



**HAL**  
open science

## Retour d'expériences sur la concertation vue par les acteurs environnementaux et les élus locaux,

Jean-Eudes Beuret, Anne Cadoret

### ► To cite this version:

Jean-Eudes Beuret, Anne Cadoret. Retour d'expériences sur la concertation vue par les acteurs environnementaux et les élus locaux,. [Rapport de recherche] ADEME. 2011. hal-00907276

**HAL Id: hal-00907276**

**<https://hal.science/hal-00907276v1>**

Submitted on 6 Dec 2016

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Copyright

RETOUR D'EXPERIENCES  
SUR LA **CONCERTATION**  
VUE PAR  
LES **ACTEURS**  
**ENVIRONNEMENTAUX**  
ET LES **ELUS LOCAUX**



---

**ETUDE REALISEE POUR LE COMPTE  
DE L'ADEME PAR JEAN-EUDES  
BEURET ET ANNE CADORET**

**Octobre 2011**

## Remerciements :

Nous tenons à remercier Albane Gaspard ainsi que tous les membres du comité de pilotage, Thierry Gissingier (Fondation de France), Pierre-Yves Guihéneuf (Geysier), Gilles Laurent-Rayssac (Res Publica) et Eric Plottu (ADEME), pour leurs remarques avisées d'experts extérieurs qui ont permis d'améliorer ce rapport en affinant certains propos. Nous remercions également les grands témoins et les personnes plus ou moins impliquées dans les processus participatifs à l'échelle locale qui ont acceptées de nous recevoir.

Jean-Eudes Beuret et Anne Cadoret

Coordination technique : Albane Gaspard - Service Economie et Prospective–ADEME (Paris)

Toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite selon le Code de la propriété intellectuelle (art. L 122-4) et constitue une contrefaçon réprimée par le Code pénal. Seules sont autorisées (art. 122-5) les copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé de copiste et non destinées à une utilisation collective, ainsi que les analyses et courtes citations justifiées par la caractère critique, pédagogique ou d'information de l'œuvre à laquelle elles sont incorporées, sous réserve, toutefois, du respect des dispositions des articles L 122-10 à L 122-12 du même Code, relatives à la reproduction par reprographie.

Any representation or reproduction of the contents herein, in whole or in part, without the consent of the author(s) or their assignees or successors, is illicit under the French Intellectual Property Code (article L 122-4) and constitutes an infringement of copyright subject to penal sanctions. Authorised copying (article 122-5) is restricted to copies or reproductions for private use by the copier alone, excluding collective or group use, and to short citations and analyses integrated into works of a critical, pedagogical or informational nature, subject to compliance with the stipulations of articles L 122-10 – L 122-12 incl. of the Intellectual Property Code as regards reproduction by reprographic means.

### 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.

<http://www.ademe.fr>

### About ADEME

The French Environment and Energy Management Agency (ADEME) is a public agency under the joint authority of the Ministry for Ecology, Sustainable Development, Transport and Housing, the Ministry for Higher Education and Research, and the Ministry for Economy, Finance and Industry. The agency is active in the implementation of public policy in the areas of the environment, energy and sustainable development.

ADEME provides expertise and advisory services to businesses, local authorities and communities, government bodies and the public at large, to enable them to establish and consolidate their environmental action. As part of this work the agency helps finance projects, from research to implementation, in the areas of waste management, soil conservation, energy efficiency and renewable energy, air quality and noise abatement.

<http://www.ademe.fr>

# Sommaire

<b>RESUME</b> .....	5
<b>INTRODUCTION : OBJECTIFS ET METHODOLOGIE</b> .....	13
<b>PREMIERE PARTIE : REVUE DE LA LITTERATURE</b> .....	18
<b>DEUXIEME PARTIE : ETUDES DE CAS</b> .....	76
Première section. Comment les acteurs environnementaux et les élus locaux se saisissent-ils de la concertation ? .....	88
Deuxième section. Elus locaux et acteurs environnementaux dans la concertation : stratégies, postures et ambiguïtés .....	110
Troisième section. Quel bilan font-ils de la concertation ? Quelles conditions de succès et voies d'amélioration ? .....	137
Quatrième section. Evolutions et perspectives.....	157
<b>TABLE DES MATIERES</b> .....	167

## Liste des sigles et acronymes

ADEME	Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie
ADEROC	Association de Défense contre la Rocade Nord Ouest et pour la protection de l'environnement Nord Ouest dijonnais
AEU	Approche Environnementale de l'Urbanisme
ANRU	Agence Nationale de Renouvellement Urbain
APNE	Association de Protection de la Nature et de l'Environnement
ASPROS	Association Sojaldicienne de Promotion de la Santé
AU	A Urbaniser
CAA	Cour Administrative d'Appel
CAUE	Conseil en Architecture Urbanisme et Environnement
CE	Communauté Européenne
CGEDD	Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable
CNDP	Commission Nationale du Débat Public
CPIE	Centre Permanent d'Initiatives pour l'Environnement
DDASS	Direction Départementale des Affaires Sociales et Sanitaires
DDE	Direction Départementale de l'Equipeement
DDTM	Direction Départementale des Territoires et de la Mer
DEAL	Direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (Martinique)
DIREN	Direction Régionale de l'Environnement
DRAF	Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt
DREAL	Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
DRIRE	Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement
DUP	Déclaration d'Utilité Publique
EDF	Electricité De France
EPCI	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
FNCAUE	Fédération Nationale des Conseil en Architecture Urbanisme et Environnement
FNCPIE	Fédération Nationale des Centre Permanent d'Initiatives pour l'Environnement
FNE	France Nature Environnement
GIP	Groupement d'Intérêt Public
GIP-GPV	Groupement d'Intérêt Public – Grand Projet de Ville
IFEN	Institut Français de l'Environnement
LINO	Ligne Nord Ouest
LOA	Loi d'Orientation Agricole
LOADDT	Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire
NIMBY	Not In My BackYard
NTIC	Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication
OCDE	Organisation de Coopération pour le Développement Economique
OMEGA	Objectif Médiation Grand Angoulême
ONF	Office National des Forêts
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PLU	Plan Local d'Urbanisme
PNR	Parc Naturel Régional
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'Environnement
RSE	Responsabilité Sociale d'Entreprise
SAGE	Schéma d'Aménagement et de Gestion de l'Eau
SCoT	Schéma de Cohérence Territorial
SIAGM	Syndicat Intercommunal d'Aménagement du Golfe du Morbihan
SIG	Système d'Information Géographique
SMVM	Schéma de Mise en Valeur de la Mer
SRU	Solidarités Renouvellement Urbain
TA	Tribunal d'Appel
TGV	Train à Grande Vitesse
UNESCO	United Nation Educational Scientific and Cultural Organization
WWF	World Wide Foundation

## Résumé

Cette étude a été réalisée en deux temps, avec d'abord une revue de la littérature existante, puis l'analyse de sept cas d'étude représentant un échantillon diversifié de situations de concertation environnementale. En voici les principaux résultats.

L'intérêt pour la participation des citoyens à l'action publique a accompagné la montée en puissance des préoccupations environnementales à partir des années 1960. Les catastrophes et conflits environnementaux ont joué un grand rôle et favorisé l'entrée en politique de l'environnement. Les conflits liés à l'environnement ont contribué à faire émerger une participation citoyenne, progressivement inscrite dans des textes qui posent des exigences d'information, de concertation, de participation. Ces textes ne définissent cependant pas ce qu'est la concertation : il en résulte des pratiques très hétérogènes.

Si la littérature regorge de définitions, une convergence se dégage autour de points de référence que sont la construction collective et le caractère coopératif d'une démarche qui relève d'un processus. Il est important de bien distinguer ce qui relève de la consultation, de la concertation, de la négociation, de la participation et de la gouvernance, distinctions établies dans notre rapport bibliographique. Nous y avons également distingué différentes situations de concertation locale pour l'action publique environnementale, avec des dynamiques exogènes aux parties prenantes et des dynamiques endogènes aux territoires concernés, des concertations encadrées par des dispositifs de référence et d'autres qui ne le sont pas, des situations de conflit, de tension ou de paix sociale.

**Dans la réalité, comment les acteurs environnementaux et les élus locaux se saisissent-ils de la concertation ?** Les sept études de cas réalisées, ainsi que les entretiens auprès de « grands témoins » apportent certaines réponses. Qu'elle soit choisie ou qu'elle s'impose à celui qui la met en œuvre, la concertation répond toujours à une combinaison – diversement dosée – de trois objectifs : l'information, l'acceptation, la co-construction.

L'information recouvre des objectifs plus ou moins ambitieux : il peut s'agir seulement de fournir des informations aux parties prenantes, mais le promoteur de la concertation peut être ouvert à la réception d'informations, ou même vouloir en collecter. Il s'agit d'exploiter les savoirs locaux mais aussi de mieux comprendre le jeu d'acteurs.

Un deuxième objectif est l'acceptation d'un projet, d'une décision. Contrairement à ce qui ressort souvent de la littérature, il ne s'agit pas seulement d'obtenir l'acceptation par le public d'un projet porté par un décideur : il s'agit parfois de faire accepter, par les décideurs, un projet co-construit par diverses parties prenantes. Il existe donc différentes cibles d'un objectif de légitimation, d'appropriation et d'acceptation, qui peuvent être des élus, le grand public, certaines catégories d'acteurs, des financeurs. Il s'agit notamment de faire accepter des exigences environnementales en facilitant l'appropriation des enjeux. Cet objectif trouve plusieurs déclinaisons, avec la légitimation du projet et/ou de l'acteur qui le porte, l'appropriation du projet et/ou des enjeux, un simple consentement ou un compromis.

Un dernier objectif, parfois inexistant, porte sur une co-construction de l'action, du projet, de la décision qui est l'objet de la concertation. Des ambitions diverses créent un gradient, au sein duquel nous avons distingué trois niveaux de référence : l'objectif peut être d'apporter des ajustements mineurs à un projet à partir de demandes locales, d'engager une consultation visant à choisir parmi différents scénarii, ou d'associer les parties prenantes à une co-construction.

Au fait de privilégier l'un ou l'autre de ces trois objectifs correspondent différentes approches de la concertation. Pour certains, proches de la sphère du « débat public », la concertation est indissociable

d'un projet préexistant, qu'il s'agit de mettre en discussion. Pour d'autres, la concertation est d'abord une co-construction qui vise à transformer un état initial en un état final, avec ou sans projet. Pour d'autres enfin, l'essentiel de la concertation est de satisfaire un droit à l'information environnementale et un droit des citoyens à la prise de parole.

On observe qu'il existe un rapport entre la façon dont les acteurs considèrent le conflit et leur approche de la concertation. Certaines concertations sont engagées de façon à prévenir des conflits et surtout des blocages durables, mais de façon générale, ceux qui engagent des processus de concertation savent qu'ils peuvent engendrer des conflits : dès lors, on engage des concertations non pas pour éviter la conflictualité, mais parce qu'on l'accepte.

**A quoi sert la concertation du point de vue de l'environnement ?** La participation et la concertation se sont développés sur la base d'un postulat leur associant des effets positifs en matière d'environnement, postulat aujourd'hui largement questionné (La Branche, 2009, Ballan, 2011). Dès lors, un intérêt pour l'évaluation des processus de concertation se développe, mais l'analyse bibliographique confirme le caractère lacunaire des dispositifs d'évaluation existant. Deux types de méthodes et outils sont proposés par la recherche, avec d'une part des évaluations processuelles basées sur l'analyse de caractéristiques du processus jugées déterminantes quant aux effets potentiels, d'autre part des évaluations en termes d'effets, mais qui restent très en retrait (Salles, 2006, Blondiaux, 2006). Il est donc important de se pencher sur les effets de la concertation, notamment en termes d'environnement. La concertation permet notamment de :

- Rendre acceptable soit un projet environnemental,
- Rendre acceptables des préoccupations environnementales dans un projet qui ne l'est pas.
- Faire valoir des exigences environnementales locales, portées par des acteurs locaux, dans des projets environnementaux globaux tels que des infrastructures visant la production d'énergies renouvelables : ceux qui « représentent » alors l'environnement sont parfois des citoyens, parfois l'Etat.
- Obtenir une contribution des citoyens à la production d'une certaine qualité environnementale, sans laquelle un projet d'éco-quartier a par exemple peu de sens.
- Révéler ce que recouvre la qualité de l'environnement, au vu des demandes de ceux qui y vivent, pour mettre en œuvre des actions visant à la mesurer et à l'améliorer.

Finalement, qu'elle vise l'appropriation d'enjeux environnementaux pour l'acceptation de certaines actions et contraintes, l'adoption de gestes « éco-citoyens » et/ou la révélation de ce qu'est la qualité d'un environnement local, la concertation permet à la fois de définir et d'accroître un « intérêt environnemental territorialisé » : susciter l'intérêt des acteurs du territoire pour l'environnement revient à l'accroître ; la recherche de compromis entre des demandes environnementales locales et globales parfois contradictoires revient à le définir.

Parmi les produits de la concertation cités par nos interlocuteurs, figurent le fait de « révéler la complexité » et d'éclairer le porteur d'un projet dans sa démarche, en lui permettant de mieux comprendre les attentes des uns et des autres, leur légitimité, les divergences d'intérêts, qui représente qui. C'est également un « projecteur braqué sur le projet » ou toute autre action ou décision, qui révèle ses failles et ses atouts et ce faisant, permet son amélioration. La concertation permet de limiter les blocages ou au moins d'affaiblir les arguments qui sous-tendent les blocages, lesquels peuvent être synonymes de non gestion de problématiques d'environnement et de développement durable. La concertation produit des actions environnementales plus utiles, car mieux comprises, ainsi que des actes individuels plus conformes à l'intérêt collectif environnemental.

La concertation produit enfin un capital pour l'avenir de la gouvernance de l'environnement, sous la forme d'aptitudes des citoyens à la participation, d'aptitudes des acteurs du territoire à écouter et intégrer des préoccupations qui ne sont pas les leurs dans leurs gestes et décisions, de nouvelles proximités interindividuelles et interinstitutionnelles mobilisables pour la gouvernance environnementale, de la structuration d'une représentation des intérêts des uns et des autres, là aussi mobilisable pour un dialogue construit, de coordinations entre acteurs qui échappent souvent au processus qui les engendrent mais qui font partie de ses produits.

Ces bénéfices justifient-ils les coûts afférents à la concertation ? Des éléments fragmentaires ont été collectés sur cette question de l'efficacité : les coûts sont significatifs mais parfois jugés faibles par rapport au coût total d'un projet et généralement considérés comme incontournables au vu des bénéfices escomptés ou de l'impossibilité « *de revenir à ce que l'on faisait avant* ».

Dire que la concertation a des effets intéressants est une chose, mais la comparaison avec d'autres modes de gestion de l'environnement est importante. Or, il ressort des entretiens que le fait de privilégier la voie de la concertation répond à des objectifs environnementaux et sociétaux indissociables, nos interlocuteurs considérant les voies alternatives à la gestion concertée de l'environnement comme porteuses d'effets sociaux indésirables. Plus encore, et au-delà d'une concertation qui peut n'associer que des représentants, certains insistent sur l'importance d'une participation du public, qui reste parfois très modeste dans les cas étudiés.

**Quels facteurs sont déterminants quant à la « productivité » des concertations environnementales ?** Les bénéfices escomptés cités ci-avant ne sont obtenus que si le processus est bien mené. Or, le bilan établi par les élus locaux et acteurs environnementaux rencontrés est contrasté. Presque tous citent des expériences réussies et d'autres passablement frustrantes. Nous nous sommes donc attachés à inventorier les facteurs de succès ou d'échec des processus, que les élus locaux et acteurs environnementaux identifient sur la base de leurs expériences de concertations environnementales. Les facteurs déterminants sont les suivants :

- Le fait d'engager le processus de concertation ou tout au moins la relation avec les parties prenantes en amont de la définition des choses et, lorsqu'il s'agit d'un projet soumis à des obligations d'études d'impact, en amont de ces études. S'il est utile de pouvoir présenter des intentions et objectifs clairs, la concertation ne doit pas être engagée sur la base d'un « *plan prédéfini* ».
- Le choix des lieux de concertation n'est pas anodin, le choix des mots l'est encore moins et doit être précis : un comité de liaison n'est pas la même chose qu'un comité de pilotage et une consultation n'est pas une concertation. Un grand témoin parle de « *catastrophe sémantique* » pour évoquer des mots employés à contre-sens.
- La posture de celui qui engage et porte la concertation est très importante. Il doit être ouvert à ce qui s'y joue et à ce qu'il s'y dit. C'est à la fois une ouverture à une certaine co-construction, l'apport systématique de réponses aux questions et demandes des parties prenantes, une attention aux dynamiques locales et une ouverture à leur prise en considération.
- La conduite de la démarche doit être basée sur la constitution, la consolidation et l'élargissement progressifs d'un réseau de parties prenantes, entre lesquelles on s'emploiera à créer de nouvelles proximités. Cette démarche est employée de façon très raisonnée par certains, de façon intuitive par d'autres, mais sa progressivité et la question des proximités à construire est parfois négligée, avec des effets très négatifs.
- Les formats d'action employés, notamment dans la façon dont les problématiques sont présentées et mises en discussion, doivent permettre « l'accès au sensible et au complexe », pour toutes les parties prenantes.
- Enfin, lorsque la concertation est engagée localement pour satisfaire des objectifs environnementaux nationaux, une grande attention aux dynamiques locales s'impose. En effet, des récurrences apparaissent dans les exemples mobilisés par nos interlocuteurs comme « ce qu'il ne faut pas faire » : on y retrouve des démarches imposées au local au nom d'objectifs environnementaux globaux, chiffrés, avec des démarches trop descendantes, précipitées et discontinues.

