

# Concertation environnementale : complexité, freins et leviers



## Maurice Vague

MVCS Conseil

Consultant en environnement

Expert près la cour d'appel de Versailles (Industrie - pollution - sols et déchets)

Expert près la cour administrative d'appel de Versailles (Industrie - pollution - sols, déchets, eau et agriculture - nuisances, pollutions agricoles et dépollution).

Membre de la CNEJE<sup>1</sup> et de l'UCIE<sup>2</sup>

 *La concertation environnementale, outil de démocratie participative, facilite et apaise la prise de décision. C'est un processus complexe en évolution, devenu un élément clé pour l'acceptation sociétale des projets. Après un rappel des fondamentaux de la démocratie participative et de la concertation, l'auteur analyse la complexité de la concertation et identifie des freins à sa mise en œuvre et des leviers qui peuvent faciliter sa réussite.*

ADHÉSION / ACCEPTATION / APPROPRIATION / ANTENNES RELAIS DE TÉLÉPHONIE MOBILE / APAISÉ / CITOYENNETÉ / COMMUNICATION / CONCERTATION ENVIRONNEMENTALE / CONFIANCE / CULTURE DU RISQUE / DÉMOCRATIE / DIALOGUE / ENJEUX / ENVIRONNEMENT / EXPERTISE PRIVÉE / EXPERTISE TRANSVERSALE / FRICHE INDUSTRIELLE / INFORMATION / INTÉRÊT GÉNÉRAL / INTÉRÊT PARTICULIER / MÉDIATION / NÉGOCIATION / RADIOFRÉQUENCE / SÉRÉNITÉ / SOLS POLLUÉS. - RP, OO

 *Environmental consultation: complexity, brakes and levers. Environmental consultation, a tool for democratic participation, facilitates and assuages decision-making. It is a complex, changing, process that has become a key element in society's acceptance of projects. Following a summary of the fundamentals of participative democracy and consultation, the author analysis the complexity of the consultation process and identifies factors that can hinder its implementation as well as those that can facilitate its success.*

## CONCERTATION ENVIRONNEMENTALE ET DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE

La concertation environnementale est un processus de dialogue entre l'ensemble des parties prenantes<sup>3</sup> sur un projet local pour aboutir à une décision éclairée sur les différents enjeux. Elle concerne les projets qui touchent au territoire et ont une incidence sur l'environnement. C'est une aide à la mise en place des politiques publiques en matière d'aménagement, d'urbanisme, d'habitat, d'infrastructures, de transport et de prévention des risques. Elle permet à l'autorité compétente comme au maître d'ouvrage d'avoir un échange avec le public qui facilite l'acceptation d'un projet. Elle peut donner également une indication des modifications et aménagements à mettre en œuvre pour rendre le projet acceptable par le public au nom de l'intérêt général.

La concertation environnementale est un processus de dialogue entre l'ensemble des parties prenantes sur un projet local.

La démocratie participative désigne l'ensemble des dispositifs et des procédures qui permettent d'augmenter l'implication des citoyens dans la vie politique et d'accroître leur rôle dans les prises de décision. Elle trouve son fondement dans les lacunes de la démocratie représentative. On entend par intérêt général ou intérêt de la collectivité, la

somme des intérêts particuliers à court, moyen et long terme à l'échelle du territoire national ou local selon les caractéristiques du projet. Sa prise en compte nécessite des choix, des priorités, des arbitrages et donc des compensations.

La concertation environnementale s'intègre dans la chaîne des outils de démocratie participative. Elle se situe après l'information des parties prenantes et du grand public qui est large et ouverte et la communication vers les parties prenantes et le grand public qui est ciblée. Elle se fait avec les parties prenantes et le public concerné

par le projet pour éclairer l'arbitrage du décideur. Elle se situe avant la médiation qui est mise en place avec le public touché pour rendre possible l'arbitrage du décideur lorsque le dialogue s'est noué et avant la négociation qui a pour objectif d'aboutir à un accord entre le décideur et le public touché et qui est du domaine de la codécision.

