dispositions législatives particulières, les décisions des personnes publiques ayant une incidence directe et significative sur l'environnement prises conformément à une décision réglementaire ou à un plan, schéma ou programme ou à un autre document de planification ayant donné lieu à participation du public, ou les décisions réglementaires de transposition d'une directive communautaire ayant donné lieu à participation du public, ne sont pas elles-mêmes soumises à participation du public.

Section I : Missions de la Commission nationale du débat public. Champ d'application et objet du débat public

Article L121-1 (Modifié par LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 - art. 246)

La Commission nationale du débat public, autorité administrative indépendante, est chargée de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et des personnes privées, relevant de catégories d'opérations dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat, dès lors qu'ils présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.

La participation du public peut prendre la forme d'un débat public. Celui-ci porte sur l'opportunité, les objectifs et les caractéristiques principales du projet. Il porte aussi sur les modalités d'information et de participation du public après le débat.

La participation du public est assurée pendant toute la phase d'élaboration d'un projet, depuis l'engagement des études préliminaires jusqu'à la clôture de l'enquête publique réalisée en application des dispositions du chapitre III du titre II du livre Ier du présent code ou du chapitre Ier du titre Ier du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

En outre, la Commission nationale du débat public veille au respect de bonnes conditions d'information du public durant la phase de réalisation des projets dont elle a été saisie jusqu'à la réception des équipements et travaux.

Elle conseille à leur demande les autorités compétentes et tout maître d'ouvrage sur toute question relative à la concertation avec le public tout au long de l'élaboration d'un projet.

La Commission nationale du débat public a également pour mission d'émettre tous avis et recommandations à caractère général ou méthodologique de nature à favoriser et développer la concertation avec le public.

La Commission nationale du débat public et les commissions particulières ne se prononcent pas sur le fond des projets qui leur sont soumis.

Article L121-2 (Modifié par LOI n°2010-597 du 3 juin 2010 - art. 3 (V))

Les dispositions du présent chapitre ne sont pas applicables aux documents d'urbanisme et aux opérations d'aménagement prévues par le livre III du code de l'urbanisme ainsi qu'au schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris auquel est applicable la procédure de débat public prévue par l'article 3 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris. Toutefois peuvent en relever certains projets d'investissement dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat.

Lorsque le débat public est organisé dans les conditions prévues au présent chapitre, les dispositions prévues à l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme ne sont pas applicables.

Section 2 : Composition et fonctionnement de la Commission nationale du débat public

Article L121-3 (Modifié par LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 - art. 246)

La Commission nationale du débat public est composée de vingt-cinq membres nommés pour cinq ans ou pour la durée de leur mandat. Outre son président et deux vice-présidents, elle comprend :

- 1° Un député et un sénateur nommés respectivement par le Président de l'Assemblée nationale et par le Président du Sénat ;
- 2° Six élus locaux nommés par décret sur proposition des associations représentatives des élus concernés ;
- 3° Un membre du Conseil d'Etat, élu par l'assemblée générale du Conseil d'Etat ;
- 4° Un membre de la Cour de cassation, élu par l'assemblée générale de la Cour de cassation ;
- 5° Un membre de la Cour des comptes, élu par l'assemblée générale de la Cour des comptes ;
- 6° Un membre du corps des membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, nommé par décret sur proposition du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;
- 7° Deux représentants d'associations de protection de l'environnement agréées au titre de l'article L. 141-1 exerçant leur activité sur l'ensemble du territoire national, nommés par arrêté du Premier ministre sur proposition du ministre chargé de l'environnement ;
- 8° Deux représentants des consommateurs et des usagers, respectivement nommés par arrêté du Premier ministre sur proposition du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé des transports ;
- 9° Deux personnalités qualifiées, dont l'une ayant exercé des fonctions de commissaire enquêteur, respectivement nommées par arrêté du Premier ministre sur proposition du ministre chargé de l'industrie et du ministre chargé de l'équipement ;
- 10° Deux représentants des organisations syndicales représentatives de salariés et deux représentants des entreprises ou des chambres consulaires, dont un représentant des entreprises agricoles, nommés par arrêté du Premier ministre sur proposition des organisations professionnelles respectives les plus représentatives.

Le président et les vice-présidents sont nommés par décret.

Le mandat des membres est renouvelable une fois.

Le président et les vice-présidents exercent leurs fonctions à plein temps et sont rémunérés.

Les fonctions des autres membres donnent lieu à indemnité.

Article L121-4 (Modifié par Loi n°2002-276 du 27 février 2002 - art. 134 JORF 28 février 2002)

La commission peut bénéficier de la mise à disposition de fonctionnaires en position d'activité. Elle peut recruter des agents

contractuels pour les besoins de son fonctionnement.

Article L121-5 (Modifié par Loi n°2002-276 du 27 février 2002 - art. 134 JORF 28 février 2002)

Les membres de la Commission nationale et des commissions particulières intéressés à une opération à titre personnel ou en raison de leurs fonctions ne peuvent participer à un débat ou à une procédure de concertation se rapportant à cette opération.

Article L121-6 (Créé par Loi n°2002-276 du 27 février 2002 - art. 134 JORF 28 février 2002)

Les crédits nécessaires au fonctionnement de la Commission nationale du débat public sont inscrits au budget général de l'Etat sur proposition du Premier ministre. Le président de la commission est ordonnateur des dépenses. Il a autorité sur les services.

Les dispositions de la loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées ne sont pas applicables aux dépenses de la commission.

Article L121-7 (Créé par Loi n°2002-276 du 27 février 2002 - art. 134 JORF 28 février 2002)

La Commission nationale du débat public établit chaque année un rapport rendant compte de son activité. Ce rapport est remis au Gouvernement et au Parlement. Il est rendu public.

Section 3 : Organisation du débat public

Article L121-8 (Modifié par LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 - art. 246)

I.-La Commission nationale du débat public est saisie de tous les projets d'aménagement ou d'équipement qui, par leur nature, leurs caractéristiques techniques ou leur coût prévisionnel, tel qu'il peut être évalué lors de la phase d'élaboration, répondent à des critères ou excèdent des seuils fixés par décret en Conseil d'Etat.

Le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet adresse à la commission un dossier présentant les objectifs et les principales caractéristiques du projet, ainsi que les enjeux socio-économiques, le coût estimatif et l'identification des impacts significatifs du projet sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.