Une question clé reste celle de l'articulation entre la concertation et la prise de décision, car même un processus bien conduit reste exposé à des blocages politiques. Le problème n'est pas celui du positionnement de la concertation, entre démocratie participative et démocratie représentative, qui paraît assez clair. Le problème est d'abord de mieux tenir compte des enjeux et rapports de force politique dans la conduite de concertations environnementales portant sur des aspects techniques : le portage de tels processus par des élus minoritaires dans le territoire est pour le moins risqué. Il est ensuite de tenter d'adapter les processus à certaines contraintes politico-administratives, tels que les rythmes décisionnels, la verticalité de certains mécanismes décisionnels, les cycles électoraux, les fractures politiques au sein du territoire, l'hétérogénéité de l'ouverture des élus à la concertation. Le



portage et les modalités de la concertation doivent tenir compte d'éléments politiques souvent traités avec une certaine naïveté dans un exercice qui se veut apolitique, mais ne l'est pas.

**Quelle posture ont les élus locaux dans la concertation ?** Il ressortait de la revue de la littérature que la concertation peut être utilisée par l'élu local pour tenter de se légitimer et/ou légitimer des décisions, ce qui rejoint certains objectifs relevés dans les études de cas. En matière d'environnement elle peut lui servir à gérer des risques décisionnels en partageant ce risque avec d'autres. Face à une conflictualité éventuelle, elle est employée pour tenter d'éviter une « guérilla locale » et des blocages liés à la judiciarisation de la vie locale. Lorsque cette judiciarisation touche les élus personnellement, ils souhaitent s'en prémunir et la concertation peut être envisagée comme un moyen de le faire.

La revue de la littérature montrait également que si certains élus sont motivés par la concertation, d'autres sont suspicieux et s'y investissent par obligation, souvent *a minima*. Nous constatons effectivement que si la concertation est aujourd'hui acceptée comme une référence obligée, elle est loin de recueillir l'adhésion de tous. Mais entre deux bornes que sont d'une part l'élu « hypermotivé », qui développe des concertations et prend des risques, d'autre part l'élu contraint, qui ferme le jeu tant qu'il le peut, la très grande majorité des élus locaux rencontrés oscille entre prudence et intérêt pour la concertation, dans une approche très pragmatique.

Il ressort des études de cas que les élus locaux sont impliqués dans des concertations environnementales soit en tant que participants à des concertations engagées au nom d'objectifs environnementaux qui dépassent leur territoire, soit en tant que participant ou porteur de concertations nées du territoire. Ils s'y engagent alors pour des motifs très pragmatiques, tout en mettant en balance des risques et des bénéfices politiques potentiels.

La concertation s'impose d'abord parfois à eux, de par la loi, des difficultés d'application de la loi ou le conflit. Elle apparaît ensuite comme un « passage obligé » dans une pragmatique du projet : l'élu se légitime par la mise en oeuvre de projets dont l'acceptation suppose des processus de concertation plus ou moins conséquents. Le fait que la concertation soit incontournable est souvent le fruit d'une histoire comme le montrent plusieurs des cas d'étude, à laquelle il faut s'intéresser. Enfin, une concertation en engendre très fréquemment d'autres, par des effets « boule de neige » et l'élu local se trouve alors entraîné dans une dynamique qu'il n'avait pas toujours envisagée.

Que la concertation s'impose à l'élu ou soit le fruit d'une pragmatique du projet et de l'action locale, une grande majorité d'élus locaux la considèrent comme incontournable. Ils en minimisent ou en optimisent la portée en jouant sur ses modalités, en fonction de leur sensibilité mais surtout des risques et bénéfices escomptés. Certains mettent en place tant des concertations *a minima* que de réelles concertations, selon les enjeux.

Dans les concertations environnementales, la posture des élus locaux n'est pas exempte d'ambiguïtés, comme le montre la revue de la littérature. Ils sont d'abord souvent soumis à une injonction : une concertation est exigée, mais en l'absence de balises et de définition. Ils doivent ensuite accepter un certain partage de leur pouvoir et une posture d'égalité dans le dialogue. Ils doivent enfin gérer certaines oppositions entre un intérêt local et l'intérêt général, notamment lorsque des enjeux environnementaux globaux (par exemple les énergies renouvelables) se heurtent à des enjeux environnementaux locaux.

Certaines de ces ambiguïtés n'apparaissent pas dans les études de cas, notamment la question du partage du pouvoir et de l'égalité dans la prise de parole, qui semble poser beaucoup moins de problèmes aux élus locaux qu'à des élus de niveau supérieur. Par contre, d'autres ambiguïtés apparaissent avec force, notamment lorsque la concertation est imposée au local au nom d'objectifs environnementaux globaux et que l'élu local doit trouver sa place dans des concertations qu'il n'a pas initié : il doit alors se faire le porte parole d'intérêts environnementaux généralement reconnus comme légitimes, tout en ayant un rôle de garant d'un intérêt territorial. A l'interface entre des intérêts individuels locaux et l'intérêt général, entre des dynamiques exogènes et endogènes au territoire, il joue un rôle clé de médiation et d'intermédiation locale, qui sert la concertation mais dans lequel il ne se sent pas toujours soutenu. Ce rôle est délicat et mériterait d'être mieux reconnu.

**Qu'en est-il des « acteurs environnementaux » ?** Nous avons tout d'abord revisité les contours de ce terme à partir de la revue de la littérature, pour distinguer, parmi ces acteurs :

- la société civile et notamment les associations de Protection de la Nature et de l'Environnement,
- des écologues et écologistes,
- des agents des services de l'Etat dédiés aux questions environnementales,
- les médias,
- des entreprises engagées dans des actions environnementales ou qui prennent des engagements au nom d'accords volontaires et d'une responsabilité sociale et environnementale.
- les professionnels de la participation impliqués dans des concertations environnementales, parmi lesquels figurent notamment des agents des collectivités territoriales et des consultants.

Toutes ces catégories n'ont pu être étudiées dans le cadre de cette étude, mais certaines d'entre elles ont fait l'objet d'une analyse approfondie.

L'Etat intervient dans des concertations environnementales locales soit parce qu'il est sollicité dans des situations de conflit, soit pour piloter des procédures dont il a la charge, soit pour faire avancer des objectifs nationaux. Mais en dehors de ces cas de figure, les services de l'Etat sont souvent peu présents dans les concertations environnementales locales, posture justifiée par le fait que s'ils doivent ensuite instruire des dossiers issus de la concertation, ils ne veulent pas être en position de juge et partie.

Même si cet argument est compris par les parties prenantes, il n'en est pas pour autant bien accepté, notamment par des élus locaux qui jugent souvent qu'ils sont en première ligne pour expliquer et assumer les conséquences de décisions prises à un niveau supérieur, et que l'Etat tend à s'éloigner du local. Les acteurs locaux jugent aussi que l'Etat reste fragmenté et peine à faire face au défi de la transversalité imposé par la concertation environnementale : certains services proches des acteurs économiques peinent encore à intégrer des exigences environnementales, et des services environnementaux peinent à considérer des enjeux qui relèvent du développement durable dans son ensemble.

Pour ce qui est des professionnels de la participation, ils sont en situation de facilitateur, animateurs, conseillers auprès du pilote du processus. Ce sont des agents territoriaux qui ne s'investissent que pour la durée d'un processus, ou des agents spécialisés : cette fonction leur est souvent confiée sans formation spécifique préalable, mais dans certains cas, les élus ont pris conscience de l'importance de les doter de compétences spécifiques. Ce sont ensuite des consultants, parmi lesquels existe une réelle dichotomie, mise en exergue par la littérature et retrouvée sur le terrain, entre d'une part des militants de l'environnement et/ou de la participation qui se sont progressivement professionnalisés, d'autre part des professionnels de la consultance qui investissent ce domaine, avec des référentiels fort différents.

La littérature comme certains de nos interlocuteurs interrogent le fait de savoir si la consultance est un format adapté à une fonction qui demande un investissement dans la durée et un engagement de la part de celui qui porte la concertation et éventuellement le projet qu'elle concerne : dans certains cas est privilégiée l'extériorité d'un consultant, alors que d'autres porteurs de démarches de concertation préfèrent recourir à des ressources internes.

Lorsque ce ne sont pas des consultants qui sont mobilisés pour accompagner, animer ou piloter, ce sont souvent des agents de collectivités territoriales, de chambres consulaires ou d'organisations telles que les CAUE : ils jouent un rôle clé, pourtant très peu étudié jusqu'alors. Certains préparent des concertations qui sont conduites par leurs élus, alors que d'autres s'investissent directement dans le pilotage de ces concertations, tout en veillant à ne pas perdre la légitimité que leur confèrent leurs élus et à ne pas les déposséder de leurs prérogatives. Entre ces deux bornes, leur positionnement est délicat. Par ailleurs, comme les élus locaux, ce sont là encore des acteurs situés à l'interface entre des exigences contradictoires, dont le rôle d'intermédiation et parfois de médiation est souvent sous-estimé.

Le rôle de la société civile dans les conflits et concertations environnementales est l'objet de beaucoup plus de travaux, notamment centrés sur les APNE. La revue de la littérature nous a conduits à présenter diverses typologies qui tentent d'éclairer la nébuleuse des mouvements

associatifs qui interviennent dans les concertations environnementales, mais ces typologies sont elles-mêmes très diverses et les études de cas et les grands témoins nous ont permis de dresser notre propre état des lieux.

Nous distinguons d'abord des associations caractérisées par un concernement direct de leurs membres vis-à-vis d'une problématique donnée. Ces associations sont trop souvent réduites dans la littérature à un syndrome NIMBY et certains auteurs s'attachent à montrer leur rôle de « révélateur social et environnemental » et leur rôle pour attirer l'attention sur la territorialité des enjeux. Parmi elles figurent d'une part des associations « nymbistes », d'autre part des associations qui réagissent à la dégradation d'un environnement soumis à des dégradations locales non déplaçables, qui ne peuvent donc plaider pour que les choses se fassent ailleurs. Toutes ces associations sont caractérisées par une posture d'opposition, un concernement direct et un engagement qui n'est pas envisagé au-delà de la durée de règlement d'un problème.

Viennent ensuite des associations scientifiques et militantes, institutionnalisées, dotées de salariés, au sein desquelles il convient de distinguer des associations ancrées dans la contestation, alors que d'autres sont ancrées dans le dialogue et entendent d'abord participer à la construction de la durabilité. Les deux se réclament de l'environnement, mais ont des stratégies qui les conduisent à considérer la concertation de façon différente. Une vraie ligne de fracture sépare certaines d'entre elles, mais des passeurs ont aussi été identifiés.

Il est intéressant d'observer que même si les relations entre toutes ces associations ne sont pas exemptes de conflits, elles se jugent complémentaires et mettent en place des coopérations multi-scalaires et multiformes au cas par cas, qui dépassent largement les réseaux formels. C'est aujourd'hui l'une de leur force. Elles partagent toutes un autre atout qui est une capacité à mobiliser des expertises parfois très spécifiques, au sein de leurs membres et des réseaux dont disposent leurs membres. Lorsqu'elles sont reconnues et mises en dialogue avec les expertises des autres parties prenantes, ces expertises peuvent être un apport intéressant pour la concertation environnementale.

La légitimité et la représentativité des associations est aujourd'hui questionnée par la littérature, alors même que des textes récents renforcent leur rôle. L'une des études de cas nous a permis d'observer la trajectoire d'implication dans un conflit environnemental de citoyens sans tropisme associatif : la structuration associative reste incontournable, même si elle n'est alors que temporaire. La représentativité des associations est largement questionnable et doit être questionnée, mais c'est aujourd'hui une forme de représentation systématique de la société civile dans les concertations environnementales.

Quelles sont leurs stratégies d'action et quelle est la place de la concertation dans ces stratégies ? Là encore, la littérature nous a apporté des éléments complétés par les études de cas. Nous distinguons finalement des stratégies de :

- formation (se documenter, échanger entre soi, surveiller, assister aux réunions publiques),
- information (communiquer auprès du grand public, informer),
- contestation (mobiliser, réaliser des analyses et développer un argumentaire, attaquer en justice),
- participation (participer à des concertations, négocier),
- alliances (rechercher des appuis).

Le fait de participer ou d'engager des concertations est le fait de tous les types d'associations, y compris celles ancrées dans la contestation : la concertation est utilisée en complément d'autres stratégies. A l'échelle de l'ensemble des associations, comme au sein de chacune d'entre elles, une combinaison de stratégies est utilisée et la concertation n'est pas raisonnée comme une alternative à d'autres stratégies mais comme un complément. Certaines associations sont plus ancrées dans la contestation, d'autres dans la concertation, mais toutes jugent ces stratégies complémentaires.

La concertation n'est pas vue comme une alternative au contentieux, auquel certaines associations ont recours tout en participant au sein d'espaces de dialogue. Le contentieux est globalement considéré par les associations comme « improductif mais nécessaire ». Il permet rarement à une association d'obtenir ce qu'elle souhaite, mais lui permet de bloquer certaines actions et, ce faisant,

de développer ses actions, de créer un débat et d'obtenir un statut de partie prenante au débat, d'exercer une pression certaine en faveur du respect de la loi. Au vu des difficultés rencontrées par les services de l'Etat pour faire respecter le droit environnemental, le recours par les associations au contentieux est jugé d' « utilité publique » par nombre d'acteurs, même lorsqu'ils en soulignent les effets négatifs (judiciarisation de la vie publique, blocages durables ayant pour corollaire la non gestion de problèmes environnementaux), à tel point que certains s'inquiètent de voir l'Etat compter sur les associations pour jouer un rôle de veille et de rappel à la loi qui devrait être de son fait.

Le contentieux a une utilité certaine pour susciter la concertation environnementale et légitimer certaines parties prenantes. La complémentarité entre concertation et contentieux peut étonner, autant que celle entre concertation et lobbying. Les associations utilisent des stratégies de lobbying contre un projet, mais aussi et de plus en plus en faveur de propositions et modèles de développement alternatifs. Elles entendent là aussi susciter des concertations autour de propositions qui intéressent l'environnement. Contentieux, lobbying et concertation ne sont pas des stratégies alternatives, mais les éléments d'une combinatoire.

Comme celle des autres « acteurs environnementaux » étudiés, la posture des associations dans la concertation n'est pas exempte d'ambiguïtés. L'indépendance scientifique et militante que revendiquent les APNE définies dans notre typologie par ces deux termes (scientifiques et militantes) est mise à mal par le lien au politique qui s'établit à la faveur de la concertation. Par ailleurs, elles se sont dotées de salariés spécialisés à l'aide d'emplois aidés et entendent désormais garder ces ressources humaines grâce à une activité de production de services (expertises, éducation à l'environnement...) : ceci crée des ambiguïtés entre des postures de facilitateur, de partie prenante, de prestataire. Enfin, le mot « environnement » est lui-même porteur de controverses entre des acteurs qui s'investissent en son nom : certains en gardent une vision naturaliste restreinte au milieu naturel, alors que d'autres envisagent l'environnement au sein d'une perspective de durabilité, à une échelle territoriale.

**Qu'est-ce qui a changé et va changer sur le front de la concertation environnementale ?** Après nous être intéressé à la montée en puissance concomitante des questions de participation et d'environnement, nous nous sommes intéressés aux évolutions récentes et aux perspectives qui se profilent.

Même si certains enjeux environnementaux restent des « enjeux-clignotant », qui reviennent sur la scène publique lors de catastrophes pour se faire ensuite plus discrets, les enjeux environnementaux sont aujourd'hui plus reconnus. C'est en soi un facteur favorable à la concertation environnementale, mis en avant par nos interlocuteurs dans plusieurs études de cas. Nombre d'acteurs ont acquis des compétences au dialogue issues d'expériences qui ont servi d'apprentissage et nombre d'acteurs partagent désormais des références communes, dans leur parcours personnel et professionnel et dans leurs connaissances des enjeux environnementaux : ceci constitue un terrain potentiellement fertile.

A l'inverse, le fait que la concertation ait été érigée au rang de norme ou de point de passage obligé de l'action publique engendre de multiples détournements de la norme : il semble parfois devenu plus important de pouvoir afficher l'existence d'une concertation que de veiller à son effectivité. C'est un risque pour le futur.

La gouvernance à cinq telle qu'elle a été définie par le Grenelle de l'environnement pourrait marquer une certaine évolution. Mais nous avons observé une vraie fracture entre de rares interlocuteurs nationaux qui citent la gouvernance à cinq comme une nouvelle référence de l'action publique, alors que d'autres acteurs nationaux ne la connaissent pas et que cette référence reste totalement inconnue des acteurs locaux rencontrés. Cette fracture est aujourd'hui sans conséquence, mais pourrait l'être si l'usage de cette référence devait se développer dans certaines sphères de l'action publique.

Enfin, l'un des éléments nouveaux les plus notoires est l'ouverture de nouvelles possibilités liées aux Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (NTIC). C'est d'abord Internet qui permet à l'ensemble des parties prenantes, notamment associatives, d'accéder facilement à des informations très précises, à la fois scientifiques et juridiques, possibilité qu'elles exploitent très bien. Ce support est ensuite largement utilisé par les associations pour se faire connaître, diffuser des

informations et mobiliser le grand public. C'est enfin un outil parfois utilisé pour collecter des avis et propositions, même s'il ne remplace en rien le face à face.