La concertation permet d'agir opportunément en impliquant le public, pour réduire la montée des contestations, éviter les blocages sociétaux, légitimer la décision publique, générer l'acceptabilité sociale et aider la conservation de la confiance. Il s'agit de sortir du processus de création de la confiance, illustré par l'adage « *moins le public comprend, plus il se méfie.* »

La concertation environnementale correspond aux finalités 3 (épanouissement de tous les êtres humains) et 4 (cohésion sociale et solidarité entre territoires et entre générations) du développement durable<sup>4</sup>. Elle peut se faire avec un public relativement vaste (réunions publiques ou débat public, conférence de citoyens), ou plus restreint

et ciblé (réunion de proximité, visite de site, permanence des élus, exposition, ateliers citoyens, commission de concertation communale), ou sous forme de contacts interpersonnels (enquête publique, contact avec les élus).

La concertation environnementale vise quatre objectifs : aider l'autorité à décider, apporter l'information, renforcer la compréhension et la confiance, permettre que la réalisation du projet s'effectue dans la sérénité en connaissance des enjeux et du respect des droits de chacun. La concertation environnementale trouve ses fondamentaux dans la charte de la concertation en matière d'environnement mise en place le 5 juillet

L'autorité en charge du projet engage un dialogue avec les personnes concernées, mais elle reste libre de sa décision.

1996 par le ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement. La Charte fixe neuf objectifs pour aboutir à une concertation réussie dans les domaines de l'urbanisme, l'aménagement du territoire, les équipements collectifs et l'environnement :

- La concertation doit se faire en amont du projet
- Elle doit être aussi large que possible
- Elle est mise en œuvre par les pouvoirs publics<sup>5</sup>
- Elle exige la transparence
- Elle favorise la participation
- Elle s'organise autour de temps forts<sup>6</sup>
- Elle nécessite souvent la présence d'un garant
- Elle est financée par le maître d'ouvrage
- Elle fait l'objet de bilans<sup>7</sup>

La concertation environnementale trouve également ses fondamentaux dans la Convention d'Aarhus<sup>8</sup> signée le 25 juin 1998 par trente-neuf États. Pilier de la démocratie participative, cette convention définit l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel, et l'accès à la justice en matière d'environnement. Elle vise à améliorer l'information délivrée par les autorités publiques, vis-à-vis des principales données environnementales, à favoriser la participation du public à la prise de décisions ayant des incidences sur l'environnement (par exemple, sous la forme d'enquêtes publiques), à étendre les conditions d'accès à la justice en matière de législation environnementale et d'accès à l'information.

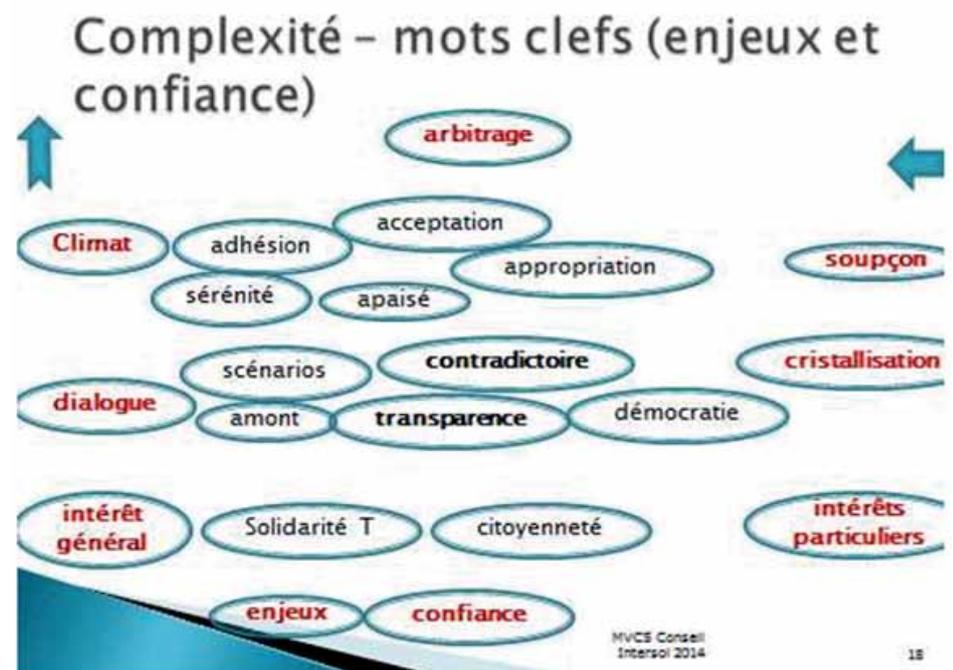
La Convention d'Aarhus s'est traduite par plusieurs directives : la 2003/4/CE qui stipule notamment que toute collectivité doit donner toute l'information qu'elle détient en matière d'environnement à toute personne