II.-En outre, les projets appartenant aux catégories définies en application du I mais dont le coût prévisionnel est d'un montant inférieur au seuil fixé en application du I, et qui répondent à des critères techniques ou excèdent des seuils fixés par décret en Conseil d'Etat pour chaque nature de projet, sont rendus publics par leur maître d'ouvrage ou par la personne publique responsable du projet, qui en publie les objectifs et caractéristiques essentielles et indique sa décision de saisir ou de ne pas saisir la Commission nationale du débat public. Il précise également les modalités de concertation qu'il s'engage à mener dans l'hypothèse où la commission ne serait pas saisie. Il en informe la Commission nationale du débat public.

La commission peut être saisie par le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet et par dix parlementaires ; elle peut également être saisie par un conseil régional, un conseil général, un conseil municipal ou un établissement public de coopération intercommunale ayant une compétence en matière d'aménagement de l'espace, territorialement intéressés ou par l'une des associations agréées de protection de l'environnement mentionnées à l'article L. 141-1 exerçant leur activité sur l'ensemble du territoire national. Cette saisine intervient dans un délai de deux mois à compter du moment où ces projets sont rendus publics par le maître d'ouvrage.

Le maître d'ouvrage adresse à la Commission nationale du débat public un dossier constitué conformément au deuxième alinéa du I.

Article L121-9 (Modifié par LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 - art. 246)

Lorsque la Commission nationale du débat public est saisie en application des dispositions de l'article L. 121-8, elle détermine les modalités de participation du public au processus de décision dans les conditions suivantes :

I.-La commission apprécie, pour chaque projet, si le débat public doit être organisé en fonction de l'intérêt national du projet, de son incidence territoriale, des enjeux socio-économiques qui s'y attachent et de ses impacts sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.

Si la commission estime qu'un débat public est nécessaire, elle peut soit l'organiser elle-même et, dans ce cas, elle en confie l'animation à une commission particulière qu'elle constitue, soit en confier l'organisation au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable du projet. Dans ce cas, elle définit les modalités d'organisation du débat et veille à son bon déroulement. Si la commission estime qu'un débat public n'est pas nécessaire, elle peut recommander au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable du projet l'organisation d'une concertation selon des modalités qu'elle propose. A son initiative ou à la demande du maître d'ouvrage ou de la personne publique responsable du projet, la Commission nationale du débat public peut désigner un garant chargé de veiller à ce que la concertation permette au public de présenter ses observations et contre-propositions.

II.-La Commission nationale du débat public se prononce dans un délai de deux mois sur la suite à réserver aux saisines prévues aux I et II de l'article L. 121-8.

Elle se prononce sur les demandes de débat dont elle est saisie en vertu de l'article L. 121-8 par une décision motivée.

En l'absence de décision explicite à l'issue de ce délai, la commission est réputée avoir renoncé à organiser le débat public ou à en confier l'organisation au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable du projet.

III.-Les dépenses relatives à l'organisation matérielle d'un débat public sont à la charge du maître d'ouvrage ou de la personne publique responsable du projet. En revanche, le coût des expertises complémentaires est à la charge de la Commission nationale du débat public.

Article L121-10 (Modifié par LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 - art. 246)

Le ministre chargé de l'environnement, conjointement avec le ministre intéressé, peut saisir la Commission nationale du débat public en vue de l'organisation d'un débat public portant sur des options générales d'intérêt national en matière d'environnement, de développement durable ou d'aménagement.

Les options générales portent notamment sur des politiques, plans et programmes susceptibles d'avoir une incidence importante en matière d'environnement, de développement durable ou d'aménagement du territoire. Les plans et programmes concernés sont précisés par décret en Conseil d'Etat.

Le ministre intéressé ou la personne publique responsable de la politique, du plan ou du programme susvisés informe le public des suites données au débat.

Article L121-11 (Créé par Loi n°2002-276 du 27 février 2002 - art. 134 JORF 28 février 2002)

La Commission nationale du débat public établit et publie le calendrier de déroulement du débat public, dont la durée ne peut excéder quatre mois, celle-ci pouvant être prolongée de deux mois par une décision motivée de la Commission nationale du débat public.

La Commission nationale du débat public peut demander au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable de compléter le dossier qu'il est prévu de soumettre au débat public. Dans ce cas, le délai prévu à l'alinéa précédent ne court qu'à compter de la réception du dossier complet par la Commission nationale du débat public.

Dans un délai de deux mois à compter de la date de clôture du débat public, le président de la Commission nationale du débat public publie un compte rendu du débat et en dresse le bilan.

Article L121-12 (Créé par Loi n°2002-276 du 27 février 2002 - art. 134 JORF 28 février 2002)

En ce qui concerne les projets relevant de l'article L. 121-8, l'ouverture de l'enquête publique prévue à l'article L. 123-1 ne peut être décidée qu'à compter soit de la date à partir de laquelle un débat public ne peut plus être organisé, soit de la date de publi-

cation du bilan ou à l'expiration du délai imparti au président de la Commission nationale du débat public pour procéder à cette publication et au plus tard dans le délai de cinq ans qui suivent ces dates. Au-delà de ce délai, la commission ne peut décider de relancer la concertation avec le public que si les circonstances de fait ou de droit justifiant le projet ont subi des modifications substantielles.

Article L121-13 (Modifié par LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 - art. 246)

Lorsqu'un débat public a été organisé sur un projet, le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet décide, dans un délai de trois mois après la publication du bilan du débat public, par un acte qui est publié, du principe et des conditions de la poursuite du projet. Il précise, le cas échéant, les principales modifications apportées au projet soumis au débat public. Il indique également les mesures qu'il juge nécessaire de mettre en place pour répondre aux enseignements qu'il tire du débat public. Cet acte est transmis à la Commission nationale du débat public.

Lorsque le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet est une collectivité territoriale, cet acte donne lieu à une délibération.

Article L121-13-1 (Créé par LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 - art. 246)

Le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet informe la Commission nationale du débat public, pendant la phase postérieure au débat public jusqu'à l'enquête publique, des modalités d'information et de participation du public mises en œuvre ainsi que de sa contribution à l'amélioration du projet.

La commission peut émettre des avis et recommandations sur ces modalités et leur mise en œuvre.

Le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet peut demander à la commission de désigner un garant chargé de veiller à la mise en œuvre des modalités d'information et de participation du public.

Article L121-14 (Créé par Loi n°2002-276 du 27 février 2002 - art. 134 JORF 28 février 2002)

Aucune irrégularité au regard des dispositions du présent chapitre ne peut être invoquée lorsque l'acte par lequel la Commission nationale du débat public a renoncé à organiser un débat public ou l'acte mentionné à l'article L. 121-13 est devenu définitif.