Les outils numériques de référencement et de partage de données représentent le second volet des ouvertures permises par les NTIC : ils permettent d'élaborer des outils de représentation du réel associant des données géo-référencées de nature très diverse, parmi lesquelles peuvent figurer des avis de citoyens : ces outils peuvent être le support d'échanges au sein de communautés collaboratives accessibles, multi-scalaires, flexibles. Chacun produit, échange et utilise des données investies dans le débat. Ces outils ouvrent de nouvelles possibilités en cours d'exploration : l'investissement réalisé par certains dans ces outils laisse entrevoir des perspectives d'utilisation notoires dans le cadre de concertations environnementales.

**Finalement**, désormais reconnue comme incontournable, la concertation fait partie des diverses stratégies utilisées par les élus locaux et les acteurs environnementaux pour traiter des problématiques environnementales. Elle s'ajoute à d'autres stratégies vis-à-vis desquelles elle ne fait pas figure d'alternative mais de complément. Les acteurs rencontrés, sur la base d'expériences plutôt satisfaisantes qu'ils comparent à des expériences très frustrantes, identifient des facteurs clés du succès de telles démarches, que nous avons inventorié. Ils ont également identifiés des facteurs qui font évoluer la concertation environnementale et lui ouvrent des perspectives nouvelles. Compte tenu de la diversité des situations de concertation, un plus grand nombre d'études de cas aurait permis d'aller plus loin dans cette étude, mais elle permet doré et déjà de caractériser la façon dont ces acteurs se saisissent de la concertation, ce qu'ils en attendent, ce qu'ils jugent comme déterminant quant aux succès de ces démarches, ce qu'ils identifient comme des pièges à éviter, puis d'analyser le positionnement des uns et des autres et les ambiguïtés inhérentes à la posture de certains d'entre eux.

## Introduction : objectifs et méthodologie

### *Contexte et objectifs de l'étude*

L'action publique environnementale est aujourd'hui marquée par un appel à la concertation et à la participation du public que l'on retrouve de façon récurrente dans les textes et directives. Le principe n°10 de la déclaration de Rio, qui prône « la participation de tous les citoyens, à un niveau qui convient », pour le traitement des questions environnementales, a été suivi de plusieurs textes qui reprennent ce principe. Ce sont en particulier la loi Barnier de 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, qui crée notamment la Commission Nationale du Débat Public, la convention d'Aarhus ratifiée par l'Union Européenne en 1998 et qui prône la participation du public à la prise de décisions ayant des incidences sur l'environnement, la loi Solidarité et Renouvellement Urbain de 2000 qui introduit une obligation de concertation préalable à l'élaboration et à la révision des documents d'urbanisme, ou la loi de 2002 relative à la démocratie de proximité, qui précise les principes de droit à l'information et à la participation en matière d'environnement. Depuis 2005, ces principes sont inscrits dans la charte de l'environnement incluse en préambule de la constitution française, qui pose que toute personne a le droit de « participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ». Enfin, en 2007, la question de la concertation environnementale a fait l'objet de travaux spécifiques lors du « Grenelle de l'environnement », notamment au sein du groupe consacré à la construction d'une « démocratie écologique ». Cet appel à la concertation et à la participation a été suivi d'effets même si, ces termes étant généralement non définis, ils ont été interprétés de façons diverses, faisant apparaître des pratiques allant d'une simple information du public à de réelles concertations, en passant par diverses formes de consultation. Par ailleurs, force est de constater que ces opérations ont été mises en place sans que l'on se préoccupe d'en évaluer l'intérêt, se basant sur un postulat implicite selon lequel la participation citoyenne et les processus de concertation visant à la mettre en œuvre seraient par essence un atout pour l'action publique. Sur le terrain, ceci engendre des critiques relatives au rapport coût-bénéfices des actions engagées, à leurs objectifs réels, à l'évaluation de leurs effets. Dans le domaine de l'environnement, ceci conduit certains scientifiques à mettre en cause l'opportunité d'une gestion concertée des écosystèmes et à proposer de revenir à des mécanismes décisionnels strictement hiérarchiques. En arrière plan de ces critiques, transparaît l'impérieuse nécessité de s'intéresser aux effets de la participation des citoyens et des processus de concertation mis en œuvre, notamment sur le plan environnemental. Interroger les élus et, plus généralement, des acteurs de l'environnement investis dans de tels processus semble pertinent, avec pour objectif de disposer d'un retour d'expérience de leur part, à partir d'une certaine prise de recul.

L'ADEME s'implique depuis plusieurs années aux côtés de chercheurs en sciences humaines et sociales et de praticiens de la concertation pour comprendre les enjeux de la participation du public aux prises de décision. Elle a notamment engagé une réflexion sur l'évaluation de la concertation dans le but d'aider à la formulation de politiques publiques dans les domaines d'activité qui sont les siens : Energie et Climat, Air et Bruit, Déchets et Sols, Consommation et Production Durables, Ville et Territoire Durables. Dans le cadre de la présente étude, elle a souhaité que soient étudiés d'une part les « acteurs environnementaux »<sup>1</sup> et leurs relations aux mécanismes de concertation a priori (en amont du processus de décision : quelle conception ont-ils de la concertation par rapport à d'autres mécanismes d'intervention dans les processus de décision ?) et a posteriori (quel bilan comparatif tirent-ils sur le plan environnemental de la concertation une fois celle-ci terminée ?), d'autre part les

---

<sup>1</sup> Définis de la façon suivante dans les termes de référence de l'étude : par acteurs environnementaux, on entend les associations agissant dans le champ de l'environnement, les élus locaux des partis politiques dans la mouvance écologique ou ayant un intérêt particulier pour l'environnement (type éco-maires), les techniciens des DREAL (dans leur composante DRIRE et DIREN) ... On inclut également les personnalités historiques de la cause environnementale.

élus locaux<sup>2</sup> et leurs conceptions des relations entre concertation et environnement là encore a priori (pourquoi les élus locaux choisissent-ils de gérer une question de manière concertée ?) et a posteriori (quel bilan tirent-ils de la prise en compte des aspects environnementaux dans le processus de concertation ?)

L'étude a pour objectif de répondre aux questions suivantes :

- Comment les acteurs environnementaux et les élus locaux (dans la mouvance écologiste ou non) se saisissent-ils de la question de la concertation ?
- Quelle place donnent-ils à la concertation par rapport à d'autres mécanismes d'intervention dans les prises de décision ? Apparaît-elle comme une ressource parmi d'autres ou comme une revendication centrale liée à leurs valeurs ? Quels sont ces autres mécanismes d'intervention ?
- Comment conçoivent-ils le lien entre concertation et environnement ? En particulier, comment conçoivent-ils l'objectif assigné aux processus de concertation ?
- Quels sont les éléments qui leur paraissent les plus efficaces dans les mécanismes de concertation pour faire avancer leur cause ? Dans quelles conditions la concertation permet-elle une meilleure prise en compte des arguments environnementaux ?
- Comment la concertation peut-elle être une plateforme de travail entre acteurs environnementaux ?
- Peut-on identifier quelques personnalités qui ont agi comme des passeurs sur ces questions d'environnement et de concertation ? Quelles étaient les conceptions et les convictions qui guidaient ces passeurs ? Quel bilan en font-ils ?
- Comment expliquer la montée concomitante des revendications environnementales et des discours participatifs ?
- Existe-t-il une différence de perception entre les acteurs environnementaux selon leur statut ?

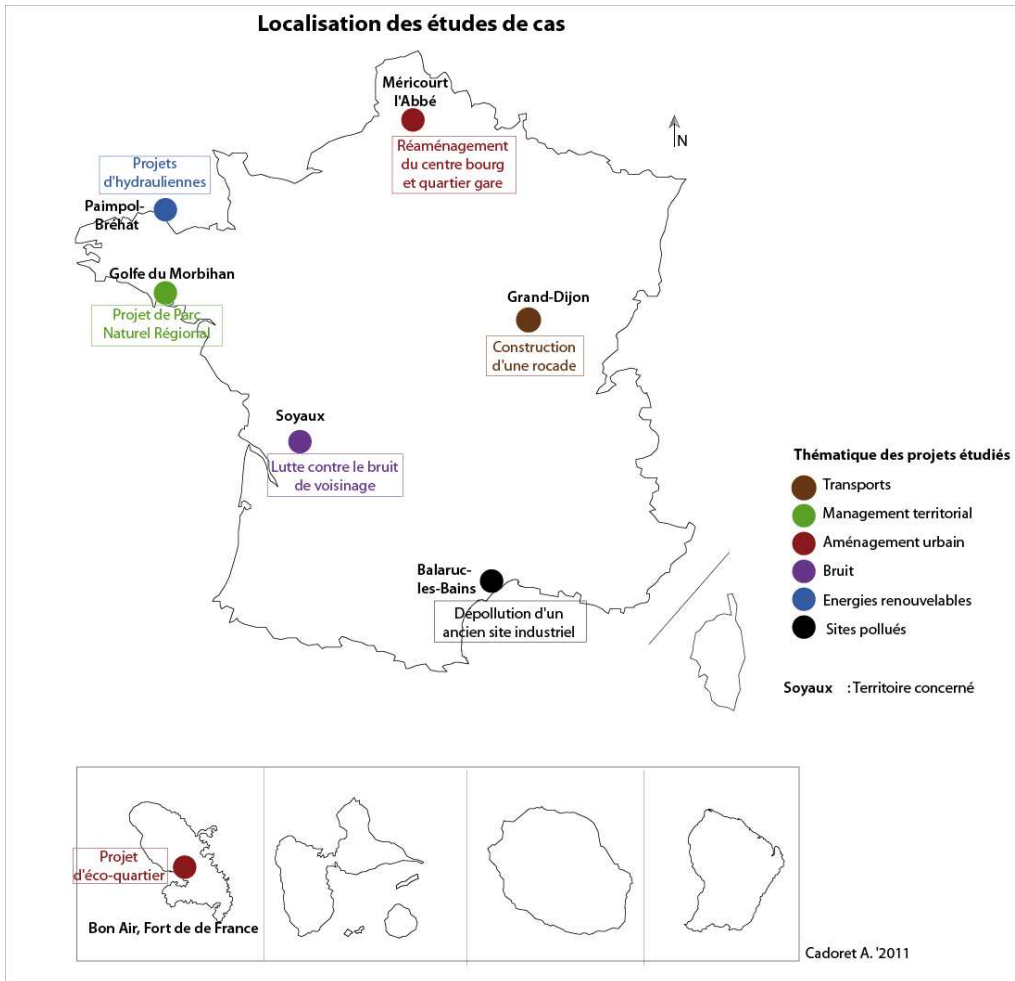
### **Méthodologie**

L'étude a été réalisée en deux temps. En premier lieu, une analyse bibliographique a permis d'établir un état de l'art sur les différentes questions abordées par l'étude et d'affiner nos hypothèses. On a exploité des textes issus de différentes disciplines : sciences politiques, géographie de l'environnement, économie, sociologie de l'environnement. Le rapport qui en résulte ne constitue pas le cœur de l'étude mais a guidé nos questionnements et l'élaboration des outils de collecte de données auprès des élus locaux et acteurs environnementaux.

Dans un second temps, ont été sélectionnés sept cas d'étude, de façon à privilégier la diversité des situations. Ont été retenues des situations conflictuelles alors que d'autres ne le sont pas, ou peu, des situations où un projet est mis en discussion alors que dans d'autres cas tout est à construire, des situations où une ou plusieurs procédures doivent être suivies et des processus qui ne sont guidés par aucune procédure. Nous avons également maximisé la diversité géographique des cas d'étude, considérant que les variations inter-territoriales qui existent par exemple en matière d'habitudes de coopération intercommunale ou d'approche du conflit peuvent influencer la façon dont la concertation est envisagée par les élus locaux comme par les acteurs environnementaux. Enfin, nous avons tenté de couvrir la diversité des axes de travail de l'ADEME (le bruit, les déchets, les énergies et matières renouvelables, le management environnemental, les sites pollués et les sols, le transport), même si le thème des déchets a été écarté à la demande du commanditaire, en raison du nombre important de travaux déjà réalisés par l'ADEME sur ce thème. L'échantillon retenu est présenté dans la figure suivante :

---

<sup>2</sup> Selon les termes de référence, les élus locaux concernés par cette étude sont ceux qui sont en première ligne dans les conflits locaux, à savoir les élus de l'échelon municipal et des EPCI.



**Figure 1 : les cas d'étude**

Cette carte illustre la diversité des situations géographiques, des objets et des situations de concertation étudiées. Notons que certains cas ont été retenus car ils apportaient des éléments spécifiques par rapport à des questions issues de l'analyse bibliographique, relatives par exemple à la place des agents de l'administration ou des agents de Collectivités Publiques Locales. Il s'agit donc d'un échantillon restreint, non représentatif, mais issu d'un choix raisonné privilégiant la diversité des situations et des spécificités correspondant aux questions posées par l'analyse bibliographique.

La revue de la littérature nous ayant permis de constater la surreprésentation du Débat Public dans les travaux de recherche et études réalisées dans le champ des concertations environnementales, nous n'avons pas retenu de cas où un débat public a été mis en œuvre. Par contre, nous avons mobilisé ponctuellement les résultats de l'observation de débats publics, réalisée dans d'autres cadres. D'une façon plus générale, sur certains thèmes ont été mobilisées ponctuellement des études de cas que nous avons réalisé durant la même période, dans diverses opérations de recherche<sup>3</sup>. Si nous ajoutons ces cas secondaires, notre échantillon est le suivant :

<sup>3</sup> Notamment dans le cadre du programme PISTE (Développement industrialo-portuaire, enjeux socio-environnementaux et gestion durable des territoires dans les ports de commerce), financé par le Ministère de l'Environnement et coordonné par Valérie Lavaud Letilleul



Axes ADEME	Région	Cas d'étude
Bruit	Sud-Ouest	Projet de concertation sur la réduction des nuisances sonores mis en œuvre par l'Association Sojaldicienne de Promotion de la Santé
Energies et matières renouvelables	Ouest	Hydroliennes en mer : installation d'un parc expérimental à Paimpol Bréhat
	Ouest	(Echantillon secondaire : le cas des éoliennes en mer, avec le choix d'un site en Bretagne Nord a été utilisé à titre comparatif)
Management environnemental	Martinique	Ecoquartier de Bon Air : opération de déconstruction d'un habitat dégradé et de construction d'un écoquartier. Concertation sur un cahier des charges d'éco-quartier caribbéen
	Nord	Approche Environnementale de l'Urbanisme : commune de Méricourt Labbé
	Ouest	Projet de Parc Naturel Régional du Golfe du Morbihan
Sites pollués et Sols	Sud-Est	Pollution des sols à Balaruc-les-bains : ancien site industriel
	Nord Ouest	(Echantillon secondaire : gestion des pollutions des sols et de l'air dans le Grand Port Maritime du Havre)
Transport	Nord Est	Construction d'une infrastructure routière : la LINO (liaison Intercommunale Nord Ouest) à Dijon.
	Sud-Est	(Echantillon secondaire : débat public autour d'un terminal méthanier et lancement d'une « concertation continue sur l'aménagement des bassins Ouest », par le Grand Port Maritime de Marseille-Fos)

**Tableau 1 : les cas d'étude : échantillon principal et échantillon secondaire**

Pour chacun des sept cas de notre échantillon principal ont été rencontrées entre 5 et 8 personnes, soit 41 personnes au total : ce nombre a été ajusté en fonction de notre connaissance préalable de la situation étudiée (élevée dans le cas du projet de Parc Naturel Régional du Golfe du Morbihan, moyenne dans le cas de Balaruc-les-Bains, faible dans le cas de la LINO, nulle dans le cas de Bon Air, de Soyaux, de Méricourt L'abbé ou du Parc Hydrolien de Paimpol Bréhat) et de la complexité de la situation. Parmi eux figurent toujours des élus, des associations environnementales, des agents des structures qui portent la concertation, des agents de services publics associés à la concertation.

Pour chacun des cas, nous avons réalisé une chronologie détaillée des événements du processus. Les comptes rendu des entretiens ont ensuite donné lieu à une analyse transversale.

Des entretiens ont ensuite été réalisés auprès de cinq « grands témoins » de la concertation environnementale. Là encore, nous avons souhaité maximiser la diversité des points de vue, avec des personnalités nationales, régionales et/ou attachées à un territoire, élues et/ salariées d'une organisation. Les personnes rencontrées sont : Yves Brien, actuel directeur de la FNCAUE, après avoir été directeur de la FNCPIE de 2001 à 2005, président de la commission environnement de la Fondation de France, qui a été directeur d'un CPIE durant 12 ans dans les Mauges et a également une expérience d'élus local ; Jean-Stéphane Devisse, directeur des Programmes de Conservation au WWF France. Joël Labbé, élu de la mouvance écologiste, à la fois maire, /conseiller général, président du syndicat intercommunal qui porte le projet de Parc Naturel Régional du Golfe du Morbihan et qui vient d'être élu sénateur ; Philippe Marzolf, vice président de la Commission Nationale du Débat Public. ; Jean-Claude Pierre, fondateur des associations Eaux et Rivières de Bretagne en 1976, puis Nature et Culture en 1990, avant de contribuer à la fondation du Réseau Cohérence en 1997, association fédérant des organisations professionnelles agricoles, des associations de consommateurs et des APNE, également auteur de plusieurs ouvrages portant notamment sur la question de la qualité de l'eau et sur le développement durable.

### **Les limites de l'étude**

Bien qu'il soit sensiblement plus conséquent et surtout plus divers que ceux des études récentes réalisées sur la concertation ou sur la gouvernance environnementale, l'échantillon reste bien entendu très restreint compte tenu de l'extrême diversité des situations rencontrées. Nous avons tenté de contourner cette limite en réalisant une analyse bibliographique préalable qui nous a permis d'approcher de nombreuses autres études de cas.