qui la lui demande, les directives instituant une obligation d'organiser un débat public sur les projets d'aménagement ayant une incidence sur l'environnement, et sur les plans et programmes concernant l'environnement. Les principes de la Convention ont été repris dans l'article 7 de la charte de l'environnement de 2004. Ils ont également été repris dans les lois Grenelle 1 & 2, particulièrement pour ce qui concerne la réforme de l'enquête publique (art 236), l'information et la concertation sur les projets (art 245), information de la CNDP<sup>9</sup> (art 246).

On peut citer également le principe 10 de la convention de Rio de Janeiro (1992) qui stipule que « la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés. » La concertation environnementale doit respecter six prin-

solutions sont encore possibles et si le public peut exercer une réelle influence. Ce point est une des clés pour préserver la confiance du public.

- La collectivité (l'ensemble des citoyens) doit prendre en charge l'indemnisation des intérêts particuliers lésés par la conséquence de la priorité donnée à la satisfaction de l'intérêt général. Cette indemnisation peut se faire par une compensation financière pour solde de tout compte ou une adaptation de la fiscalité<sup>10</sup>.
- Le climat recherché, de nature apaisée, est celui de la responsabilité citoyenne, de l'économie globale et de l'intérêt général.
- La responsabilité citoyenne (qui intègre l'économie globale du projet et l'intérêt général) doit être explicitée et partagée.
- Le langage utilisé doit s'appuyer sur des terminologies positives et mobilisatrices. Plutôt que de parler de la construction d'un centre de stockage de déchets on mentionnera la gestion de nos déchets en 2025.



cipes nécessaires à son succès :

- La concertation n'est pas la décision, l'autorité en charge du projet engage un dialogue avec les personnes concernées, mais elle reste libre de sa décision. Ce point doit être rappelé et mis en avant dès le départ, au risque de générer des incompréhensions et des frustrations de la part de ceux qui croient ou voudraient être à une table de négociation. Les parties prenantes sont libres ensuite de faire des recours si elles le souhaitent.
- La concertation environnementale doit commencer lorsque toutes les options et

## COMPLEXITÉS ET COMPLICATIONS

La concertation environnementale présente une complexité à la fois apparente et réelle, et cela explique qu'elle est parfois inefficace.

La complexité apparente vient du fait qu'elle utilise une palette d'outils<sup>11</sup> et de types ou modes de concertations très variés, insuffisamment expliqués, que le public comprend mal. La multiplicité des outils peut créer chez le public une perception de « flou » génératrice de méfiance.

Une complexité réelle découle des intérêts, des valeurs, des objectifs et des approches différents des acteurs et parties prenantes. Les intérêts sont du domaine du matériel (ce qui importe, ce qui est utile). Les valeurs sont du domaine de l'éthique, qui est la partie théorique de la morale (ce qui a du mérite, de la qualité – doctrine du bonheur et des moyens d'y accéder).

Les objectifs divergents sont les buts qui doivent être atteints au travers du projet. Les associations, par exemple, ont pour objectif la défense d'intérêts mais également le développement de leur notoriété. L'approche (manière d'aborder le problème) peut être de type gestionnaire (la concertation est vue comme un instrument de modernisation de l'action publique et de résolution des conflits), c'est la vision du maître d'ouvrage et de l'autorité compétente. L'approche peut être émancipatrice (revendication de transformations des rapports sociaux dans les conflits contre les injustices et dans les luttes pour l'égalité), c'est souvent la vision des associations. L'approche peut être enfin de type démocratique (processus de légitimation des décisions et de dépassement des conflits par le renouvellement de la délibération et des formes de l'accord), c'est la vision du législateur et de l'autorité compétente.