Article L121-15 (Créé par Loi n°2002-276 du 27 février 2002 - art. 134 JORF 28 février 2002)

Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions d'application du présent chapitre.

Section 4 : Autres modes de concertation préalable à l'enquête publique

Article L121-16 (Créé par LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 - art. 246)

I. — A défaut de dispositions plus précises prévues par le présent chapitre ou par les dispositions législatives particulières applicables au projet, la personne responsable d'un projet, plan ou programme ou décision mentionné à l'article L. 123-2 peut procéder, à la demande le cas échéant de l'autorité compétente pour prendre la décision, à une concertation préalable à l'enquête publique associant le public pendant la durée d'élaboration du projet, plan, programme ou décision.

Dans le dossier déposé auprès de l'autorité administrative en vue de l'enquête publique, cette personne précise les concertations déjà menées ainsi que la façon dont est conduite la concertation entre le dépôt de son dossier et le début de l'enquête.

II. — Pour ces mêmes projets, plans, programmes ou décisions, l'autorité compétente peut demander l'organisation d'une concertation avec un comité rassemblant des représentants de l'Etat, des collectivités territoriales concernées par le projet, d'associations ou fondations mentionnées à l'article L. 141-3, des organisations syndicales représentatives de salariés et des entreprises.

Annexe I.3

Seuils de saisine de la Commission Nationale du Débat Public

Décret n°2002-1275 du 22 octobre 2002 relatif à l'organisation du débat public et à la Commission Nationale de Débat Public

CATEGORIES D'OPERATIONS visées à l'article L. 121-8 du code de l'environnement	SEUILS ET CRITERES visés à l'article L. 121-8-I du code de l'environnement	SEUILS ET CRITERES visés à l'article L. 121-8-II du code de l'environnement
I. a/ Créations d'autoroutes, de routes express ou de routes à 2x2 voies à chaussées séparées ; b/ Elargissement d'une route existante à 2 voies ou 3 voies pour en faire une route à 2x2 voies ou plus à chaussées séparées ; c/ Création de lignes ferroviaires ; d/ Création de voies navigables ou mise à grand gabarit de canaux existants	Coût du projet supérieur à 300 M€ ou longueur du projet supérieure à 40 km	Coût du projet supérieur à 150 M€ ou longueur du projet supérieure à 20 km
2. Création ou extension d'infrastructures de pistes d'aéroports	Aérodrome de catégorie A et coût du projet supérieur à 100 M€	Aérodrome de catégorie A et coût du projet supérieur à 35 M€
3. Création ou extension d'infrastructures portuaires	Coût du projet supérieur à 150 M€ ou superficie de projet supérieure à 200 ha	Coût du projet supérieur à 75 M€ ou superficie du projet supérieure à 100 ha
4. Création de lignes électriques	Lignes de tension supérieure ou égale à 400 kW et d'une longueur supérieure à 10 km	Lignes de tension supérieure ou égale à 200 kW et d'une longueur aérienne supérieure à 15 km
5. Création de gazoducs	Gazoducs de diamètre supérieur ou égal à 600 mm et de longueur supérieure à 200 km	Gazoducs de diamètre supérieur ou égal à 600 mm et de longueur supérieure à 100 km
6. Création d'oléoducs	Oléoducs de diamètre supérieur ou égal à 500 mm et de longueur supérieure à 200 km	Oléoducs de diamètre supérieur ou égal à 500 mm et de longueur supérieure à 100 km
7. Création d'une installation nucléaire de base	Nouveau site de production nucléaire – Nouveau site hors production électronucléaire correspondant à un investissement d'un coût supérieur à 300 m€	Nouveau site de production nucléaire – Nouveau site hors production électronucléaire correspondant à un investissement d'un coût supérieur à 150 m€
8. Création de barrages hydroélectriques ou de barrages-réservoirs	Volume supérieur à 20 millions de mètres cubes	Volume supérieur à 10 millions de mètres cubes
9. Transfert d'eau de bassin fluvial (hors voies navigables)	Débit supérieur ou égal à un mètre cube par seconde	Débit supérieur ou égal à un demi-mètre cube par seconde
10. Equipements culturels, sportifs, scientifiques ou touristiques	Coût des bâtiments et infrastructures supérieur à 300 M€	Coût des bâtiments et infrastructures supérieur à 150 M€
11. Equipements industriels	Coût des bâtiments et infrastructures supérieur à 300 M€	Coût des bâtiments et infrastructures supérieur à 150 M€

Annexe I.4

Article L300-2 du Code de l'Urbanisme

Modifié par Loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 - art. 42 JORF 3 juillet 2003

Modifié par Loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 - art. 43 JORF 3 juillet 2003

I - Le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale délibère sur les objectifs poursuivis et sur les modalités d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées dont les représentants de la profession agricole, avant :

- Toute élaboration ou révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme ;
- Toute création, à son initiative, d'une zone d'aménagement concerté ;
- Toute opération d'aménagement réalisée par la commune ou pour son compte lorsque, par son importance ou sa nature, cette opération modifie de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique de la commune et qu'elle n'est pas située dans un secteur qui a déjà fait l'objet de cette délibération au titre du a) ou du b) ci-dessus. Un décret en Conseil d'Etat détermine les caractéristiques des opérations d'aménagement soumises aux obligations du présent alinéa.

Les documents d'urbanisme et les opérations mentionnées aux a, b et c ne sont pas illégaux du seul fait des vices susceptibles d'entacher la concertation, dès lors que les modalités définies par la délibération prévue au premier alinéa ont été respectées. Les autorisations d'occuper ou d'utiliser le sol ne sont pas illé-

gales du seul fait des vices susceptibles d'entacher cette délibération ou les modalités de son exécution.

A l'issue de cette concertation, le maire en présente le bilan devant le conseil municipal qui en délibère.

Le dossier définitif du projet est alors arrêté par le conseil municipal et tenu à la disposition du public.

Lorsqu'une opération d'aménagement doit faire l'objet d'une concertation en application des b ou c et nécessite une révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme, la révision du document d'urbanisme et l'opération peuvent, à l'initiative de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, faire l'objet d'une concertation unique. Dans ce cas, la délibération prévue aux premier et sixième alinéas est prise par le conseil municipal ou par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale.

II - Les autres personnes publiques ayant l'initiative d'opérations d'aménagement sont tenues aux mêmes obligations. Elles organisent la concertation dans des conditions fixées après avis de la commune.