Les deux parties de ce rapport correspondent aux deux temps de l'étude, avec la présentation de la revue de la littérature, puis l'exposé des résultats de nos études de cas.

Dans le rapport bibliographique, après avoir resitué les choses dans leur contexte à partir d'une approche historique de la montée en puissance des revendications environnementales, politiques de l'environnement et dispositifs participatifs, nous posons la problématique de la définition de la concertation et de son évaluation. Nous établissons ensuite un panorama des acteurs environnementaux, puis proposons un focus sur les associations qui interviennent dans le champ de l'environnement. Enfin, la dernière partie porte sur les élus locaux et leur implication dans des concertations environnementales.

Les résultats des études de cas sont ensuite présentés. Nous commençons par répondre à la question « comment les acteurs environnementaux et les élus locaux se saisissent-ils de la concertation environnementale ? » et quels objectifs lui sont affectés. Ceci nous permet d'explorer la diversité des situations existantes et de ce que recouvre le terme de « concertation environnementale », aujourd'hui, dans l'action publique locale. Nous revenons ensuite, en faisant écho à la revue de la littérature, sur le positionnement et les stratégies respectives des élus locaux et de divers acteurs environnementaux, vis-à-vis de la concertation environnementale. Nous nous intéressons ensuite aux bénéfices environnementaux que ces acteurs identifient comme les produits de la concertation, puis aux conditions et facteurs qui permettent, aux yeux de ces acteurs, d'obtenir de tels bénéfices.

## **PREMIERE PARTIE**

## **REVUE DE LA LITTERATURE**

# PREMIERE PARTIE

## REVUE DE LA LITTERATURE

### *Introduction*

Cette première partie est le fruit d'un travail qui visait d'une part à enrichir nos hypothèses en vue des travaux menés sur le terrain et à les discuter au sein du comité de pilotage de l'étude, d'autre part à alimenter le rapport final. Les hypothèses énoncées en conclusion de cette partie sont à la fois le fruit de cette revue de la littérature et d'une réflexion basée sur nos travaux antérieurs. Ce travail bibliographique a constitué une base pour sélectionner les cas d'étude et construire les guides d'entretien.

Après avoir contextualisé les choses à partir d'une approche historique de la montée en puissance des revendications environnementales, politiques de l'environnement et dispositifs participatifs, nous posons la problématique de la définition de la concertation et de son évaluation. Nous établissons ensuite un panorama des acteurs environnementaux, puis proposons un focus sur les associations qui interviennent dans le champ de l'environnement. Enfin, la dernière partie porte sur les élus locaux et leur implication dans des concertations environnementales.

## **1. Le contexte : relations entre la montée en puissance des préoccupations environnementales et celle de la participation**

Notre propos se base ici sur une analyse chronologique : les événements cités sont présentés dans la frise chronologique placée en fin de chapitre (Figure 3).

### **1.1. La montée des préoccupations environnementales**

Les catastrophes environnementales des 20<sup>è</sup> et 21<sup>è</sup> siècle ont joué un rôle clé dans la montée en puissance des préoccupations environnementales. Elles sont portées à connaissance des citoyens de la planète très rapidement - voir instantanément aujourd'hui - grâce aux outils de télécommunication dont nous disposons et des images symboliques sont véhiculées pour les illustrer, tel l'oiseau prisonnier du pétrole en 1967 lors de la première grande marée noire à Torrey Canyon (Boy, 2009). Les marées noires de Santa Barbara en 1969 et de l'Amoco Cadiz en 1978, l'accident nucléaire de Tchernobyl en 1986, la marée noire de l'Erika en 1999, celle du Prestige en 2002, l'explosion de la plate-forme pétrolière dans le Golfe du Mexique en 2010 et la catastrophe de Fukushima en 2011 participent à la prise de conscience - ou le rappellent pour les événements les plus récents - que les actions de l'homme peuvent avoir des conséquences particulièrement néfastes sur les milieux, l'homme et ses activités.

Avant cela, Giblin (2001) rappelle qu'en 1962, dans son livre *Silent spring*, Rachel Carlson « dénonçait déjà les destructions d'oiseaux et de poissons provoquées par l'abus des insecticides, herbicides et pesticides aux États-Unis et la diffusion lente mais cumulative de ces produits chimiques dans les aliments et finalement dans le corps humain ». En réalité, les discours alarmistes émergent dès les années 1950 (Lacroix et Zacaï, 2010), mais ils ne se construisent et ne se diffusent que dans les années 1970 : ils concourent alors à la prise de conscience de l'existence de relations complexes et systémiques entre les éléments naturels et les actions anthropiques. L'interdépendance des grands problèmes à l'échelle mondiale est mise en évidence dans le rapport Meadows, rapport « alarmiste et quelque peu scandaleux » (Giblin, 2001) intitulé *Limits of growth* (1972), qui porte sur les dangers de la croissance démographique et qui connaît un fort impact, notamment après le premier choc pétrolier de 1973. Ce rapport est rédigé par des experts regroupés au sein du *Club de Rome* (créé en 1968) qui poursuivent l'idée du biologiste américain Paul Herlich prédisant une grande famine dans les années 1970 en raison de l'augmentation de la population (la bombe P). Les experts produisent un rapport très controversé car ils utilisent un discours néomalthusien pour souligner la nécessité « d'économiser les ressources et épargner l'environnement » (Boy, 2009) en promouvant l'idée que seul le ralentissement, voir l'arrêt de la croissance démographique et économique peut permettre de maintenir durablement l'activité humaine.

Les catastrophes environnementales ainsi que la production et la diffusion des discours alarmistes contribuent à une prise de conscience des enjeux environnementaux dans les années 1960-1970 et à une montée en puissance des revendications environnementales, l'une alimentant l'autre (

Figure 2). En effet, les premiers mouvements écologistes et les associations de protection de la nature, comme l'association *Les Amis de la Terre* émergent dans ces années (en 1969 aux Etats-Unis et en 1970 en France) et participent à la vulgarisation scientifique et à la sensibilisation de la population et des élus aux atteintes aux milieux naturels et à la défense de l'environnement. En parallèle des revendications liées à des enjeux globaux, il existe des mobilisations sur des projets localisés comme celles contre le barrage sur l'Hudson en 1965, celles portant sur la création du parc national de la Vanoise en 1969 et 1971 ou encore les résistances locales contre le projet de construction d'une centrale nucléaire à Plogoff (1975).

## 1.2. L'entrée en politique de l'environnement

Une sensibilité nouvelle émerge par la montée des préoccupations écologiques dans l'opinion publique. « L'environnement » entre dans le vocabulaire politique dans les années 1970-1980. La prise en compte de l'environnement par les politiques se manifeste dans le discours du Président Nixon en 1970 (Giblin, 2001). En France, elle se manifeste par la création du Ministère de l'Environnement en 1971, par la candidature aux élections présidentielles d'un militant écologiste (Réné Dumont) en 1974, puis par la création du parti des Verts en 1984. Sur la scène internationale, Matagne (2003) rappelle que 47 conventions concernant la protection de l'environnement sont signées entre 1960 et 1970. La première conférence sur l'environnement est organisée à Stockholm en 1972 et donne lieu à la création du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE). Le principe pollueur-payeur est inscrit dans l'Acte Unique Européen en 1986, puis dans la déclaration de Rio en 1992. L'idée de développement durable, soulignant l'articulation entre le développement économique, social et environnemental en prenant en considération les générations futures apparaît dans le rapport Brundtland en 1987. Peu après, en France, selon Lacroix et Zaccai (2010) « *le score élevé des Verts en 1989 favorise la proposition d'un Plan national pour l'environnement par le secrétaire d'État écologiste Brice Lalonde* ». L'environnement fait son entrée dans les programmes politiques et devient objet de controverses. La notion passe d'une connotation écologique à une connotation écologiste. Le mot a donc un sens d'écologie scientifique dans un premier temps, puis un sens politique. La notion d'environnement évolue avec l'évolution des mentalités et s'oriente vers une nouvelle approche des problèmes sociaux (pollutions, radioactivité...), devenant une préoccupation citoyenne et une demande sociale.

Si l'environnement ne peut plus être ignoré par les politiques, sa prise en compte reste encore modeste au sein des politiques publiques. En témoigne notamment la multiplication des mouvements contestataires à la fin des années 1980 en France. En effet, au nom de l'environnement, apparaissent des revendications pour une meilleure qualité de vie et d'avenir (Le Louarn, 1996 ; Charlier, 1999 ; Lecourt, 2003). Les plus emblématiques sont les oppositions envers les grands projets d'aménagement : « *La mutation est sensible, principalement à travers une multiplication de controverses autour de projets les plus divers, depuis la fin des années quatre-vingt. Les plus visibles portent sur de grands ouvrages de transports (autoroutes, TGV, aéroport, lignes électriques très haute tension, etc.) mais il existe aussi une nébuleuse d'autres controverses portant sur des projets les plus divers (incinérateurs, centre de stockage de déchets, porcherie industrielles, zones d'activités commerciales, etc.)* » (Jobert, 1998). Subra (2007) parle d'une « *généralisation des conflits* » dans les années 1980 et cite les contestations portant sur l'aménagement de la Loire, le projet du canal Rhin-Rhône, le tracé du TGV Méditerranée. Quatre facteurs seraient les principales causes de la contestation des grands projets d'aménagement : « *la crise économique et l'audience grandissante dont bénéficie le discours écologiste (...); la crise de légitimité de l'Etat et des élites politiques et techniques (...); la croissance de la classe moyenne et l'amélioration du niveau de formation de la population (...); enfin le rapport au territoire de la société française* » (Subra, 2007). Ces mouvements remettent en effet en cause la légitimité des aménageurs et de l'Etat : « *sur un plan symbolique, «l'évidence» de l'intérêt général, intrinsèquement et supérieurement bénéfique, est ici implicitement remis en cause* » (Jobert, 1998). De même, pour Raymond (2009) : « *l'idée selon laquelle les*

*orientations de gestion et d'aménagement des territoires seraient l'apanage d'une autorité unique est donc explicitement remise en cause* ». Jobert (1998) insiste par ailleurs sur les changements de représentations auxquels les opérateurs, confrontés à des conflits freinant ou mettant fin à leur projet, ont du faire face : « *chez les professionnels de l'aménagement, ces «échecs» et ces «blocages» sont vécus sur un mode très critique, comme une remise en cause profonde de leur identité professionnelle fondée à la fois sur leur technicité mais aussi sur l'image d'une société globalement favorable aux équipements proposés et réputés être facteurs de confort et de croissance* ». En parallèle, les crises sanitaires, qui favorisent une conscientisation de la population aux enjeux environnementaux, participent à la remise en cause de la confiance en l'Etat : « *du sang contaminé aux OGM en passant par la vache folle, les années 1990 ont été marquées par des affaires qui ont sans doute durablement sapé la confiance de principe qu'avait la société dans le progrès scientifique et technique* » (Boy, 2009).

De nombreux conflits ont renforcé la prise en compte de l'environnement au niveau politique : Par exemple, les luttes contre le nucléaire civil à Plogoff et le nucléaire militaire dans le Larzac conduisent des opposants à s'engager en politique et former le parti des Verts. Par ailleurs, tout en nuancant le rôle de la contestation dans la redéfinition de la politique des transports ferroviaires, Blatrix (2002) souligne la contribution des mobilisations contre le TGV Rhin-Rhône pour redéfinir cette politique. Sawicki (2003) évoque le cas d'une association qui dénonce « *la pollution par la poussière provoquée par le passage de camions d'une entreprise de transport de charbon (...) Au printemps 1991, diverses actions sont engagées [auprès des autorités publiques] qui obtiennent que les camions de charbon soient bâchés* ». L'auteur évoque le succès d'une autre association locale de défense de l'environnement dans les années 1990 dans le Nord industriel français pour la protection d'un terroir : « *La question de l'environnement se trouve ainsi inscrite sur l'agenda politique local, ouvrant une fenêtre d'opportunité permettant à des revendications longtemps étouffées, peu mises en avant, marginales ou isolées, de se faire reconnaître* » (Sawicki, 2003). Pour Lecourt et Faburel (2005), deux réponses sont apportées à la contestation des riverains : « *la première réponse d'ordre technique vise à limiter les impacts notamment environnementaux des aménagements en débat, réduction à la source (réduction du bruit des moteurs d'avions, amélioration des revêtements autoroutiers) et chez le récepteur (isolation phonique)* ». La seconde porte sur la mise en place de procédures de concertation.

En effet, dans le même temps, les conflits liés à l'environnement ont contribué à faire émerger une participation citoyenne : « *la mise en œuvre de procédures participatives au sein du Ministère de l'équipement à partir des années 1980 était en partie une réponse aux contestations contre les grands projets d'infrastructures* » (La Branche, 2009). « *Face au déficit démocratique très largement dénoncé par les populations mobilisées, différentes innovations procédurales ont été mises en application. Les premières innovations sont maintenant assez anciennes, il s'agit de la loi de 1976 relative à aux installations classées pour la protection de l'environnement, puis la loi « Bouchardeau » du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement* » (Lecourt et Faburel, 2005). La montée en puissance des dispositifs participatifs ne concerne pas que le domaine de l'environnement, mais ce dernier « *se révèle comme un puissant facteur d'émergences de nouvelles dynamiques* » (Guihéneuf, 2009).

### **1.3. La montée en puissance des dispositifs participatifs en France et son rapport à l'environnement**

#### **1.3.1. Des textes qui posent des exigences d'information, de concertation, de participation**

Il existe différents niveaux de participation des citoyens, de l'information à la négociation en passant par la consultation et la concertation. Les décennies 1990 et 2000 offrent plusieurs textes plus ou moins contraignants pour permettre notamment au citoyen d'accéder aux informations et de donner son avis (

Tableau 2). Parmi eux figure la Déclaration de Rio en 1992 et son plan d'action, l'Agenda 21, qui décrit les domaines où le développement durable doit s'appliquer dans le cadre des collectivités territoriales<sup>4</sup>. Viennent ensuite la Circulaire Bianco (1992) relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructure, la Loi Barnier (1995) créant la Commission Nationale de Débat Public (CNDP), la Convention Aarhus (1998) obligeant une participation du public à la prise de décisions ayant des incidences sur l'environnement, la Loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) imposant une « *concertation préalable à l'élaboration et à la révision des documents d'urbanisme* », la Loi relative à la démocratie de proximité (2002) qui introduit les conseils de quartier, la Loi Grenelle 2, renforçant l'accès à la participation du public.

---

<sup>4</sup> Cette démarche Agenda 21 s'appuie aujourd'hui sur plusieurs textes législatifs : la LOADDT (1999) et la Loi Chevènement (1999) relatives à la simplification de l'intercommunalité notamment, la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU, 2000), la loi d'orientation agricole (LOA, 1999) et la loi de démocratie de proximité (2002).



**Tableau 2 : Les textes qui fondent et confortent les exigences d'information et de participation du public**

Date	Texte	Contenu
1789	<b>Déclaration des droits de l'homme et du citoyen</b>	Droit pour le citoyen de « demander compte à tout agent public de son administration »
1978	<b>Loi du 17 juillet 1978</b> portant sur L'amélioration des relations entre l'administration et les citoyens	Principe d'une liberté d'accès aux documents administratifs
1983	<b>Loi Bouchardeau</b> du 12 juillet 1983 portant sur la démocratisation de l'enquête publique et la protection de l'environnement	Création de la forme actuelle de l'enquête publique. Auparavant réduite à l'information des propriétaires en cas d'expropriation, elle vise désormais à collecter des avis.
1992	<b>Déclaration de Rio</b> (Principe non contraignant) <b>Agenda 21</b>	<p>Selon le principe n°10, « la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens, à un niveau qui convient ».</p> <p>L'Agenda 21 est un plan d'action qui décrit les domaines où le développement durable doit s'appliquer. Les collectivités territoriales sont appelées, dans le cadre du chapitre 28 de l'Agenda 21 de Rio, à mettre en place un programme d'Agenda 21 à leur échelle, intégrant les principes du développement durable, à partir d'un mécanisme de consultation de la population : ainsi naît l'Agenda 21 local.</p>
1992	<b>Circulaire Bianco (décembre 1992) relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructure</b>	Confie aux préfets la responsabilité d'associer les responsables régionaux et locaux, politiques, économiques, sociaux et associatifs, aux différentes phases de réalisation des grandes infrastructures décidées par l'Etat
1992	<b>Loi sur l'eau instaurant les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE)</b>	Le SAGE est un dispositif de gestion des ressources hydriques basé sur la concertation au sein des Commissions Locales de l'Eau (CLE)
1995	<b>Loi Barnier du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement</b>	Création de la Commission Nationale du Débat Public. Modernisation de l'enquête publique Amélioration du statut des associations de protection de l'environnement
1996	<b>Charte de la concertation du Ministère en charge de l'environnement</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Promeut la participation et le débat public,</li> <li>-Insiste sur la concertation dès l'amont des projets,</li> <li>-Propose des règles simples de bonne conduite pour animer la concertation dans de bonnes conditions</li> </ul>
1998	<b>Convention d'Aarhus, ratifiée par l'Union Européenne en juin 1998</b> (dispositions qui peuvent être directement invoquées devant les tribunaux français)	<p>Accès du public à l'information sur l'environnement</p> <p>Participation du public à la prise de décisions ayant des incidences sur l'environnement</p> <p>Accès à la justice en matière d'environnement</p>
2000	<b>Loi SRU (Solidarité et Renouvellement Urbain)</b>	Concertation préalable à l'élaboration et à la révision des documents d'urbanisme. (Modalités de concertation déterminées librement par les collectivités publiques locales)
2002	<b>Plan d'action issu du sommet de Johannesburg pour le développement durable</b>	Parmi les objectifs énoncés figurent ceux de « renforcer la participation et la contribution effectives de la société civile et des autres protagonistes pertinents à l'application d'Action 21, et promouvoir la transparence et une large participation du public »
2002	<b>Loi relative à la démocratie de proximité</b>	Pose et améliore les définitions des principes de droit à

		l'information et à la participation en matière d'environnement. Introduit les conseils de quartier obligatoire dans les communes de plus de 80.000 habitants. Celles dont la population est comprise entre 50.000 et 80.000 peuvent appliquer les mêmes dispositions si elles le souhaitent. Transformation de la CNDP en instance administrative indépendante et élargissement de son champ de compétence
2003	<b>Deux directives européennes</b>	Accès du public aux informations environnementales (Dir.2003/4/CE) Participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement (Dir. 2003/35/CE)
2003	<b>Référendum décisionnel local</b>	Aujourd'hui, toutes les collectivités territoriales, y compris celles à statut particulier et d'outre-mer, peuvent organiser des référendums locaux et ceux-ci ont valeur de décision.
2005	<b>Charte de l'environnement intégrée au préambule de la Constitution</b>	Énonce les droits et les devoirs du citoyen en matière d'environnement. Elle reconnaît notamment à chacun le droit d'accéder à l'information détenue par les autorités publiques et le droit de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.
2010	<b>Loi Grenelle 2</b>	renforce l'accès du public à la participation

L'IFEN (2006) fait remarquer qu'« avec la mise en œuvre de la convention d'Aarhus ou le renforcement de la Commission nationale du débat public, les années deux mille se caractérisent par un plus large accès du public à l'information, facilité par le développement des technologies de l'information et une responsabilisation accrue de tous les acteurs ». Auparavant, l'action publique en France s'était contentée d'adopter des lois liées à l'environnement (eau, industries polluantes, espaces protégés, etc.) et d'organiser des services publics (DIREN, aujourd'hui DREAL, Agences de l'eau, Agence de l'Environnement et de l'énergie (ADEME), etc.) (IFEN, 2006).