**Multiplicité des mots-clefs.** « Enjeux » (dont l'importance doit être démontrée, documentée et chiffrée) et « confiance » (qui doit être préservée et entretenue) en forment les principaux. Les concepts et les éléments critiques sont multiples : ils doivent être expliqués. (cf. figure)

**L'effet d'Olson** engage aussi sa propre complexité. L'américain Mancur Olson, qui a contribué à la théorie des choix publics, dans sa théorie des groupes, explique que dans un système démocratique une minorité bien organisée peut contrôler la majorité.

**La solidarité entre les territoires.** La solidarité entre les territoires, qui est à la base de l'adhésion pour les projets, est rendue complexe par notre schizophrénie. Nous sommes à la fois citoyen, résident, contribuable, consommateur, acteur économique ou demandeur d'emploi. Ce qui entraîne des intérêts et des objectifs contradictoires. Cette personnalité multiple se traduit dans les éléments constitutifs de la vie en commun (usines, infrastructures de transport, centre de traitement des déchets, trames vert et bleu & bio diversité) dont la construction et la maintenance impliquent des arbitrages. La solution de la solidarité entre les territoires passe notam-

ment par l'indemnisation et la compensation des intérêts particuliers lésés.

**Solidarité entre les générations.** La gestion des temps longs et courts doit être menée harmonieusement. Il s'agit de convaincre les générations actuelles de supporter les nuisances à court, moyen et long termes relatives à la construction et à l'implantation des investissements nécessaires aux générations futures.

**Culture sociétale.** Nous avons hérité, après soixante-dix années de société de consommation sans conflit majeur sur le territoire national, d'une culture de l'individualisme qui n'incite pas au partage. Notre culture de la vie en commun et de l'intérêt général est insuffisante. Les citoyens sont demandeurs de concertation, mais celle-ci est surtout perçue comme un moyen de défendre les intérêts individuels.

**Démarche du MOA,** décrite par Baruch Fischhoff, professeur au département « Social and Decision Sciences » (Sciences du social et de la décision) et « Engineering and Public Policy » (Ingénierie des Politiques publiques) de Carnegie Mellon University (Pittsburg), dans son analyse du management des risques environnementaux.

**"L'absence d'effet" indémontrable.** Dans bien des cas, il est impossible de démontrer un « non-effet ». Si un effet existe, le découvrir est une question de moyens à consacrer à sa recherche et de temps pour en établir sa démonstration. Si un effet n'existe pas, établir la démonstration scientifique de cette inexistence est souvent impossible (par exemple l'inexistence des phénomènes surnaturels n'est pas démontrable). La tâche du porteur de projet, notamment en matière de communication, est ainsi très délicate.

**Difficulté d'être pédagogique sur des sujets techniques pointus.** Un processus de concertation environnementale (complet, transparent, contradictoire) nécessite l'éclairage technique des experts. Ceux-ci se heurtent à la difficulté pédagogique d'expliquer en termes simples les phénomènes scientifiques concernés. Comme on le verra plus loin dans les exemples du recyclage des sols pollués et des implantations des antennes relais de téléphone mobile, il est difficile pour le maître d'ouvrage d'être transparent, clair et pédagogique sur des points très

techniques et également dans la culture du risque qui fait appel à des notions probabilistes mal perçues par le public.

**Clivage entre les théoriciens et les praticiens de la concertation.** La concertation est un processus complexe qui doit se développer en matière de concepts et de théorie autant que de manière pratique. Alors que les théoriciens développent un travail important, les acteurs ont tendance à ne pas s'appuyer sur ces travaux et à privilégier les méthodes empiriques. On constate un clivage entre les universitaires et les praticiens. Pour être bien comprise par le public, une opération de concertation nécessite que la présentation d'un projet parte du macro-économique et des fondamentaux sociétaux pour fixer les repères collectifs avant d'introduire le projet.