ANNEXE 2 – LES PRINCIPES DE LA CONCERTATION

Annexe 2.1

Les valeurs fondamentales de la participation publique selon l'Association Internationale de la Participation Publique

1. Le public devrait pouvoir s'exprimer sur les décisions qui touchent sa vie.
2. Le processus de participation du public doit respecter le principe que la contribution du public peut influencer la décision.
3. Le processus de participation du public doit communiquer les intérêts de tous les participants et prendre en compte leurs besoins.
4. Le processus de participation du public doit solliciter et faciliter activement la participation de toutes les personnes susceptibles d'être touchées.
5. Le processus de participation du public doit permettre aux personnes de définir comment elles participent.
6. Le processus de participation du public doit fournir aux participants l'information nécessaire pour une participation significative.
7. Le processus de participation du public doit communiquer aux participants l'incidence de leur contribution sur la décision.

Annexe 2.2

La Charte de la Concertation du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement

La Charte de la Concertation du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement a été élaborée en 1996. Le COMOP 28 du Grenelle de l'Environnement en a proposé une version amendée (modifications proposées en italique).

PREAMBULE

Sur tous les projets qui touchent à l'urbanisme, à l'aménagement du territoire, à l'équipement des collectivités, à la préservation de la biodiversité, à la préservation de l'environnement, à la lutte contre les effets du changement climatique, au développement durable des territoires la concertation est devenue nécessaire. Le besoin de concertation est un phénomène de société. La concertation constitue un enrichissement de la démocratie représentative par une démocratie plus participative et induit un changement des mentalités et des comportements. Ce changement de comportement découle également d'une prise de conscience des pouvoirs publics et des maîtres d'ouvrage.

La concertation, proposée par la présente charte, doit permettre d'améliorer significativement la participation du public à la conception des projets, y compris lorsque celle-ci est déjà prescrite par des dispositions législatives et réglementaires. Ainsi, avant même la mise en oeuvre des obligations réglementaires, le champ demeure libre pour initier une concertation qui procède d'une volonté délibérée des divers partenaires. La présente charte vise à exposer des règles simples pour réussir la concertation.

Les principes et recommandations énoncés ci-après ne sauraient se substituer au respect des procédures existantes et, notamment, à l'enquête publique régie par la loi du 12 juillet 1983, mais visent à en faciliter la mise en oeuvre.

La charte de la concertation a pour objectif :

1. de promouvoir la participation des citoyens aux projets qui les concernent, par l'information la plus complète, l'écoute de leurs attentes ou de leurs craintes, l'échange et le débat ;
2. d'améliorer le contenu des projets et faciliter leur réalisation en y associant, dès l'origine, aux côtés du maître d'ouvrage, le plus grand nombre possible d'acteurs concernés ;
3. de fournir aux différents partenaires les éléments d'un code de bonne conduite définissant l'esprit qui doit animer la concertation et les conditions nécessaires à son bon déroulement.

LES SIGNATAIRES DE LA PRESENTE CHARTE S'ENGAGENT A EN RESPECTER LES PRINCIPES DANS UN ESPRIT D'OUVERTURE ET D'ECOUTE

Article 1 : LA CONCERTATION COMMENCE A L'AMONT DU PROJET

La démarche de concertation doit commencer lorsqu'un projet est envisagé, sans qu'une décision formalisée soit nécessaire. Si un projet s'inscrit dans une logique d'ensemble, définie dans un schéma, un plan ou un programme, ce document doit également faire l'objet d'une concertation. Toutefois, cette dernière ne saurait limiter la concertation menée autour d'un projet ultérieur à un simple examen de ses modalités d'exécution.

Article 2 : LA CONCERTATION EST AUSSI LARGE QUE POSSIBLE

La concertation doit associer tous ceux qui veulent y participer, notamment élus, associations et particuliers... Elle ne se limite pas à la population riveraine du projet, mais s'étend à l'ensemble des populations concernées par ses impacts. Elle doit être menée de façon à susciter la participation la plus active possible.

Article 3 : LA CONCERTATION EST MISE EN OEUVRE PAR LES POUVOIRS PUBLICS

La mise en oeuvre de la concertation procède d'une volonté politique. Il incombe donc aux pouvoirs publics (élus, administrations) de veiller à sa mise en oeuvre. Lorsque le maître d'ouvrage n'est pas une autorité publique, il lui faut alors tenir l'autorité compétente informée de son projet et définir avec celle-ci les modalités de la concertation.

Article 4 : LA CONCERTATION EXIGE LA TRANSPARENCE

Toutes les informations doivent être données aux partenaires de la concertation. Elles portent sur l'opportunité du projet, les options envisagées, les choix techniques et les sites susceptibles d'être concernés. Il convient d'indiquer, dès le début de la concertation, les étapes du processus décisionnel afin que le public sache à quel moment et par qui les décisions sont prises. L'information est complète, accessible aux non spécialistes, permanente et contradictoire. Des possibilités d'expression sont mises à disposition des intéressés et, notamment, des associations. Il faut également que les documents qui ne font pas l'objet d'une large diffusion soient mis à disposition pour permettre une consultation et une utilisation efficace par les intéressés.

Article 5 : LA CONCERTATION FAVORISE LA PARTICIPATION

La concertation a, notamment, pour objet :

- ⊕ de favoriser le débat ;
- ⊕ d'échanger les arguments et de rapprocher les points de vue ;
- ⊕ de favoriser la cohésion sociale ;
- ⊕ d'améliorer les projets ou de faire émerger de nouvelles propositions.

Le maître d'ouvrage énonce, tout d'abord, les alternatives et les variantes qu'il a lui-même étudiées et les raisons pour lesquelles il a rejeté certaines d'entre elles. Le maître d'ouvrage réserve un accueil favorable aux demandes d'études complémentaires, dès lors qu'elles posent des questions pertinentes et s'engage, le cas échéant, à procéder à l'étude des solutions alternatives et des variantes.

Article 6 : LA CONCERTATION S'ORGANISE AUTOUR DE TEMPS FORTS

La concertation est un processus qui se poursuit jusqu'à la réalisation effective du projet et même au delà si nécessaire. Il est souhaitable que les partenaires de la concertation se mettent d'accord sur un cheminement, marqué par des étapes ou des temps forts, chacun donnant lieu à un rapport intermédiaire.

1ère phase : examen de l'opportunité du projet

- ⊕ contexte global, enjeux socio-économiques ;
- ⊕ options envisagées, choix technologiques, techniques, économiques ;
- ⊕ conséquences prévisibles de l'opération sur l'environnement, sur l'économie et sur le mode de vie ;
- ⊕ bilan coût-avantage.

2ème phase : définition du projet

- ⊕ examen des variantes ;
- ⊕ demandes d'études complémentaires ;
- ⊕ recherche d'éventuelles mesures compensatoires et de garanties de fonctionnement.