### 1.3.2. Un appel à la participation, qui reste imprécis mais devient incontournable

Cependant, les modalités de mise en œuvre de la participation ne sont pas précisées dans les textes. « Si la fréquence de ces appels à la participation ne cesse d'augmenter, les précisions permettant de désigner ceux qui sont effectivement invités à venir participer à la prise de décision reste rares » (Raymond, 2009).

De plus, les dispositifs mis en place suite à ces textes sont le fruit de logiques différentes qui, pour être caricatural, sont les suivantes : la première est une logique d'échanges entre les citoyens et les pouvoirs publics. La seconde est une logique d'anticipation de conflits (Raymond, 2009) qui s'avèrent couteux (Jobert, 1998), où les pouvoirs publics répondent à une demande sociale (ainsi qu'aux prescriptions internationales) mais où les autorités publiques restent tout à fait maître du jeu : c'est le cas notamment pour la création de la Commission de Débat Public par la Loi Barnier (1995) qui était à l'origine conçue comme une « une tentative pour reprendre la main (...). Le Débat Public n'existe donc pas parce qu'il serait apparu souhaitable, mais parce qu'il était nécessaire et probablement inévitable en raison des évolutions sociales, politiques et culturelles de la société française » (Subra, 2007). La participation des citoyens est alors sensée se limiter à une consultation : « cette tendance à une consultation précoce du grand public dès la phase de construction du problème s'observe dans d'autres pays de forte tradition de participation citoyenne, comme les Pays Bas, avec le même objectif de prévention de la résistance aux décisions qui seront prises ultérieurement sans participation des citoyens (De Vries, 1997, cité par Raymond, 2009) ».

« Grâce à cette production législative, l'environnement devient, au cours des 1990, un domaine privilégié d'application des principes de la concertation. Mais toutes les pratiques ne sont pas suscitées par la réglementation » (Guihéneuf, 2009), il existe en effet des projets d'initiatives locales qui complètent le tableau législatif (Beuret et Cadoret, 2010) et qui concourent à plus de démocratie (Ballan, 2011).

A l'heure actuelle, aucun projet d'aménagement ou de gestion d'un territoire n'omet la prise en compte des aspects environnementaux (Lussault, 1995 ; Veyret, 2003 ; Claeys-Mekdade, 2003). Cependant, cela n'évite pas les oppositions : « *tout projet d'aménagement rencontre aujourd'hui sinon des opposants, du moins des contradicteurs qui entendent examiner la légitimité du projet* » (Jobert, 1998) : ces propos sont encore d'actualité. Ainsi, tout projet doit être capable de répondre aux exigences environnementales législatives et sociétales et anticiper les oppositions (dont les arguments sont souvent dans le registre de l'environnement). La mise en place de dispositifs participatifs semble alors être le meilleur atout des opérateurs et des pouvoirs publics. Cela conduit à **un appel fort à la participation** : « *les cadres normatifs et procéduraux dans lesquels s'inscrivent les pratiques de gestion et d'aménagement des territoires font une place de plus en plus explicite à la société civile* » (Raymond, 2009).

### 1.3.3. Des dispositifs et un impératif participatif aujourd'hui questionnés, notamment en matière d'environnement

Cet appel est suivi, dans le temps, par une remise en cause de la légitimité des dispositifs participatifs ainsi que par un questionnement portant sur le principe selon lequel la participation serait forcément bénéfique à l'environnement. Toute une gamme d'outils est proposée, mais se révèlent tous limités... et font l'objet de contestations (Chaufer, 2001 ; Blatrix, 2002). La participation telle qu'elle est mise en place par les autorités publiques ne semble pas répondre aux exigences des citoyens et de nombreuses associations le font savoir en critiquant voire boycottant les procédures. Mais au-delà de leur nature, l'opportunité même des dispositifs participatifs, dans le champ de l'environnement, est mise en cause.

Selon Raymond (2009), la participation des citoyens pour des projets impactant de près ou de loin l'environnement, et plus généralement dans les projets affichant une dimension de développement durable est devenue « *une sorte d'évidence* ». On passe de recommandations dans les textes à une norme dans les rapports et dans les faits (La Branche, 2009). Selon le principe n°10 de la Déclaration de Rio, « *la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens, à un niveau qui convient* » : la participation des citoyens apparaît de fait comme « *un gage de protection de l'environnement* » (La Branche, 2009). Or cette posture ne va pas forcément de soi mais « *l'appel à la participation de la société civile à l'aménagement des territoires n'est que rarement discuté et plus rarement encore remis en cause* » (Raymond, 2009). Raymond (2009) et La Branche (2009) parlent de « *croissance* » : « *une croyance aux bienfaits de la gestion participative* » Raymond (2009) et « *croissance que la meilleure façon d'atteindre la durabilité est d'inclure les citoyens dans le processus de prise de décision* » (La Branche, 2009). Raymond (2009), La Branche (2009) et Ballan (2011) s'interrogent alors sur une idéalisation de la participation des citoyens concernant l'environnement : **La participation garantie-t-elle une meilleure prise en compte de l'environnement ?** Il s'agit de pistes de recherche encore peu explorées. Sans nier la nécessité de la participation pour la mise en place de projet affichant une dimension de développement durable, La Branche (2009) précise que la participation n'est pas suffisante en soi pour garantir une prise en compte du développement durable, et donc de l'environnement. Il précise qu'il existe « *très peu d'études empiriques portant sur l'impact environnemental des procédures de participation* » (La Branche, 2009).

Les revendications environnementales ont donc suscité plus de démocratie, qui elle-même a permis une plus grande prise en compte de l'environnement dans les politiques publiques (Ballan, 2011). Malgré tout, La Branche (2009) parle d'un « *mariage qui n'est pas sans embuche* » pour décrire les relations entre démocratie et environnement, et Ballan (2011) « *d'un mariage arrangé* ».

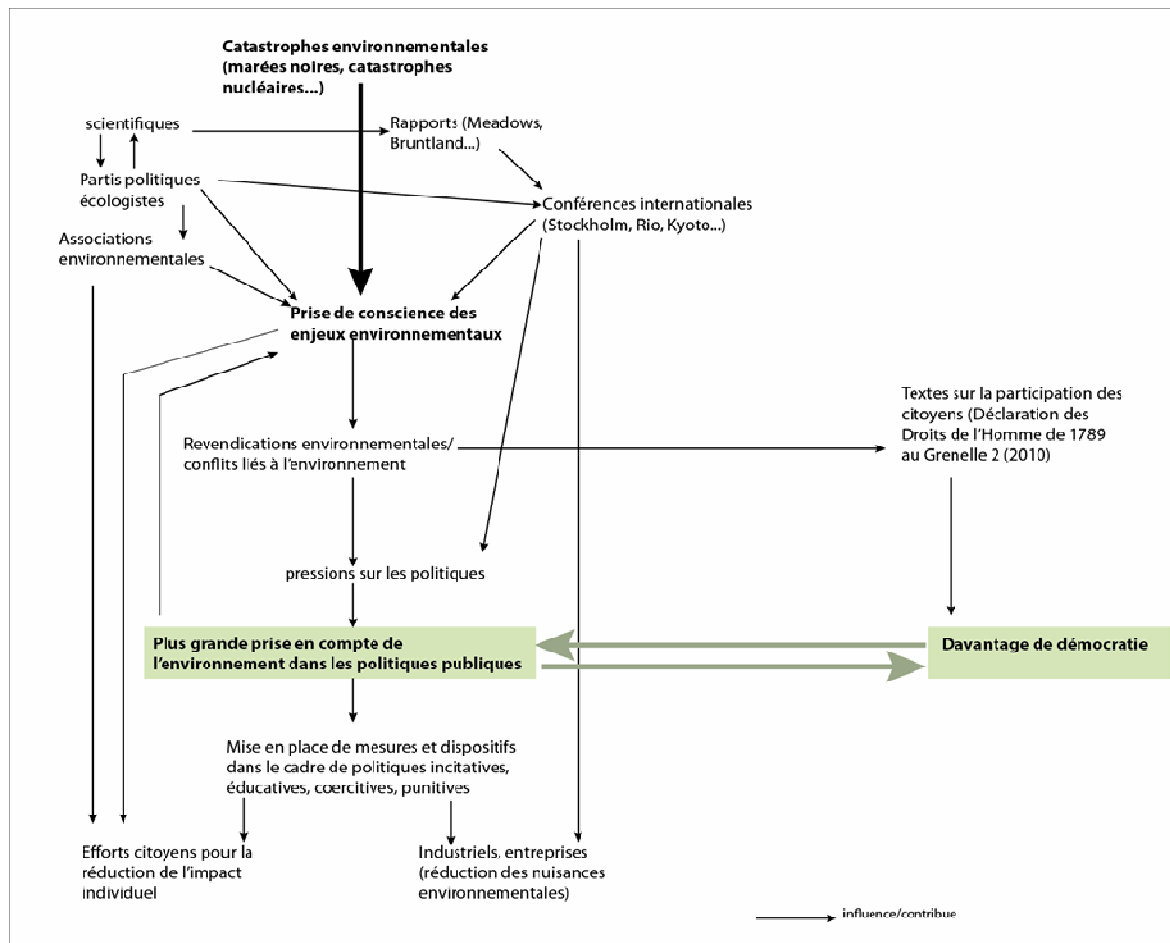
### 1.3.4. L'environnement, un enjeu qui reste marginal et un enjeu « clignotant »

De plus, la prise en compte de l'environnement reste encore limitée aujourd'hui. En 2001, le Président de France Nature Environnement (FNE) note que « *nous ne pouvons que constater que la préoccupation environnementale est marginale, bien que l'on en parle plus encore en ces périodes électorales* » (Rousseau, 2001). En France, l'intérêt porté à l'environnement fluctue en fonction des crises environnementales. Cette instabilité fait que l'environnement constitue, selon Boy (2009), « *un enjeu clignotant, c'est-à-dire un objet politique incertain, tantôt dramatiquement valorisé, tantôt presque oublié* ». Lacroix et Zaccai (2010) mettent également en évidence cette inconstance : « *le rapprochement entre les crises écologiques et les sondages d'opinion nous apprend que les crises*

*participent à l'émergence d'enjeux dominants. En ce sens, elles semblent influencer davantage sur les agendas politiques que sur les phases d'impulsion [institutionnelle] ».*

Les préoccupations environnementales diffèrent dans le temps et dans l'espace. Elles ne sont pas homogènes car elles dépendent du rapport à la nature qu'ont les sociétés. Par exemple, les discours sur la défense de la nature trouvent un écho particulier dans des sociétés protestantes notamment, aux Etats-Unis, en Allemagne et en Scandinavie, où « *détruire la nature revient à détruire l'œuvre de Dieu, ce qui est une faute, un péché qui fait naître un sentiment de culpabilité* » (Giblin, 2001). Il faut attendre la catastrophe de l'Amoco-Cadiz en 1978 pour que les français soient sensibilisés à l'environnement. Giblin (2001) précise également à propos des français que « *leur rapport à la nature diffère profondément de celui des Allemands, qui reprochent aux Français leur placidité à l'égard des questions environnementales à cause de leur foi inébranlable et cartésienne dans le progrès* ». L'opinion publique s'empare différemment des enjeux environnementaux en fonction de ses rapports à la nature et de ses représentations et croyances en le progrès. Boy (2009) précise qu'en France « *la société ne dispose pas d'un système d'interprétation global de ces événements : la pollution demeure un épiphénomène, un défaut du système industriel qu'il convient de corriger sans que soient véritablement mises en question les logiques d'ensemble qui gouvernent le fonctionnement du productivisme. De plus (...), la prise en compte des enjeux environnementaux est toujours mise en contradiction avec la nécessité de conserver ou de retrouver un taux de croissance industriel considéré comme nécessaire au bien-être de la société* ». L'environnement ne semble pas constituer une priorité pour la population ni pour les élus, en témoigne par exemple le manque de moyens humains et financiers alloués au Ministère en charge de l'environnement, surnommé le « *Ministère de l'impossible* » (Poujade, 1975, cité par Lacroix et Zacaï, 2010). Pour Giblin (2001) et Boy (2009) notamment, la société française n'a pas une forte sensibilité à l'environnement comparativement à ses voisins Allemands par exemple. « *Les écologistes n'ont réussi à sensibiliser l'opinion publique française que sur certaines questions environnementales, par exemple les déchets nucléaires, les marées noires et la déforestation* » (Giblin, 2001) et, malgré quelques succès (notamment le score élevé aux européennes de 2009), ils peinent à faire changer les comportements des français pour une plus grande prise en compte de l'environnement dans leur quotidien, « *ce qui permet aux responsables politiques de se limiter à quelques mesures ni trop coûteuses ni trop contraignantes* » (Giblin, 2001). Boy (2009) est cependant plus optimiste sur le changement de vision des politiques : « *Il est aujourd'hui difficile d'évaluer précisément les progrès effectués par les élites politiques dans la prise de conscience de l'urgence environnementale. Toutefois, certains signes donnent à penser que des évolutions majeures ont eu lieu* ». L'auteur fait notamment référence à la « *novation politique* » que constitue le Grenelle de l'Environnement, émergent en 2007.