## GESTION DE LA COMPLEXITÉ

Une bonne gestion de la complexité implique une attention quant aux éléments suivants :

- Coopération et coordination en amont entre les acteurs.
- Identification dès le début du processus des attentes de la population et des contraintes générées par le projet, qui est souvent perçu de façon négative par le plus grand nombre.
- Réflexion sur les indemnisations à envisager pour les riverains concernés. Il est juste que les citoyens bénéficiaires de la prise en compte de l'intérêt général indemnisent les citoyens dont les intérêts particuliers sont pénalisés.
- Pédagogie pour une bonne compréhension des données économiques du projet par le public. Pilotage du changement subi par le public.

Nous avons hérité, après 70 années de société de consommation sans conflit majeur sur le territoire national, d'une culture de l'individualisme qui n'incite pas au partage.

Comme dit plus haut, la culture de l'individualisme héritée du XXe siècle freine la réussite de la concertation environnementale. Soixante-dix années de société de consommation, sans conflit majeur atteignant l'intégrité de notre territoire national. Cette période a favorisé le développement de modes de vie individualistes : habitat en maison individuelle présenté comme « la clé du bonheur », déplacement en voiture individuelle présenté comme « la clé de l'indépendance », loisirs individuels considérés comme un « élément de différenciation ». La charge de l'impôt est mal expliquée, donc insuffisamment comprise. Elle est perçue

comme une charge injuste dont l'aspect de redistribution est contesté alors que c'est avant tout une contribution à une réussite collective. La boucle de la cohésion républicaine est loin d'être achevée dans les esprits.

La culture de la vie en commun peut donc être un levier et un ferment puissant pour favoriser le succès des processus de concertation :

- Développement du logement en immeubles concentrés sur des zones densifiées (résultant de la politique actuelle en matière d'urbanisme) ;
- Loisirs individuels ou collectifs sur des espaces ou équipements publics à préserver ensemble, déplacements en transports en commun devenant confortables ;
- Éducation civique, historique, géographique, planétaire qui permet de faciliter la compréhension de la vie en commun et favorise la cohésion républicaine de la citoyenneté mondiale.

## RECYCLAGE DE FRICHES INDUSTRIELLES

La reconquête et la réutilisation des anciennes friches industrielles sont une nécessité, pour assurer une urbanisation nécessaire, dans le cadre d'un développement durable qui impose de préserver les terrains naturels et de maîtriser l'étalement urbain. En matière de gestion de sites pollués, de recyclage de friches industrielles, et notamment de mise en place de servitudes de restriction d'usage qui assurent une réutilisation du terrain avec un usage limité permettant au projet de reconversion d'être soutenable économiquement, la concertation permet de faciliter l'adhésion du public, de l'informer sur les points techniques et de l'éclairer.

Au-delà des domaines traditionnels (eau, sols, déchets, air, bruit) et compte tenu de l'interaction des milieux, cette information fait appel à de nombreuses disciplines : d'abord purement scientifiques (cheminement des pollutions, chimie, géotechnique, biologie, médecine), ensuite relevant de sciences dites non exactes (pédagogie et communication, notamment en matière de culture du risque), et enfin celles liées à des calculs de probabilités (pertinence de la politique de gestion SSP<sup>12</sup> ; pertinence des études ; efficacité de l'ingénierie ; analyse des risques santé). Les pollutions des sols et des eaux peuvent être perçues par le pu-

blic (les risques liés aux produits chimiques sont globalement connus), mais la notion de risque acceptable est mal comprise par les riverains et difficile à expliquer. La sensibilité du public pour cette problématique est forte, car on touche non seulement à la valeur du patrimoine, mais aussi à la santé, avec des risques essentiellement à moyen et long termes difficiles à appréhender.

## IMPLANTATION D'ANTENNES DE TÉLÉPHONIE MOBILE

L'implantation des antennes est une nécessité pour assurer la couverture du territoire en téléphonie mobile et en services associés, de plus en plus demandeurs de densité en

ondes radiofréquence. Le public, qui est demandeur de téléphonie, est par ailleurs inquiet des effets liés à l'implantation d'une antenne-relais à proximité de son habitat. Des processus de concertation sont mis en place pour permettre des implantations d'antennes-relais de façon apaisée et prévenir les conflits. Les problématiques concernent l'exposition aux

ondes électromagnétiques radiofréquence, les effets sanitaires (biologiques et épidémiologiques), les valeurs limites d'émission et d'exposition acceptables.