3ème phase : réalisation du projet

- ⊕ mise au point du projet ;
- ⊕ suivi de la réalisation ;
- ⊕ suivi des engagements du maître d'ouvrage.

Article 7 : LA CONCERTATION NECESSITE SOUVENT LA PRESENCE D'UN GARANT

La présence d'un garant de la concertation se révèle nécessaire, sa désignation procède d'un consensus aussi large que possible. Le garant de la concertation est impartial et ne prend pas parti sur le fond du dossier. Il est désigné parmi des personnalités possédant des qualités intrinsèques : sens de l'intérêt général, éthique de l'indépendance, aptitude à la communication et à l'écoute. Il suit toutes les phases de la concertation et veille à la rédaction des rapports intermédiaires. Il rédige sa propre évaluation sur la manière dont la concertation a été menée.

Article 8 : LA CONCERTATION EST FINANCEE PAR LE MAITRE D'OUVRAGE

Ce coût comprend l'éventuelle indemnisation du garant. Il inclut également les frais engendrés par la mise à disposition des études, l'organisation de réunions publiques, l'information, le financement d'éventuelles contre-expertises ou d'études de variantes.

Article 9 : LA CONCERTATION FAIT L'OBJET DE BILANS

Le rapport intermédiaire établi par le maître d'ouvrage à l'issue de la phase de définition du projet et, le cas échéant, l'évaluation de la concertation établie par le garant constituent le bilan de la concertation. Ce bilan est joint au dossier d'enquête publique, lorsqu'une telle enquête est prescrite. A l'issue de la phase de réalisation du projet, le maître d'ouvrage établit un bilan définitif, qui fait l'objet d'une large diffusion.

Article 10 : LA REDACTION ET L'ELABORATION D'UN LIVRE BLANC DE LA PARTICIPATION

Les ateliers ou les groupes de travail ouverts à tous les acteurs (élus, administrations, entreprises, associations, syndicats ainsi que des citoyens volontaires) ont pour objectif d'approfondir le débat, d'analyser les désaccords, de discuter des enjeux et de formuler des propositions. Les travaux des ateliers doivent faire l'objet d'une synthèse globale (avec des manques à combler et des accords à trouver sur des questions transversales).

La production issue des ateliers débouche sur une formulation écrite sous la forme d'un livre blanc remis par le garant au porteur de projet. Ce dernier est un gage du sérieux du processus de démocratie participative, il présente les points de consensus et de dissensus, facilite l'information des acteurs et du suivi ultérieur des politiques ou actions engagées.

Le Livre Blanc et la production des ateliers ne peuvent engager que leurs auteurs et non directement la collectivité publique qui permet son élaboration.