Figure 2 : Interactions entre environnement et participation, dynamique de co-construction



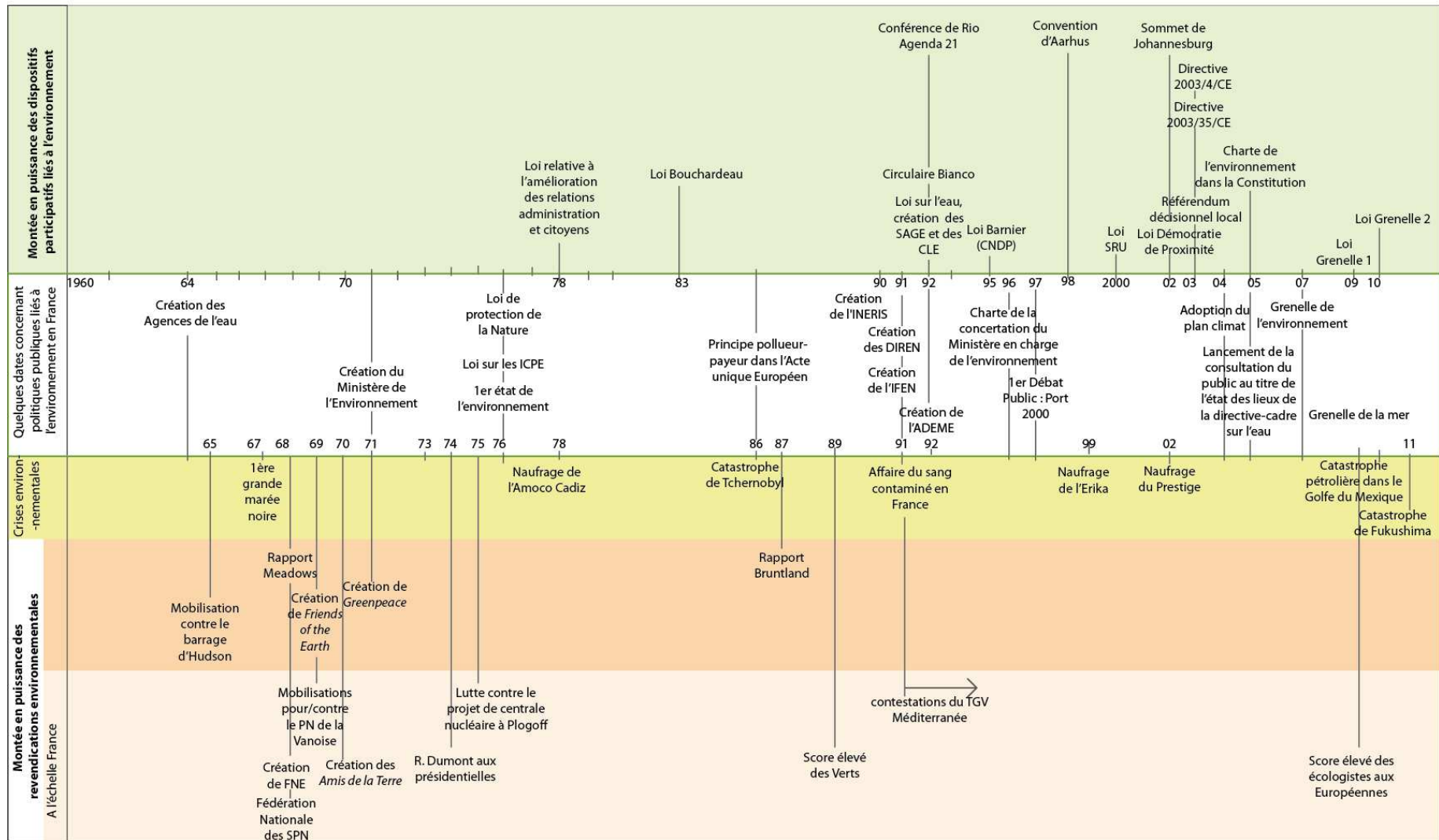


Figure 3 : Crises, revendications, politiques environnementales et montée en puissance des dispositifs participatifs : frise chronologique

## **2. La concertation aujourd'hui : définitions, situations d'action, évaluation**

### **2.1. Quelles définitions retenir ?**

Les termes de référence de l'étude fournissent les éléments suivants de définition de la concertation : selon le Petit Larousse, la concertation se définit comme la « *pratique qui consiste à faire précéder une décision d'une consultation des parties concernées* ». Il est possible d'aller plus loin et de concevoir la concertation comme la « *gestion concertée des biens communs articulée à la gestion individuelle des biens privés* » (Beuret et al. 2005) ou encore comme un « *pari social sur la possibilité de trouver un accord stabilisé qui satisfasse les attentes de la majorité des parties* » (Commissariat Général au Plan, 2005). Nous allons ici revenir sur la définition de ce terme et sur ses champs d'application, dans le domaine environnemental.

#### **2.1.1. La concertation : des pratiques hétérogènes pour un terme inclusif**

Comment les acteurs environnementaux et les élus locaux situent-ils la concertation et s'emparent-ils de ce champ de pratiques ? Les écrits comme les discours montrent une grande imprécision des termes, qui conduit des acteurs de la société civile à critiquer des concertations qui n'en sont pas et certains élus à interpréter ce terme d'une façon parfois minimaliste. Nous allons donc tenter d'y voir plus clair dans ces définitions.

#### **Concertation et participation : des mots plastiques**

A la suite des événements décrits précédemment, l'action publique environnementale est aujourd'hui marquée par un appel à la concertation et à la participation du public que l'on retrouve de façon récurrente dans les textes et directives. Au-delà des textes, la question de la concertation environnementale a fait l'objet de travaux spécifiques en 2007, lors du « Grenelle de l'environnement », notamment au sein du groupe consacré à la construction d'une « démocratie écologique ». Pourtant, ces termes restent très mal définis et sont soumis à de multiples interprétations. Selon Mermet (1998), la notion de concertation est de plus en plus utilisée mais rarement définie. « *Tour à tour associée aux notions de partenariat, consultation, participation ou négociation, le mot est sans cesse évoqué, la chose souvent pratiquée mais guère théorisée* » (Mermet, 1998). Nonjon (2005) évoque quant à elle un flou définitoire caractérisant les politiques participatives. Derrière « *l'extrême hétérogénéité des pratiques* » auxquelles la concertation donne lieu, constatée par Hélin (2001), Bacqué et Sintomer (2010) et bien d'autres auteurs, se cachent certes une grande inventivité mais aussi des interprétations parfois vivement critiquées.

A quoi ceci est-il dû ? Concertation et participation sont des termes qui évoquent des opérations qu'il serait naturellement souhaitable de mettre en œuvre. Ce sont deux termes qui entrent dans la catégorie des « mots plastiques », qualifiés ainsi par Pörksen (1990), car ils sont particulièrement malléables, à partir d'une connotation implicitement positive. Selon Pörksen (1990) les *plastic words* sont caractérisés par : « *1. Une connotation positive en apparence anodine, 2. Une généralité et une utilisation dans différents contextes sans définition. 3. Un manque de contextualisation géographique et historique et 4. Une domination de la fonction au détriment de la signification* ». Aarts et Van Woerkum (2006) affirment que « *le concept de participation a évolué pour devenir un mot plastique* », comme le sont d'autres termes tels que « durabilité ». La participation citoyenne et les processus de concertation visant à la mettre en œuvre seraient par essence un atout pour l'action publique, idée largement répandue qui permettrait de s'économiser certains efforts de définition des termes et des objectifs poursuivis. Signalons que l'entrée de la concertation dans certains textes légaux n'a pas clarifié les choses, car ces textes introduisent des obligations de concertation sans définir ce terme, (Hélin, 2001, Brédif, 2006), renforçant l'idée selon laquelle il suffirait qu'il y ait concertation pour avoir des effets positifs.

#### **Faut-il mieux définir ces termes ?**

Certains auteurs se refusent à définir précisément ces termes et militent en faveur d'une absence de clarification. Mermet (2006) défend ainsi une conception très large de la concertation, qui en fait un

terme flou, flottant. Selon cet auteur, la concertation recouvre un continuum de pratiques, non seulement celles qui sont très impliquantes et coopératives, mais aussi des pratiques de consultation qui le sont très peu et « *il n'est ni possible, ni souhaitable de figer un mot « précis » pour définir le champ dans son ensemble : cela reviendrait à en figer par trop le périmètre* » (Mermet, 2006).

Pour nous comme pour d'autres auteurs, la non-définition des termes permet certes une grande inventivité et l'inclusion de pratiques très diverses et parfois complémentaires, mais elle pose aussi beaucoup de problèmes. C'est d'abord une porte ouverte vers des interprétations minimalistes, vivement critiquées : le fait que ce terme soit entré dans la loi sans être défini ouvre la porte à des interprétations qualifiées de « *simulacres de concertation* » (Hélin, 2001). En aval de la loi, la jurisprudence, « *en ne censurant – et encore très rarement – que les caricatures de concertation* », provoque « *l'irritation des mouvements associatifs* », voire leur rejet des procédures (Hélin, 2001). C'est ensuite une porte ouverte vers des stratégies de non-participation : une association environnementaliste nous confiait par exemple ne participer que passivement à une concertation, afin d'attendre son résultat : au cas où ce dernier ne répondrait pas à ces attentes, elle se réservait la possibilité d'attaquer en justice cette procédure, soumise à une obligation légale de concertation, avec pour motif le manque de concertation. L'indéfinition des termes suscite ce type de stratégie, peu propice à une réelle concertation. Enfin, cette non-définition provoque le rejet de la concertation, à partir d'expériences qui ne relèvent pas de la concertation. Le flou existant engendre des pratiques très diverses qui posent un réel problème d'appréciation de la concertation, tant il est fréquent que des jugements soient portés sur la concertation à partir de processus qui sont loin de répondre aux exigences minimales d'une réelle concertation.

### **Un problème de quasi-labellisation de démarches et d'outils, sans références claires**

Un autre problème lié au « flou définitoire » existant tient au fait que certaines démarches sont, *de facto*, quasi-labellisées comme relevant de démarches de concertation et/ou d'un type d'outils précis, alors même que le respect de références précises ne peut être contrôlé. Par exemple selon Bacqué et Sintomer (2010), « *sous le même nom de « budget participatif », on se trouve en présence de processus qui n'ont pas grand-chose à voir les uns avec les autres* ». Cette hétérogénéité n'est certes pas une mauvaise chose en soi mais pose des problèmes par exemple dans le cas de conférences de citoyens, où l'apport d'une information la plus neutre possible est essentielle pour la crédibilité de l'avis qui sera rendu en tant qu' « avis citoyen ». Bacqué et Sintomer (2010) reprennent du reste cet exemple pour affirmer que « *la plupart des dispositifs ne sont pas véritablement normalisés et, lorsqu'ils le sont, comme les jurys citoyens, ce sont seulement leurs inventeurs qui sont les garants qu'un standard minimum est respecté, et non une autorité politique, judiciaire ou administrative autonome. Le flou des règles laisse la porte ouverte à beaucoup de manipulations, à des coups tactiques (...). De façon plus banale, ce flou constitue un obstacle assez fort à des dynamiques d'apprentissage, à une véritable évaluation des expériences, à une réflexion sur les critères et les modalités permettant de distinguer les « bonnes pratiques », à un cumul des savoirs acquis par l'expérience et à leur diffusion* ». Loin de nous l'idée de prôner une normalisation des outils, mais la confusion qui règne dans les termes porte très largement préjudice tant à la concertation qu'à certains outils proposés.

## **2.1.2. Définitions**

### **Définitions proposées comme références**

Le terme de concertation semble avoir été dès le départ, comme le constate Hélin (2001), soumis à certaines ambiguïtés : le mot concertation vient du latin *concertatio* qui signifie « dispute, contestation », alors que l'acception actuelle de ce terme vient de son appropriation par le vocabulaire musical qui associa au mot « concert » l'idée d'accord (D'Arcy, Prats, 1969). Les définitions données par la littérature restent très hétérogènes et parfois contradictoires, mais une convergence semble se dessiner autour de plusieurs points de référence, que sont :

- La **coopération**,
- La **construction collective**,
- ...au cours d'un **processus**.

Ainsi, selon Bourque (2008) « *la concertation est une forme de coopération. Il s'agit d'un processus collectif de coordination basé sur une mise en relation structurée et durable entre des acteurs sociaux*



*autonomes qui acceptent de partager de l'information, de discuter de problèmes ou d'enjeux spécifiques (par problématique ou par territoire) afin de convenir d'objectifs communs et d'actions susceptibles de les engager ou non dans des partenariats* ». Pour notre part, nous insistons plus sur la construction collective qui marque la concertation et permet de la différencier de processus consultatifs : la concertation désigne « *des processus de construction collective de visions, d'objectifs, de projets communs, en vue d'agir ou de décider ensemble* » (Beuret, 2006). Comme Touzard (2006), nous réservons l'usage de ce terme à des discussions où l'orientation coopérative prédomine, où l'intention partagée est de construire ensemble. Ces définitions se rapprochent de celle de Lascoumes (1994) selon lequel « *la concertation véritable est le lieu de rencontre des différentes manières de voir des acteurs concernés par une intervention et de leur traduction dans un langage commun en vue de leur synthèse dans un dispositif approuvé de tous* » (Lascoumes, 1994, cité par Renaud 2001).

Pour nous, la concertation diffère de la consultation, où les acteurs ne sont invités qu'à exprimer un avis. Cependant, un processus de concertation ne comprend pas que des phases de concertation proprement dite et l'on peut y trouver des opérations d'information, de communication, de consultation, d'échange, de négociation.

Certaines définitions dénotent un positionnement différent mais semblent utilement compléter les définitions précédentes. Ainsi, la concertation peut aussi être vue comme une méthode d'intervention mise en œuvre par un agent : selon Kramer et Specht (1983, cité dans Bourque et al., 2007), la concertation « *se réfère à différentes méthodes d'intervention par lesquelles un agent de changement professionnel aide un système d'action communautaire composé d'individus, groupes ou organisations à s'engager dans une action collective planifiée dans le but de s'attaquer à des problèmes sociaux en s'en remettant à un système de valeurs démocratiques* ».

### **La concertation vue par ceux qui la pratiquent**

Au-delà des références académiques, un travail antérieur nous a permis, à partir d'entretiens auprès d'une cinquantaine de porteurs de projets de concertation, de dresser une image de ce que recouvre la concertation pour ceux qui la pratiquent. Certains acteurs insistent sur tel ou tel aspect, mais de l'addition de l'ensemble des éléments cités résulte une image d'ensemble (

Tableau 3), qui complète utilement les définitions académiques.

**Tableau 3 : les composantes de la concertation, énoncées par des porteurs de projets de concertation territoriales autour de l'environnement (Beuret, Cadoret, 2010)**

<b>Mobiliser, mettre en relation</b>	« C'est mettre en relation les acteurs, y compris les usagers mais aussi apporter de l'information pour que ces personnes aient la même base de réflexion » ; « la concertation, c'est réunir les gens autour d'une table, ce qui n'est pas forcément facile » ; « C'est différent du partenariat (plus institutionnel). C'est plus proche du terrain (...). Arriver à mettre tout le monde autour de la table »
<b>Echanger des informations, écouter, s'écouter mutuellement</b>	« Dans la concertation, on se met autour d'une table et chacun donne son avis sur le sujet. Chacun veut bien écouter l'autre et, à partir de cette écoute, il va faire évoluer son avis et peut-être arrivera-t-on à faire quelque chose ensemble »
<b>Rapprocher puis créer une alchimie entre les participants</b>	« C'est aussi faciliter la perception par les uns de la vision des autres » ; « ce n'est pas inviter les gens à une réunion, ce n'est pas un comité de pilotage... C'est une alchimie complexe »
<b>Avoir... ou créer l'envie</b>	« la concertation, pour que ça marche, il faut que tout le monde ait envie »
<b>Une place pour chacun... et la même place</b>	« dans la concertation, on est tous au même niveau » ; « il y a concertation s'il y a une réelle volonté de discuter, de laisser une place à chacun, s'il ne s'agit pas d'une volonté-alibi ». « Il faut que toutes les voix entendues soient au même niveau »
<b>Un moment : un point de départ, une finalité</b>	« la concertation sur un territoire, c'est différent de l'action au quotidien » ; « la concertation, elle démarre dès que quelqu'un a une idée, un problème, un conflit » ; « on ne se concerte pas sans finalité »
<b>Un chemin</b>	« ça chemine, ça chemine » ; « la concertation, c'est le chemin vers l'accord... ou vers le désaccord total » ; Y'a l'idée de processus de discussion sur un territoire, sur des logiques de territoires. Ce n'est pas une procédure »
<b>Evoluer dans son point de vue</b>	« la concertation c'est une communication entre plusieurs types d'acteurs autour d'un sujet. Ils doivent rapprocher leurs points de vue ».
<b>Faire à plusieurs, trouver à plusieurs</b>	« concerter, c'est faire à plusieurs dans le but de faire avancer quelque chose » ; « concerter, c'est travailler de concert » ; « La concertation part d'une idée ou d'un besoin d'une association ou d'une collectivité, qui souhaite trouver une solution, une réponse avec toutes les parties concernées ».
<b>Un exercice de créativité</b>	« on part de zéro, puis tout est possible, on essaie de composer ».

## 2.2. Bien distinguer différents types d'opérations

### 2.2.1. Consultation, concertation, négociation

#### **Consultation versus concertation**

Certains auteurs n'établissent pas de distinction nette entre consultation et concertation et situent ces deux opérations sur un continuum. Ainsi, pour Lamoureux (1996), la concertation est une « *forme renouvelée de consultation, dans laquelle le gouvernement conserve toute l'autorité décisionnelle* ». Pour Mermet (1998), la concertation ne diffère de la consultation que par le fait qu'elle « *va plus loin qu'une simple consultation en cela qu'elle tente d'adapter les décisions aux besoins des acteurs en ajustant les intérêts de chacun* ». Ballan et al. (2002) reconnaissent que le terme de concertation admet plusieurs acceptions, mais placent la concertation dans le champ de la prise de décision par les pouvoirs publics, où elle apparaît comme « *une forme d'ouverture du processus de décision, par le recueil des avis et des observations étrangères aux services décisionnels* ». Enfin, Raymond (2009), proposant de classer diverses opérations sur une échelle d'implication du public, distingue la concertation de la consultation mais peine à la définir et cite Mermet (1998) qui évoque la concertation comme une opération « *où des acteurs de la société civile sont invités à la préparation partiellement négociée d'une décision qui sera prise par une autorité administrative ou politique* » (Mermet, 1998). Signalons que la CNDP associe également la concertation à une consultation, avec la définition suivante : « *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* ».

D'autres auteurs séparent très clairement la concertation de la consultation, la première étant marquée par des rapprochements, la traduction du langage des uns et des autres pour aller vers un langage commun et une construction collective. Cette distinction nous semble importante car les ambiguïtés de définition se retrouvent dans la pratique. Par exemple Chaufer (2001) parle systématiquement de procédures de consultation, à propos de l'enquête publique, du référendum local, des multiples commissions et comités souvent réunis sous l'autorité du préfet, auxquels participent les associations. Pour ces mêmes comités et commissions, le Commissariat Général au Plan (2005) parle de concertation. Quant au débat public, le fait qu'il soit présenté comme une concertation provoque fréquemment des frustrations pour des participants déçus de n'y trouver qu'un moment de consultation.