## VOIES DE PROGRÈS

Pour identifier des voies de progrès on peut souligner quelques points.

- La concertation est un processus complexe qui doit se développer en matière de concepts et de théorie autant que de manière pratique. Alors que les théoriciens développent un travail important, les acteurs ont tendance à ne pas s'appuyer sur ces travaux et à privilégier les méthodes empiriques. On constate un clivage entre les universitaires et les praticiens.
- La concertation est un processus qui demande une éducation civique et historique solide des citoyens et des maîtres d'ouvrage pour une bonne appréhension de l'intérêt général, de la solidarité entre les territoires et entre les générations.
- La concertation nécessite de développer chez les citoyens la culture scientifique et technique, ainsi que la culture du risque.
- Une bonne pédagogie impose de partir du macro-économique et des fondamentaux sociétaux pour fixer les repères collectifs avant d'introduire le projet.
- La préservation de la confiance implique

de parler clairement au public concerné, ce qui est d'autant plus difficile quand le niveau de technicité est élevé.

- La satisfaction de l'intérêt général doit être accompagnée d'une indemnisation des intérêts particuliers lésés. L'indemnisation n'est pas taboue. Il est préférable et juste de l'envisager dès le départ.
- Les processus de concertation doivent être améliorés pour, à la fois, assurer une plus grande exigence en matière de participation citoyenne, mais également assurer aux porteurs de projets un cadre optimum pour que ceux-ci puissent continuer à investir en France. La reconquête industrielle des territoires dépend de cette clé de l'acceptabilité sociale des projets. La réimplantation des usines, lorsque le balancier de la mondialisation reviendra vers la zone Europe, doit pouvoir se faire de façon apaisée, dans la paix sociétale et autant sur notre territoire national que dans les pays voisins.

## NOTES

1. Compagnie nationale des experts de justice en environnement, [www.cneje.org](http://www.cneje.org)
2. Union des Consultants et Ingénieurs en Environnement, [www.ucie.org](http://www.ucie.org).
3. Partie prenante : toute personne ayant un intérêt ou une « valeur » dans la décision : porteur de projet (public ou privé), habitants et riverains, associations locales, associations thématiques nationales, représentants d'intérêts économiques, services de l'état, collectivités locales, médias, groupes d'usagers temporaires (touristes).
4. Cinq finalités du développement durable : 1 : Lutte contre le changement climatique et la protection de l'atmosphère — 2 : Préservation de la biodiversité, protection des milieux et des ressources- 3 : Epanouissement de tous les êtres humains — 4 : Cohésion sociale et solidarité entre territoires et entre générations — 5 : Dynamique de développement suivant des modes de production et de développement responsables.
5. Lorsque le maître d'ouvrage n'est pas une autorité publique, il lui faut alors tenir l'autorité publique compétente informée de son projet et définir avec celle-ci les modalités de concertation.
6. Temps forts de la concertation : Examen de l'opportunité du projet, définition du projet, réalisation.
7. Rapports intermédiaires et bilan définitif.
8. Convention qui précise notamment que 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. Pilier de la démocratie participative, ce texte essentiel contribue à créer la confiance du citoyen envers ses institutions, et plus largement, leur fonctionnement démocratique.
9. Commission Nationale du Débat Public
10. La fiscalité, dont un des objectifs est la redistribution des richesses, pourrait être adaptée. Les taxes territoriales (foncières et habitation) pourraient être modulées (augmentées pour les communes ou résidents qui bénéficient du projet et diminuées pour celles et ceux qui en supportent les contraintes et nuisances).
11. Outils de concertation : débat public, conférence de citoyens, réunions publiques ou de proximité, visite de site, enquête publique, permanence des élus, exposition, ateliers, cahier d'acteurs, conférence citoyenne, contact interpersonnel, forum internet ...
12. Sites et Sols Pollués

La culture de la vie en commun peut être un levier et un ferment puissant pour favoriser le succès des processus de concertation.