ANNEXE 3 – REFERENCES

- ADEME (2007), *Concertation et gestion des déchets. Quelles méthodes ? Quels changements pour les acteurs ?* Actes du colloque du 21 juin 2007 à Paris
- ADEME (2010), *Les français et les énergies renouvelables*
- Arnstein, S. R. (1969), "A Ladder of Citizen Participation," *JAIIP*, Vol. 35 (4), pp. 216-224.
- Arvai (2003), "Using Risk Communication to Disclose the Outcome of a Participatory Decision-Making Process: Effects on the Perceived Acceptability of Risk-Policy Decisions", *Risk Analysis*, Vol. 23(2), pp. 281 – 289
- Assemblée Nationale (2010), *Rapport d'information n° 2697 déposé en application de l'article 145 du Règlement par la mission d'information sur les raisons des dégâts provoqués par la tempête Xynthia*, et présenté par M. Jean-Louis Léonard, Député.
URL : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i2697.asp>
- Beierle, T.C. et Cayford, J. (2002), *Democracy in Practice. Public Participation in Environmental Decisions*. Resources for the Future, Washington
- Bétaille, J. (2009), *La contribution du droit aux effets de la participation du public : de l'application de la Convention d'Aarhus en France*, Communication aux Premières Journées Doctorales sur la Participation du Public et la Démocratie Participative, Lyon, 27-28 novembre 2009
- Beuret, J.E., Trehet, C. (2001). "Pour la gestion concertée de l'espace rural : appuyer des médiations territoriales", In *Le Courrier de l'Environnement de l'INRA*, n°43, pp 25-39
- Beuret, J.E. et Cadoret, A. (2010), *Gérer Ensemble les Territoires : Vers Une Démocratie Coopérative*, Editions Charles Leopold Mayer
- Blatrix, C. (2009), « Synthèse de la littérature et des débats récents », in *Qui est vraiment prêt pour évaluer la concertation ?* Séminaire du programme de recherche Concertation, Décision, Environnement, Juin 2009
URL : http://www.concertation-environnement.fr/documents/seminaires/CDE_Seminaire_Permanent_1.pdf
- Blondiaux, L. (2008), *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Collection La République des idées, Seuil
- Boltanski, L. et Thévenot, L. (1991), *De la justification*, Gallimard, Paris
- Buclet, N., Salomon, D. (2008) ; *Influence de la démocratie participative sur la représentation sociale des risques liés à la gestion des déchets*, Rapport de recherche pour l'ADEME
- Calvez, M., Leduc, S. (2007), *La formation des clusters profanes. Analyse de la perception de risques environnementaux pour la santé et implications pour la décision en santé publique*. Rapports de recherche pour l'ADEME (Convention 04 10 C 0041)
- Carrel, M. (2009), « La citoyenneté plurielle. Appréhender les dispositifs participatifs dans leur environnement », in Carrel, M, Ion, I., Neveu, C. (dir.) (2009), *Les intermittences de la démocratie. Formes d'action et visibilités citoyennes dans la ville*. L'Harmattan, Paris.
- Centre d'Analyse Stratégique (2008), *La participation des citoyens et l'action publique*, Rapport n° 13 , La Documentation Française, Paris
- CERTU et ETD (2010), *Fiche Décryptage Grenelle Gouvernance*
URL : http://www.certu.fr/catalogue/p3776/Decryptage_Grenelle:_Gouvernance/product_info.html
- Commissariat Général au Plan (2005), *Horizons 2020 : Conflits d'usage dans les territoires, quel nouveau rôle pour l'Etat ?*
- Commission Nationale du Débat Public (2004), *Bilan du débat public CDG Express*
URL: http://www.debatpublic.fr/docs/newdebats/03_CDGExpress/ Bilan_CNDP.pdf
- COMRISK (a) (2008), *Implication des populations dans l'évaluation et la gestion des sites et sols pollués : Etat de l'art*
URL : www.comrisk.fr
- COMRISK (b) (2008), *Guide pour l'implication des populations dans l'évaluation et la gestion des sites et sols pollués*
URL : www.comrisk.fr
- Congrès des Notaires de France (2007), *Développement durable : un défi pour le droit*, Actes du 104ème Congrès des Notaires de France, Nice, 4 au 7 mai 2008
- Conseil Général de L'Environnement et du Développement Durable (2010), *Les outils juridiques de la gouvernance concertée dans le périmètre du MEEDDM*
URL : http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/006766-00-a-05_rapport_cle7f41a7.pdf
- Conseil Général des Ponts et Chaussées (2002), *Concertation/ Débat public, Quelques leçons de l'expérience*, Paris
- C&S Conseils (2009), « Le programme d'études environnementales et sanitaires de Champlan : un objet de concertation singulier », in *La lettre de C&S Conseils*, n° 13
- Daniel-Lacombe, E. et Zetlaoui-Leger, J. (2009), *Vers des dynamiques de co-production et une hybridation des savoirs dans les projets d'urbanisme ? Evaluation réflexive d'un dispositif d'Assistance à Maîtrise d'Ouvrage*, Journée d'Etudes Savoirs « citoyens » et démocratie participative dans la question urbaine, 6-7 février 2009
URL : http://www.adels.org/formations_etudes/picri02_09.htm
- Décider Ensemble (2011), *Analyse des pratiques de la concertation en France*
URL : <http://www.deciderensemble.com/>
- Deverre, C. (coord.), (2005), *Concertation, Décision et Environnement. Résultat de recherches et innovations pratiques*. Colloque final de restitution des résultats du programme de recherche, Toulouse, 12 et 13 décembre 2005
URL : http://www.concertation-environnement.fr/documents/seminaires/Toulouse2005_synthese.pdf
- Dziedzicki, J.-M., (2003), « Au-delà du NIMBY : le conflit d'aménagement, expression de multiples revendications », in Melé, P. et al (2003), *Conflits et territoires*, Presses Universitaires François Rabelais, Tours
- Echahid, S. (2009), « Les outils de participation du public : déclencheur ou réponse aux conflits liés au bruit ? », Communication aux Premières Journées Doctorales sur la Participation du Public et la Démocratie Participative, Lyon, 27-28 novembre 2009
URL : <http://www.participation-et-democratie.fr/fr/node/18>
- Enrst and Young (2010), *Evaluation ex-post du dispositif d'Approche Environnementale de l'Urbanisme (AEU®) de 1ère génération*, Rapport d'évaluation pour l'ADEME
- Few, R., Brown, K. and Tompkins, E.L. (2006), *Public Participation and Climate Change Adaptation*, Tyndall Centre for Climate Change Research, Working Paper 95
- Fondation du Roi Baudouin et l'Institut Flamand pour la Science et l'Évaluation Technologique (2005), *Participatory methods toolkit - A practitioner's manual*
URL : http://www.cris.unu.edu/sbook.175.0.html?cHash=4fd03ade56&tx_ttnews%5Bttnews%5D=467
- Fritsch, P. (1985), "Situation d'expertise et 'Expert-système' ", Communication au colloque Situations d'expertise et socialisation des savoirs, Saint-Etienne, 14 et 15 mars 1985, CRESAL.
- Gardesse, C (2010), *Le réaménagement des Halles de Paris : quelle concertation ?* <http://www.metropolitiques.eu/Le-reamenagement-des-Halles-de-hlm>
- Graindorge, J. (2007), « Concertation et gestion des déchets ménagers : l'expérience forge les bonnes pratiques », *Technicités* n° 136
- Institute for European Environmental Policy (2010), *Review of the Public Participation Practices for CCS and Non-CCS Projects in Europe*
- Involve (2010), *Understanding Participation : A Literature Review*
URL : <http://pathwaysthroughparticipation.org.uk/2010/01/understanding-participation-a-literature-review/>

Jobert, A. et al (2007), "Local acceptance of wind energy: Factors of success identified in French and German case studies", in *Energy Policy*, Vol (35), pp. 2751–2760

Joly, P-B. (2005), « La sociologie de l'expertise scientifique : les recherches françaises au milieu du gué », in Borraz, O., Gilbert, C., Joly, P-B. (2005), *Risques, crises et incertitudes : pour une analyse critique*, Cahiers du GIS Risques Collectifs et Situations de Crise, n°3

La Branche, S. (2009), « L'insoutenable légèreté environnementale de la participation : une problématisation », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 9 Numéro 1 | mai 2009, [En ligne], mis en ligne le 25 mai 2009.

URL : <http://vertigo.revues.org/8346> Consulté le 22 décembre 2010.

Lapides, V. (2007), « Perception du dossier et de son déroulement par le Collectif Vigilance Franklin. Véronique Lapides pour le Collectif Vigilance Franklin », *Bulletin Epidémiologique Hebdomadaire*, 2007, n° 7-8 thématique sur les Cancers pédiatriques à Vincennes, pp. 59-60.

Laurans, Y. et Dubien, I. (2001), *La requalification de projets d'implantation de lignes EDF contestés : quelle évaluation en tant que résultat de négociation*, Récapitulatif du rapport final Concertation, Décision, Environnement

URL : http://www.concertation-environnement.fr/index.php?option=com_content&task=view&id=30

Le Bars, Y. (2007), *Le nouvel âge de la décision publique, L'expertise en défaut*

URL : http://www.cadres-plus.net/bdd_fichiers/422-07.pdf

MEEDDM (2011), *Référentiel pour l'évaluation des Agendas 21 locaux*

URL : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Consulter-le-referentiel-en-ligne.html>

Mermet, L. (2007), « La concertation ne supprime pas les conflits, elle les explicite », Interview de Laurent Mermet par le Journal de l'Environnement (12/02/2007)

URL : http://www.concertation-environnement.fr/index.php?option=com_content&task=view&id=29

Mermet, L. (2008), *Présentation du programme Concertation, Décision, Environnement*

URL : http://www.concertation-environnement.fr/documents/plaquettes/CDE_FR.pdf

Monnoyer-Smith, L. (2006), « Etre créatif sous la contrainte. Une analyse des formes nouvelles de la délibération publique. Le cas DUCSAI », *Politix*, 75, Dispositifs participatifs, pp. 75-101

Mouterde, F. (2010), *Comment évaluer les effets de la concertation? Méthode, indicateurs et problèmes*. Communication au séminaire de l'Institut de la Concertation, 08/03/2010