### ***Concertation versus négociation***

Là encore, certains auteurs ne font pas vraiment de distinction entre ces deux termes. Ballan et al. (2002) parlent indifféremment de concertation et de négociation, quant à Chambat et Fourniau (2001), ils considèrent que « *la concertation doit tendre à un partage de la décision entre les intervenants concernés, ce qui implique la négociation pour rechercher l'accord entre des acteurs aux intérêts distincts* », mêlant ainsi ces deux opérations. Il nous semble là aussi important d'établir une distinction en faisant références aux deux dimensions de la négociation distinguées par Walton et Mac Kersie (1965), distributives ou intégratives, qui permettent d'éclairer la distinction entre concertation et négociation. Dans la négociation conflictuelle, ou distributive, chacun tente de construire un rapport de force qui lui soit favorable et l'exploite pour imposer ses préférences. Dans la négociation intégrative, qualifiée de concertative par Dupont (2006), chacun accepte de coopérer avec l'autre pour construire ensemble une solution mutuellement acceptable. Ce type de négociation se rapproche de la concertation, alors que la négociation conflictuelle s'en éloigne. Dans la négociation intégrative, il ne s'agit plus de partager l'existant (ce qui donne son sens au terme de négociation distributive), mais comme le soulignent Lax et Sebenius (1986), de créer une « valeur » commune aux deux parties : c'est la plus value créée par le dialogue et la coopération. Selon Dupont (2006), il existe des négociations d'« essence » coopérative ou d'essence distributive, qui résultent d'une intention différente.

La négociation concertative est très proche de la concertation, alors que le fait de confondre une négociation conflictuelle, ou distributive, avec une concertation crée souvent des frustrations. C'est par exemple ce qui conduit un élu cité par Sardan (2009) à dénoncer une concertation en affirmant que « ce n'est pas une concertation, c'est une confrontation ».

## **2.2.2. Concertation, participation, gouvernance**

### ***Concertation et participation***

La concertation peut faire appel à la participation du public mais peut aussi n'associer que des personnes publiques. La participation est donc une dimension possible de la concertation.

Ce terme souffre lui aussi d'une absence de définition. Ainsi, les approches participatives sont depuis longtemps mise en exergue dans le domaine de l'aide publique au développement mais peuvent en réalité désigner des niveaux d'implication très divers du public : certaines agences de développement parlerons de participation des bénéficiaires alors que ceux-ci n'ont aucun droit de regard sur le projet mais ne sont invités qu'à y contribuer, par exemple par l'apport de matériaux locaux lors de la construction d'infrastructures. A l'inverse, certaines approches participatives passent par le renforcement d'organisations portées par des citoyens et l'appui à leurs initiatives et dynamiques d'autopromotion (Kwan, 1991). La typologie des formes de participation proposée par Pretty (1994) nous semble utile pour disposer de références quant aux niveaux de participation. Cet auteur distingue :

- La participation passive : le public est informé de ce qui va se passer
- La participation par la collecte d'informations : le public répond à des questions prédéfinies
- La participation par consultation : le public donne son propre avis

- La participation en échange d'incitations matérielles : le public participe en échange d'un accès à certaines ressources.
- La participation fonctionnelle : la participation du public crée des conditions favorables pour la réussite du projet
- La participation interactive : le public participe à l'analyse conjointe et décide de la suite du projet.
- L'auto-mobilisation : le public prend ses propres initiatives.

### **Concertation locale et gouvernance territoriale**

La concertation locale, surtout lorsqu'elle implique des élus locaux et des acteurs environnementaux, intervient souvent dans le cadre d'une gouvernance territoriale.

La gouvernance « est un mode d'organisation des acteurs (institutions, entreprises, associations) plus fondé sur l'accommodement que sur la hiérarchie ou la domination, destiné à concevoir et à mettre en œuvre un projet » (Laganier, Villalba, Zuideau, 2002), qui associe des acteurs publics et privés de diverse nature à la prise de décision publique (Bertrand et Moquay, 2004, Jean et Ependa Muteba Wa, 2004). La gouvernance enlève aux organisations publiques « le monopole d'une action publique qui relève aujourd'hui d'une multiplicité d'acteurs dont la capacité d'action collective détermine la qualité » (Duran, 2001) : cette action collective met en jeu des processus de concertation.

La gouvernance territoriale répond à ces caractéristiques mais, outre le fait d'avoir lieu à une échelle territoriale, c'est « un processus non seulement de coordination des acteurs mais aussi d'appropriation des ressources et de construction de la territorialité » (Leloup et al. 2005). Elle s'inscrit dans le contexte historique du développement local, aussi qualifié d'endogène et de l'implication croissante des acteurs locaux – privés, publics, associatifs – dans ces dynamiques : « y sont mises en valeur les vertus d'imagination, d'organisation et de coordination de ces acteurs locaux » (Leloup et al., 2005).

Parmi les formes de gouvernance distinguées par Petrella et Richez Battisti (2010), figurent une gouvernance multilatérale ou partenariale qui implique une diversité d'acteurs publics et privés et où les pouvoirs publics jouent un rôle de facilitateur, puis une gouvernance citoyenne qui se distingue par la présence d'une pluralité d'acteurs dont une part prépondérante est constituée d'acteurs issus de la société civile. Elles ont en commun de favoriser la révélation des demandes sociales en émergence, non ou partiellement reconnues par les pouvoirs publics. La concertation locale peut exister hors de formes de gouvernance mais à l'inverse, les deux formes de gouvernance ici distinguées par Petrella et Richez Battisti (2010) semblent difficilement envisageables sans concertation.

## **2.3. Les situations de concertation**

Cette partie nous aidera à sélectionner les cas d'étude, en maximisant la diversité des situations abordées. Nous distinguons plusieurs critères de différenciation des situations de concertation dans lesquelles peuvent être impliqués des élus locaux et des acteurs environnementaux.

### **2.3.1. La concertation locale pour l'action publique environnementale : dynamiques exogènes, dynamiques endogènes**

Il est intéressant de constater que Guihéneuf (2009), dans sa « brève histoire » de la réglementation et des pratiques sociales en matière de concertation et de participation citoyenne, repart du mouvement de développement local endogène, né dans des territoires ruraux en déclin démographique et économique dans les années 60. Dans ces territoires, des associations et des habitants se sont mobilisés autour de l'élaboration collective de projets afin de « vivre et travailler au pays ». Cette ébauche de mouvement participatif a ensuite été enrichie par différents apports et par les réflexions d'Ignacy Sachs et d'autres fondateurs du concept de développement endogène. Selon Guihéneuf (2009), au cœur de ce mouvement se trouvent notamment la mobilisation de groupes locaux autour de dynamiques collectives et le refus des cloisonnements sectoriels, autant de choses

qui sont au cœur de démarches de concertation actuelles. Selon Guihéneuf (2009), « avec l'arrivée des politiques de développement rural et leur prise en charge par les élus et les organisations professionnelles, ce mouvement s'étiole, non sans laisser une forte empreinte (...) ».

Il s'agit là de dynamiques endogènes nées dans les territoires concernées. Celles présentées par Guihéneuf (2009) concernent des territoires ruraux, mais d'autres concernent les territoires urbains (Nonjon, 2005, Mahey, 2005). Elles préfigurent celles que nous qualifions de dynamiques de gouvernance territoriale endogène de l'environnement, (Beuret, Cadoret, 2010). La gouvernance territoriale endogène repose sur des initiatives de concertation engagées par des acteurs du territoire : nous l'opposons – même si les interactions et hybridations sont nombreuses - à une gouvernance territoriale exogène de l'environnement, qui repose sur des dispositifs proposés par des organisations publiques extraterritoriales, tels que les comités de pilotage Natura 2000, les Commissions Locales de l'Eau, ou encore les Commissions Particulières du Débat Public. Dans les dynamiques endogènes, ce sont des élus locaux, des agents de collectivités locales, des associations ou de simples citoyens qui engagent des projets visant à associer à la gestion de biens d'environnement, d'espaces et de territoires, des acteurs qui en font des usages concurrents.

Souvent plus nombreuses que les procédures de concertation proposées par les pouvoirs publics (Beuret, Tréhet, 2001), ces dynamiques manquent pourtant de visibilité et de reconnaissance (Guihéneuf, 2009, Beuret et Cadoret, 2010). Elles restent souvent en marge des travaux de recherche, souvent focalisés sur des concertations de grande envergure et qui ont un caractère exceptionnel là où elles sont mises en œuvre : le débat public est notamment l'objet de nombreux travaux. Cette focalisation semble répondre à une vision de la concertation limitée à des procédures exogènes aux territoires concernés, que l'on retrouve de façon récurrente dans certains rapports élaborés par l'Etat, tels que ceux sur les conflits d'usage (CGP, 2005) ou sur la gouvernance concertée (CGEDD, 2010). A titre d'exemple, lorsque le CGP (2005) traite des formes prises par la concertation en France, il ne cite que les procédures de consultation obligatoires (enquêtes publiques, concertation préalable, dispositifs référendaires et consultations d'électeurs), les commissions administratives (régionales, départementales, locales, qui réunissent des représentants des usagers), les « *concertations organisées sous l'égide de la Commission Nationale de Débat Public* », ou les « *conférences de citoyens* » mises en place au niveau local : les initiatives prises localement, hors de procédures prédéfinies, ne sont pas citées. Plus globalement, cette focalisation répond à une assimilation de l' « action publique » aux « politiques publiques », mise en cause par certains auteurs qui mettent en avant une approche large de l'action publique : c'est le cas de Trom (2003), selon lequel l'action publique doit être « *entendue dans un sens large, de sorte à couvrir l'activité des pouvoirs publics et plus largement toute activité articulée sur un espace public et nécessitant une référence à un bien commun. Cette définition extensive permet de réunir dans un même cadre des activités directement liées à la puissance publique et celles issues d'initiatives citoyennes (...)* ».

La gouvernance territoriale endogène mérite une attention particulière car elle semble porteuse d'innovations en matière de dispositifs de dialogue et d'action collective pour le développement durable : en effet, alors que les initiatives exogènes sont souvent encadrées par des procédures - c'est-à-dire un « *ensemble de règles et de formalités qui doivent être observées pour parvenir à un résultat* » (Candau, 1999) - les acteurs locaux peuvent donner libre cours à leur imagination lorsqu'ils prennent eux-mêmes l'initiative. Par ailleurs, alors que la gouvernance territoriale exogène repose le plus souvent sur les découpages territoriaux existants, la gouvernance territoriale endogène pourra plus facilement les mettre en cause et redéfinir les frontières entre les territoires, les groupes d'acteurs et les champs de pouvoir.

Certains processus de concertation autour de l'environnement sont strictement endogènes (par exemple des concertations entre agriculteurs et ostréiculteurs nées de conflits localisés entre ces parties prenantes, autour de la qualité de l'eau), alors que d'autres sont strictement exogènes (par exemple un débat public autour d'un projet d'infrastructure d'intérêt national), mais de nombreuses formes sont hybrides et sont situées sur un gradient entre ces formes extrêmes. Parmi les cas étudiés figureront des cas à dominance exogène et des cas dominés par des initiatives endogènes.

### **2.3.2. La concertation, avec ou sans dispositif de référence**

Certaines concertations ont lieu dans le cadre d'un dispositif auquel sont associés des procédures et/ou des outils, alors que d'autres se développent sans références prédéfinies. Nous distinguons trois types de situations :

**Des concertations fondées sur des références procédurales** : c'est par exemple le cas de Natura 2000 (Pinton et al., 2008). La procédure définit une marche à suivre, les instances de concertation à constituer, la composition du comité de pilotage, les produits à fournir à l'issue de la concertation, avec notamment le document d'objectif. Le fait que les zones Natura 2000 et que les procédures aient été définies en amont de toute concertation a du reste suscité de nombreuses oppositions locales. Le débat public est également régi par des références énoncées par la loi et par la Commission Nationale du Débat Public : même si chaque débat est particulier, le processus est le même dans ses grandes lignes, avec une série de réunions publiques ouvertes à tous, réunissant généralement un grand nombre de participants. Dans d'autres cas l'initiative est locale, mais une procédure est imposée, en vue de l'obtention d'une reconnaissance de cette initiative par les pouvoirs publics : c'est par exemple le cas dans les démarches de concertation qui accompagnent les projets de Parcs Naturels Régionaux. La concertation dépasse souvent le cadre de la procédure, tout en se conformant aux exigences fixées par les textes.

**Des concertations fondées sur des standards méthodologiques** : c'est par exemple le cas des démarches de type « mini-public », définies par Barbier et al. (2009), à partir d'une définition de Sintomer (2007), comme « *tout dispositif basé sur la sélection aléatoire d'un groupe restreint de citoyens, dépourvus d'intérêts propres par rapport à un enjeu d'action publique et amenés à délibérer sur cet enjeu dans un cadre procédural réglé* ». Qu'elles soient qualifiées de conférences de citoyens (Guihéneuf, 2008) ou de jury citoyen (Barbier, 2009), ces démarches se réfèrent toutes à des références méthodologiques communes, avec notamment la sélection d'un échantillon qui se veut représentatif d'un groupe social : ces démarches ne sont pas sans ambiguïtés, car l'échantillon de citoyens est généralement restreint à plusieurs dizaines de citoyens tout au plus (généralement 15 à 30) or, comme le soulignent Barbier et al. (2009), « *aussi bien les analystes que les praticiens et concepteurs de telles démarches savent que cette taille d'échantillon est notoirement insuffisante pour constituer un réel microcosme de la société* ». Se pose donc un problème de légitimité quant à l'« avis citoyen » issu de ces démarches, ce qui ne les empêche pas de se multiplier. De tels outils ont été mis en place à l'échelle nationale sur des sujets tels que les OGM, les boues, le réchauffement climatique ou les nanotechnologies, mais leur utilisation se développe à l'échelle territoriale. Les travaux réalisés par Barbier et al. (2009) à Saint Brieuc, sur un jury citoyen touchant à l'organisation d'un service technique territorial de gestion des déchets, en offrent une illustration. Les initiatives regroupées sous le terme de « budget participatif », même si elles sont en réalité assez hétérogènes (Bacqué, Sintomer, 2010), s'inspirent elles aussi d'un même ensemble de références méthodologiques.

**Des concertations fondées sur des processus ad-hoc** : dans ce cas, aucune référence n'est fournie au préalable et la concertation suit un itinéraire (Beuret et al. 2006) qui se construit au fur et à mesure de sa progression. Ces concertations sont moins souvent étudiées même si on les retrouve par exemple dans certains des processus étudiés par Mormont et al. (2006).

### 2.3.3. Concertation et conflictualité : conflits, tensions, paix sociale

La concertation se développe dans des situations marquées par différents niveaux de conflictualité. Certaines situations sont caractérisées par une absence de tensions et de conflits, donc par un climat de paix sociale : cette situation idéale-typique est assez rare dans des concertations associant beaucoup d'acteurs, mais peut exister dans certaines concertations environnementales, surtout si elles se déroulent au sein d'un secteur, entre des acteurs liés par de fortes proximités.

La situation peut ensuite être marquée par des tensions. Un point de vue divergent, un malentendu ou un désaccord, peuvent créer une hostilité que l'on retrouve dans la littérature sous les expressions de *conflits latents*, *conflits non-exprimés*, *conflits sous-jacents* (Touzard, 1977 ; Melé, 2003), mais qui sont plus généralement qualifiés de tensions (Torre et al., 2010, Cadoret, 2011).

Enfin, la situation peut être plus ou moins conflictuelle. « *Le conflit correspond à une opposition manifeste entre deux ou plusieurs acteurs : il se distingue des tensions par un passage à l'acte qui prend des formes diverses (menaces, voies de faits, recours aux tribunaux, verbalisation, médiatisation, etc.)* » (Cadoret, 2011). La condition du conflit semble être la « *manifestation de protestation ou d'opposition* » (Melé, 2003).

L'oscillation entre processus d'oppositions, de paix sociale (Foulquier, 2009) et de dialogue caractérise les situations conflictuelles. Aux épisodes de manifestation du conflit, qualifiés d'« *événements conflictuels* » (Trudelle, 2003), succèdent des phases d'accalmie qui, à leur tour, sont

suivies de séquences actives. Au cours de ces épisodes, des processus de régulation (Cadoret, 2011) peuvent être engagés et offrir un apaisement temporaire nécessaire à la mise en place d'un dialogue constructif, mais peuvent également contribuer à renforcer les oppositions (Torre *et al.*, 2010). Le lien entre concertation et conflictualité est complexe et marqué par une forte instabilité : certains processus sont marqués par un véritable enchevêtrement de processus conflictuels et de démarches concertées. Beuret (2009) a cependant étudié des situations où un processus de concertation assez stable fait suite à une forte conflictualité, grâce à la construction d'un univers de coopération autour d'un « préaccord ». A l'inverse, un processus de concertation peut engendrer des conflits importants et durables, comme par exemple dans le cas du processus de création du Parc Naturel Marin de la mer d'Iroise (Pennanguer *et al.*, 2004).

Là encore, nous tenterons de considérer une certaine diversité de situations, sur un gradient entre des situations très conflictuelles et des situations qui le sont peu.