Michel, L. (2003), *Les industriels, l'environnement et la négociation de l'action publique. Le cas de l'activité cimentière*. Thèse de doctorat sous la direction de Jean-Pierre Gaudin, Université Montpellier I

Nadaï, A. et Labussière, O. (2010), *Politiques éoliennes et paysages, Une comparaison France - Allemagne - Portugal*. Rapport de recherche pour l'ADEME, Convention n° 07 10 C 0019

Nevers, J-Y, Courronne, P. (2003), *L'ORDIMIP, Observatoire Régional des Déchets Industriels de Midi-Pyrénées, Evaluation d'une expérience de concertation*

URL : <http://www.ordimip.com/1-29522-Etude-de-la-methode-ORDIMIP-par-le-Laboratoire-CERTOP-2003.php>

Nez, H. (2009), *La mobilisation des savoirs citoyens dans les dispositifs d'urbanisme participatif*, Communication aux Premières Journées Doctorales sur la Participation du Public et la Démocratie Participative, Lyon, 27-28 novembre 2009

Poulet, C., Legout, C. (2005), *Réhabilitation des sites pollués : quelle implication des riverains ?* Présentation devant les DDASS, l'InVS, la DGS, et autres partenaires, des résultats de la mission ATSDR/Cire IdF "implication des riverains". 31 mai 2005.

Plottu, E. et Plottu, B. (2009), « Logiques territoriales et aménagement durable du territoire : Quelles règles de coordination et de décision ? », *Géographie, Économie, Société*, Vol (11), pp. 283-299

Plottu, E. et Plottu, B. (2010), « Modèle pour l'opérationnalité de l'évaluation démocratique (M.O.D.E.): quelques précisions et enrichissements », *Colloque OPDE*, Montpellier, 25-26 octobre 2010

Rocher, L. (2006), *Gouverner les déchets. Gestion territoriale des déchets ménagers et participation publique*. Thèse de doctorat sous la direction de Corinne Larue. Université François Rabelais, Tours.

Rui, S. (1999), « Du Nimby au débat public. Une expérience démocratique », *EU-Project TENASSESS - Final Workshop : European Transport policy and research : what future ?* - 17-18th may 1999.

Rumpala, Y. (2008), « Le Développement Durable appelle-t-il davantage de démocratie ? Quand le développement durable rencontre la gouvernance. », *Vertigo - La revue en sciences de l'environnement*, Vol. 8 (2)

URL : <http://vertigo.revues.org/4996>

Ryedale Flood Research Group, (2008), *Making Space for People: Involving Local Knowledge in Flood Risk Research and Management in Ryedale, Yorkshire*

URL : http://knowledge-controversies.ouce.ox.ac.uk/ryedaleexhibition/Making_Space_for_People.pdf

Salles, D. (2002), *Agriculture et Environnement. La mise en œuvre négociée des dispositifs agro-environnementaux*, Récapitulatif du rapport final Concertation, Décision, Environnement

URL : http://www.concertation-environnement.fr/index.php?option=com_content&task=view&id=37

Salomon, D. (2003), *A l'opposé du principe de précaution : l'incinérateur de Gilly-sur-Isère*. Rapport pour l'Institut de Veille Sanitaire

Savard, J-P. et Bourque, A., *Adapter les zones côtières aux changements climatiques : de la consultation à l'action*.

Theys, J. (2003), « La Gouvernance, entre innovation et impuissance », *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 2 : Gouvernance locale et Développement Durable, mis en ligne le 01 novembre 2003.

URL : <http://developpementdurable.revues.org/1523>

Thuillier, E., Paran, F. et Roche, V. (2002), « Les Agendas 21 locaux : un difficile passage du savoir à l'action. », *Vertigo - La revue en sciences de l'environnement*, Vol. 3 (3) URL : <http://vertigo.revues.org/4179>

Torre, A., Melot, R., Bossuet, L., Cadoret, A., Caron, A., Darly, S., Jeanneaux, P., Kirat, T. et Pham, H., « Comment évaluer et mesurer la conflictualité liée aux usages de l'espace ? Eléments de méthode et de repérage », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 10 Numéro 1 | avril 2010, [En ligne], mis en ligne le 30 avril 2010.

URL : <http://vertigo.revues.org/9590>. Consulté le 22 décembre 2010.

US Department of Energy (2010), *Best practices for Public Outreach and Education for Carbon Storage Projects*

URL : http://www.bigskyco2.org/files/pdfs/BPM_PublicOutreach.pdf

Van der Horst, D. (2007), "NIMBY or not? Exploring the relevance of location and the politics of voiced opinions in renewable energy siting controversies", *Energy Policy*, Vol. 35, pp. 2705–2714

Voineau, C. (2010), *Controversies, Public Engagement, and Scientific Expertise in Technical-Scientific Decision-Making Processes. The Setting Up Of Household Waste Incinerators in France*. Thèse de doctorat, European University Institute, Florence

Vodoz, L. (2007), « Processus décisionnels participatifs ad hoc dans les politiques territoriales: quelques enseignements issus de quinze ans de pratiques en Suisse », in *Concertation, Décision, Environnement, Regards Croisés*, Volume IV, La Documentation Française

World Resources Institute (2010), *Carbon Capture and Storage and Community Engagement, Guidelines for Community Engagement in Carbon Dioxide Capture, Transport and Storage Projects*

URL : <http://www.wri.org/publication/ccs-and-community-engagement>

MÉTHODOLOGIE D'ÉLABORATION DU DOCUMENT

Ce document a été conçu et rédigé par l'ADEME.

- Coordination technique et rédaction : **Albane Gaspard** et **Franck Jésus**, Service Economie et Prospective (SEP), Direction Recherche et Prospective (DRP)
- Suivi conception graphique : **Denis Tappero**, Service Communication Institutionnelle et Information des Publics (SCIIP), Direction Communication et Formation (DICOF)

A travers un comité de pilotage, il a bénéficié du concours de :

- **Marianne Bloquel**, Service Prévention et Gestion des Déchets (SPGD), Direction Consommation Durable et Déchets (DCDD)
- **Jean-Marie Bouchereau**, Service Economie et Prospective (SEP), Direction Recherche et Prospective (DRP)
- **Sophie Debergue**, Service Organisations Urbaines (SOU), Direction Villes et Territoires Durables (DVTD)
- **Chantal Derkenne**, Service Economie et Prospective (SEP), Direction Recherche et Prospective (DRP)
- **Mila Galiano**, Service Réseaux et Energies Renouvelables (SRER), Direction Productions et Energies Durables (DPED)
- **Françoise Garcia**, Direction de l'Action Régionale Sud (DARS), Direction exécutive Action Territoriale (DEAT)
- **Julie Laulhère**, Service Animation Territoriale (SAT), Direction exécutive Action Territoriale (DEAT)
- **Franck Marot**, Service Friches Urbaines et Sites pollués (SFUSP), Direction Villes et Territoires Durables (DVTD)
- **Eric Plottu**, Service Economie et Prospective (SEP), Direction Recherche et Prospective (DRP)

- **Nathalie Thybaud**, Service Recherche et Technologies Avancées (SRTA), Direction Recherche et Prospective (DRP)

Il a également bénéficié des conseils et des échanges avec les personnes suivantes :

- **Anne Varet**, Direction Recherche et Prospective (DRP)
- **Solange Martin**, Service Programmes et Partenariats Internationaux (SPPI), Direction de l'Action Internationale (DAI)
- **Samy Guyet**, Direction Régionale Pays de la Loire
- **Bruno Frimat**, Direction Régionale Nord Pas de Calais
- **Jean-Michel Graillat**, Direction Régionale Provence Alpes Côte d'Azur

La participation à ce comité de pilotage n'implique pas une pleine adhésion à ce document ou à ses conclusions, qui n'engagent que les auteurs.

Ce document fait un choix dans les réflexions et les citations présentées. Les cas décrits en illustration sont issus de recherches qui n'engagent pas l'ADEME quant aux opinions émises par les chercheurs.

Conception et réalisation graphique : Agence Ideart
Crédit photos : Thinkstock, Jacques Le Goff / ADEME
Impression : Ideart



REMERCIEMENTS

Ce document a fait l'objet d'une consultation auprès d'acteurs de terrain et de partenaires de l'ADEME. L'ADEME tient à remercier ces nombreux intervenants de divers horizons qui ont apporté des documents, des retours d'expérience, des idées et des conseils.

La participation à cette consultation n'implique pas une pleine adhésion à ce document ou à ses conclusions, qui n'engagent que les auteurs.

L'ADEME remercie :

[Franck Baudin](#), Geodeve - Suez Environnement
[Nicolas Baglin](#), ArcelorMittal
[Rémi Barbier](#), Ecole Nationale du Génie de l'Eau et de l'Environnement de Strasbourg (ENGEES), Cemagref, Conseil d'Animation Scientifique Déchets et Société
[Marie-Pierre Bory](#), C&S Conseils
[Céline Braillon](#), Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement (MEDDTL), Commissariat Général au Développement Durable, Bureau des Territoires
[Gérard Brun](#), Valorem
[Paul Carriot](#), Association Française des Ingénieurs et Techniciens de l'Environnement (AFITE)
[Jeanne Cartillier](#), Grand Lyon
[Stephan Castel](#), CESSA
[Pierrick Cézanne Bert](#), CESSA
[Antoine Charlot](#), Comité 21
[Alain Chosson](#), CLCV
[Paul Cloutour](#), Nantes Métropole
[Sandrine Dhénain](#), Arènes
[Mélanie Di Tola](#), Pôle Risque
[Brigitte Dufour-Fallot](#), Bio-Eco bureau d'études et de gestion en environnement et développement durable
[Jean-Marc Dziedzicki](#), Réseaux Ferrés de France (RFF)
[Laurence Ermisse](#), Association 4D
[Thierry Gissingier](#), Fondation de France
[Ghislaine Garin-Ferraz](#), Cité Plus
[Aurélie Gayraud](#), Valorem
[Emmanuel Goy](#), AMORCE
[Valérie Grémont](#), Fédération des Conseils de Développement
[Joana Janiw](#), AIP2-France
[Marion Lettry](#), [Delphine Lequatre](#), [Sonia Lioret](#) et [Benoit Seveno](#), Syndicat des Energies Renouvelables
[Pierre Legris](#), Abaété Conseil
[Christophe Lachaise](#), Ecopole

[Olivier Landel](#), Communautés Urbaines de France (ACUF)
[Laurence Monnoyer-Smith](#), Université Technologie de Compiègne
[François Mouterde](#), Planète Publique
[Jacques Pallas](#), Mairie de Saint Georges sur Arnon
[Anne Paris](#), Lille Métropole
[Gilles-Laurent Rayssac](#), Res-Publica et AIP2 France
[Judith Raoul-Duval](#), Zogma
[Yannick Régnier](#), Comité de Liaison des Energies Renouvelables (CLER)
[Aurélien Sautière](#), Décider Ensemble
[Flore Scheurer](#), Communauté Urbaine de Bordeaux
[Vincent Tibi](#), Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement (MEDDTL)
[Christophe Voineau](#), Commission Particulière du Débat Public Grand Paris
[Vincent Wissner](#), Association ETD

Un remerciement tout particulier à [Pascale Robinet](#) pour son appui en termes de relecture et de ré-écriture de ce document.



L'ADEME en bref

L'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME) est un établissement public sous la triple tutelle du ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie. Elle participe à la mise en œuvre des politiques publiques dans les domaines de l'environnement, de l'énergie et du développement durable. Afin de leur permettre de progresser dans leur démarche environnementale, l'Agence met à disposition des entreprises, des collectivités locales, des pouvoirs publics et du grand public, ses capacités d'expertise et de conseil. Elle aide en outre au financement de projets, de la recherche à la mise en œuvre et ce, dans les domaines suivants : la gestion des déchets, la préservation des sols, l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables, la qualité de l'air et la lutte contre le bruit.

www.ademe.fr

“ Depuis plus de dix ans, l'ADEME s'implique aux côtés des acteurs de terrain et des chercheurs en sciences humaines et sociales pour comprendre les enjeux de la concertation et de la participation du public aux prises de décisions dans le domaine de l'environnement. Ce document s'adresse aux acteurs de terrain qui veulent améliorer leur action à travers une réflexion sur la concertation. Il concerne les porteurs de projets publics comme privés (collectivités, élus locaux, entreprises - et les bureaux d'études qui les accompagnent). Il pourra également être utile aux simples citoyens (associations, particuliers...) et autres parties prenantes. Il s'articule autour des questions telles que : que peut-on attendre d'un processus de concertation ? Quand lancer une concertation ? Comment en choisir les modalités ? Il présente des exemples concrets, bonnes pratiques ou écueils, ainsi que les questions à se poser pour éviter ces écueils. Il soulève les questions qui permettront au lecteur de trouver ses propres réponses dans le contexte qui est le sien.

”



ADEME
20, avenue du Grésillé
BP 90406 | 49004 Angers Cedex 01

www.ademe.fr