## 2.4. L'évaluation de la concertation en matière d'environnement

### 2.4.1. Une absence d'évaluation, au nom d'un postulat qui pose question

#### ***La participation élevée au rang de norme***

Comme nous l'avons déjà souligné, la concertation et la participation en matière d'environnement se sont développées sur la base d'un postulat leur associant des effets positifs en matière d'environnement. Selon Mormont (2006), la participation est une composante de la théorie politique du développement durable. Les traductions opérationnelles de ce postulat ne manquent pas : par exemple, les 580 réserves de biosphère du réseau Man And Biosphere de l'UNESCO suivent depuis 1992 la « stratégie de Séville » qui recommande de « recenser les intérêts des différents partenaires et intégrer pleinement ces différents acteurs sociaux aux processus de planification et de prise de décision » (Antona *et al.*, 2006). La Branche (2009) évoque le « *pari à la fois théorique et pratique que la meilleure façon d'atteindre la durabilité est d'inclure les citoyens dans le processus de décision* ». Il constate qu'en matière de lutte contre le changement climatique par exemple, « *les rapports institutionnels et analyses issues des sciences sociales s'appuient tous sur la position que la durabilité sera atteinte grâce à la participation* ». Selon lui, les recommandations en matière de participation du public, contenues dans une entité qu'il qualifie de « *Développement Durable et Participatif* », sont devenues des normes. Comment en est-on arrivé à un tel postulat ? La Branche (2009) l'associe à une position anthropo-centrée, fille de la modernité, qui met l'humain au centre de la nature et pose ainsi « *une relation positive entre environnement et participation et ce, à la fois comme une évidence en soi mais aussi et surtout comme un code éthique indiscutable* ». Ceci s'oppose à une position éco-centrée, qui tient que l'humain n'est pas au centre de l'univers mais y est un élément parmi d'autres, position que l'on retrouve par exemple dans les cosmogonies amérindiennes andines.

#### ***Un postulat de plus en plus questionné***

Ce postulat reste posé par certains auteurs sans être questionné, mais d'autres s'interrogent. Par exemple Ballan (2011), interroge le principe n°10 de la déclaration de Rio, qui stipule que « *la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient* » : « *comment croire que la participation du public assure la meilleure protection de l'environnement possible ? (...) Comment être certain que le public va toujours choisir la solution la plus écologique ?* ». La Branche (2009) s'est intéressé à cette question à partir d'une revue de littérature et de plusieurs études empiriques : il en arrive à constater une forte absence de problématisation de la relation entre deux ensembles de pratiques et de valeurs différentes (le développement durable d'une part, la participation citoyenne d'autre part) et qui peuvent entrer en conflit. La Branche (2009) montre que les études portant sur les relations entre participation ou concertation et environnement éludent la question des effets de la participation sur la protection de l'environnement. Les problèmes posés par le fait de considérer que la participation contribue à la meilleure décision possible en matière d'environnement, tels qu'ils sont évoqués dans la littérature, sont de deux ordres :

- D'une part les citoyens peuvent s'opposer à la prise ne compte de l'environnement. La Branche (2009) insiste ainsi sur le fait que la participation en matière d'environnement néglige le refus des citoyens de certaines contraintes environnementales.



- D'autre part les citoyens qui participent localement peuvent opposer des intérêts locaux, parfois environnementaux, à des enjeux environnementaux globaux. La question de l'acceptation sociale locale de l'éolien est par exemple à l'ordre du jour dans de nombreux conflits et concertations autour de l'environnement (Nadaï, 2007). Neveu (2001) cite quant à lui un projet de dépollution d'un site, écologique et localement utile, jugé inacceptable par les riverains car il aurait changé le paysage. Ces oppositions mettent sur le devant de la scène les liens complexes entre enjeux environnementaux globaux et enjeux sociaux et environnementaux locaux.

Finalement, certains auteurs expriment leurs doutes sur l'efficacité des processus de concertation et de participation. S'intéressant à la place des « associations contre-pouvoirs » dans la démocratie locale, Chaufer (2001) souligne par exemple que les imperfections des procédures de consultation du public sont patentées et que « dans l'absolu, il n'y aurait pas d'associations contre-pouvoir dans une démocratie participative aboutie : l'efficacité de procédures de consultation désamorcerait toute volonté de contestation ultérieure de projets débattus et acceptés bien en amont de la décision finale ». Ce sont donc d'une part l'opportunité du recours à la concertation et à la participation, d'autre part l'efficacité des dispositifs mis en œuvre qui sont questionnés. Sur le terrain, émergent des critiques relatives au rapport coût-bénéfices des actions engagées, à leurs objectifs réels, à l'évaluation de leurs effets. Dans le domaine de l'environnement, ceci conduit certains scientifiques à mettre en cause l'opportunité d'une gestion concertée des écosystèmes et à proposer de revenir à des mécanismes décisionnels strictement hiérarchiques (Beuret, Cadoret, 2011).

En arrière plan de ces critiques, transparaît l'impérieuse nécessité d'évaluer les effets de la participation des citoyens et des processus de concertation mis en œuvre. Pour nous, l'évaluation demandée est à la fois absolue et relative : il s'agit d'une part d'évaluer ce que produit la concertation en termes de décisions et plus généralement d'actions environnementales, d'autre part d'évaluer le recours à la concertation en le comparant au recours à d'autres formes d'élaboration de la décision (décision hiérarchique imposée aux acteurs, décision issue du rapport de force, recours à la justice,...).

#### **2.4.2. Quelles modalités d'évaluation ?**

Dans la pratique, le nombre d'évaluations *ex-post* systématiques des expériences de concertation et de participation est resté modeste (Reichel, 2009). Si Rowe et Frewer (2000) présentent comme explication possible l'absence de critères d'évaluation mobilisables pour de tels exercices, une autre cause réside dans le postulat présenté ci-avant. Les sciences sociales s'intéressent de plus en plus à ces questions d'évaluation et certains auteurs ont proposé des outils, qui peuvent être classés en deux grandes familles. Nous distinguons des outils d'évaluation processuelle d'une part, d'évaluation en termes d'effets d'autre part (Beuret, Cadoret, 2011).

##### ***Des évaluations processuelles***

Les premières portent avant tout sur la qualité des processus mis en œuvre : leur objectif est d'évaluer, à un instant donné du processus, ce que ce dernier peut potentiellement produire en termes de résultats, l'hypothèse centrale étant que ces résultats sont déterminés avant tout par certaines caractéristiques du processus, érigées au rang de « critères de qualité ». Rowe et Frewer (2000), Callon, Lascoumes et Barthes (2001), Fung (2003) ou encore Mermet (2005), proposent ainsi des critères d'évaluation de la concertation qui se rapportent tous au processus et/ou au cadre dans lequel il se développe. Dans le cadre de RELIEF, outil d'évaluation des processus de concertation mis au point dans le cadre de nos travaux antérieurs (Beuret, Beltrando, Dufourmantelle, 2006), l'évaluation porte notamment sur la constitution et la consolidation d'un réseau de participants à la concertation, l'établissement de liens inter-catégoriels, l'ouverture d'espaces d'action collective, autant d'éléments jugés déterminants quant à ce que le processus pourra engendrer dans le futur. Rouault et Lemery (2008) proposent quant à eux d'étudier les dispositifs (instances, procédures, dynamiques des systèmes d'acteurs), ce qu'ils engendrent au sein même du processus (possibilité de confrontation des points de vue, production de connaissances mobilisables dans le processus), puis certains effets (émergence de nouvelles règles). Dans la plupart des évaluations processuelles, l'analyse des effets de la démarche est certes considérée, mais de façon très secondaire. Brugidou et al. (2007) constatent ainsi, à propos de la grille d'évaluation qu'ils proposent, que « les indicateurs de moyens foisonnent », à la différence des indicateurs de résultats.

Ce type d'évaluation est notamment rendu nécessaire par la durée des processus engagés, portant à plus tard l'apparition d'effets visibles : elles permettent de tenter d'évaluer, en cours d'action, ce dont le processus est porteur. En ce qui concerne la prise de décision, le recours aux évaluations processuelles se justifie aussi par le souhait de « dépasser le référentiel conséquentialiste qui marque les approches utilitaristes, qui n'appréhendent le bien-être social qu'à partir de la somme des utilités et qui ne jugent de la moralité d'une action qu'en fonction de ses conséquences » (Rey-Valette et Mathé, 2009). Il s'agit de définir la qualité des actions et décisions issues de la concertation à partir des règles et processus qui ont permis leur élaboration et non plus à partir de leurs seules conséquences. Selon Rey-Valette et Mathé (2009), on retrouve ici l'approche de Sen relative à la recherche d'arrangements sociaux justes, qui met au cœur de son approche des principes relatifs à la construction de ces arrangements.

Revenons maintenant sur certaines de ces grilles d'évaluation. Rowe et Frewer (2000) proposent neuf critères d'évaluation des instances délibératives : représentativité des participants, indépendance des participants, engagement précoce, influence sur la politique finale, transparence du processus, accessibilité des ressources (informations...), définition des rôles de chacun, structuration et clarté du processus de décision. Callon et al. (2001), reprennent partiellement cette grille et proposent d'évaluer le degré de dialogisme des procédures à partir de critères portant sur le degré de précocité dans l'engagement, de diversité des groupes consultés, de contrôle de la représentativité des portes paroles, de sérieux puis de continuité des prises de parole. On retrouve certains de ces critères dans la grille proposée par Brugidou et al. (2007), mais aussi des critères portant sur le caractère public du débat (nombre de réunions publiques, existence d'un site internet, de cahiers d'acteurs, de supports de communication) et sur l'égalité dans l'accès au débat, puis dans l'expression (diversité des lieux de réunion, mesure du temps de parole, mise à disposition d'un numéro vert, etc...). Mermet (2003) insiste quant à lui sur la lisibilité des portages et des oppositions, la lisibilité des intérêts en jeu, la qualité des études qui fondent le projet (profondeur de l'offre) et la présence d'alternatives crédibles au projet (largeur de l'offre). Selon lui, ce qui donne de la valeur à la délibération, c'est la possibilité ou non de refuser les projets, éventuellement imposés par un « forçage ». Il s'agit donc d'évaluer les ressources que les dispositifs offrent aux acteurs pour éviter le forçage (pour les acteurs dominés) et les ressources offertes aux porteurs du projet pour écouter les objections et requalifier le projet. Ceci s'applique à des concertations qui mettent en jeu le porteur d'un projet face à un public.

Fung (2003) propose enfin huit variables portant sur le design institutionnel du dispositif délibératif, qui répondent à différentes questions : quelles finalités du dispositif (éducatif, consultatif, de coproduction) ? Qui (sélection et recrutement) ? Quoi (sujet et portée) ? Comment (modalités délibératives) ? Quand (réurrence et itération) ? Pourquoi (enjeux) ? Quel renforcement des participants (empowerment) ? Quelle conduite (monitoring) ? Il propose de croiser ces variables avec différents types de conséquences fonctionnelles du processus portant sur la participation (quantité, biais, qualité de délibération), l'information et le changement individuel (information des responsables, des citoyens, compétences démocratiques), le contrôle populaire (imputabilité des actions publiques, justice de la politique, effectivité de l'action publique), puis les effets politiques et la mobilisation populaire. Le croisement des variables lui permet de comparer des dispositifs très divers en reliant le design et les effets de la participation. Ceci vise donc à permettre une évaluation comparative.

### **Des évaluations en termes d'effets**

Les évaluations en termes d'effets portent sur les fruits du processus : elles sont généralement menées lorsque celui-ci est achevé ou en phase terminale. Les travaux de ce type sont rares, ce qui conduit certains auteurs à critiquer le fait que les approches soient focalisées sur l'analyse des dispositifs de dialogue et des processus de co-construction de l'action collective et de la décision, au dépens de l'évaluation de leurs résultats (Salles, 2006, Blondiaux, 2006). Blatrix (2010) cite une grille d'évaluation des impacts proposée par Guston (1999), mais dont la faible audience montrerait le fait que l'évaluation de la concertation est marquée par une focalisation sur les procédures : selon Blatrix (2010), ceci est dû à un postulat implicite selon lequel des procédures équitables donneraient des résultats équitables, sur la base duquel il suffirait de trouver « la bonne procédure » puis de garantir les conditions de sa mise en œuvre. Même si des évaluations processuelles sont nécessaires, elles semblent effectivement incomplètes. Fourniau (2010) rappelle du reste que la question des effets de la participation est au cœur de la critique à l'encontre des multiples dispositifs participatifs et délibératifs dont l'expérimentation et l'institutionnalisation se diffusent. L'évaluation en termes d'effets devra donc être développée.

Dans tous les cas, les travaux d'évaluation, tels qu'ils sont aujourd'hui conduits, ont en commun leur caractère analytique et qualitatif au sens où ils se prêtent peu à des démarches de mesure (Rey-Valette, Mathé, 2009). Par ailleurs, là où l'on tente de quantifier les choses avec des indicateurs auquel une valeur est affectée, les mesures s'appuient largement sur des indicateurs qualitatifs généralement renseignés à dire d'expert (Rey-Valette, Mathé, 2009). S'il est très difficile de quantifier les effets de la participation et de chiffrer un bénéfice, il reste possible de qualifier des effets, tâche à laquelle de sont attelées plusieurs auteurs (Van den Hove, 2000, Reichel et al. 2009, Beuret et Cadoret, 2011)

Van Den Hove S. (2000) propose de distinguer des effets procéduraux qui se rapportent au déroulement du processus, s'inscrivent dans le temps de la démarche et portent sur le processus de décision en lui-même. A propos d'un débat public, Reichel et al. (2009) situent dans cette catégorie des effets tels que « *l'amélioration de la qualité de la base informationnelle des processus de décision et l'utilisation plus efficace de l'information, la mise en place de processus dynamiques, l'amélioration de la gestion des conflits entre acteurs, l'amélioration de l'efficacité du processus en termes de durée et de coûts, l'augmentation du pouvoir d'influence d'acteurs représentant des intérêts peu organisés et l'augmentation de la légitimité du processus décisionnel* ». Van den Hove (2000) distingue ensuite des effets substantifs qui concernent le résultat du processus et sa relation avec la prise de décision politique. Dans le cas du débat public sur l'autoroute A12, Reichel et al. (2009) évaluent ici la qualité de la décision sur les plans environnementaux, économiques, techniques, ainsi qu'en termes d'acceptabilité sociale. Cette distinction est certes intéressante, mais on remarque que tous les effets identifiés se rapportent ici au processus décisionnel.

S'agit-il seulement de mieux décider ? Dans leur analyse portant sur 239 processus de participation du public dans le domaine environnemental, Beierle et Cayford (2002) affectent cinq objectifs sociaux à ces processus, à partir desquels ils les évaluent : l'incorporation de valeurs du public dans le processus de décision, l'amélioration de la qualité substantive de la décision publique, la résolution de conflits entre intérêts concurrents, le renforcement de la confiance dans les institutions publiques, l'éducation et l'information du public. Au moins deux de ces objectifs dépassent le processus décisionnel directement concerné. D'autres analyses montrent clairement que les effets dépassent le processus de prise de décision dont il est question, avec par exemple des décloisonnements sectoriels, des acteurs qui se rapprochent pour agir ensemble dans un futur proche ou lointain, ou encore l'estime de soi, les compétences et la légitimité acquise par des femmes d'un quartier de Marseille qui s'organisent pour participer aux choix de rénovation urbaine de leur quartier (Beuret, Cadoret, 2010). L'estime de soi, l'apprentissage social des codes et des structures organisationnelles, la légitimité acquise par des groupes qui se déniaient un droit à l'expression, sont des effets que l'on retrouve dans certains travaux d'analyse fine des produits de démarches participatives, notamment ceux de Torrekens (2011). Nombre de ces effets relèvent d'un capital pour l'action future, plus que d'effets finaux des processus (Beuret, Cadoret, 2011) : des participants acquièrent une légitimité, une ouverture au dialogue, une sensibilité environnementale qui ne constitueront un effet positif que si elles sont exploitées dans le cadre de futures actions publiques (au sens large de ce terme, tel que défini par Trom, 2003) : seule une évaluation menée quelques mois, voire quelques années après la fin du processus de concertation et de participation permettra d'en saisir la portée, ce qui complique encore singulièrement l'évaluation en termes d'effets.

Si certains travaux s'attachent à inventorier et qualifier précisément les effets obtenus, d'autres auteurs soulignent la nécessité de ne pas clore cet inventaire. Selon Mermet (2007), « *il n'y a pas lieu de clore, de figer l'inventaire des utilités du débat. Il y a tout lieu au contraire de tenir un registre ouvert des utilités (possibles, constatées) du débat – ouvert, c'est-à-dire à la fois où nous soyons prêts à recueillir de nouvelles chaînes d'effets (positifs ou négatifs, d'ailleurs), et où pour chaque nouveau débat, nous ne nous imaginions pas détenir d'avance la cartographie de ses effets possibles : celle-ci reste à découvrir à chaque fois* ». Dans le même ordre d'idée, Fourniau (2010), propose d'abandonner la terminologie associée à la notion d'effets, pour développer la notion alternative de portée du débat, métaphore musicale ouvrant à l'idée de polyphonie : il ne s'agit plus de dresser le tableau synoptique des effets potentiels, en dehors de l'expérience des acteurs, mais de décrire comment les acteurs explorent eux-mêmes la « cartographie des effets possibles ». Pour cela, il propose de décrire comment sont transformés les milieux (communautés qui se constituent,...), les dispositifs qui entrent en contact avec ces milieux (espaces de circulation de l'information, infrastructure matérielle de l'espace public, dispositifs de concertation ou de débat...) et les représentations (avec les valeurs auxquels les acteurs se réfèrent, les principes qui permettent de hiérarchiser les préférences en cas de dispute ou de conflit, etc... ) (Fourniau, 2010).

Quel que soient les approches et outils proposés, il semble nécessaire de progresser dans l'évaluation des effets de la participation en matière d'action publique environnementale.

### **3. Parmi les acteurs impliqués : des acteurs environnementaux**

#### **3.1. Une définition à revisiter : qui sont les acteurs de l'environnement au vu de l'analyse documentaire ?**

Selon les termes de référence de l'étude, « par acteurs environnementaux, on entend les associations agissant dans le champ de l'environnement, les élus locaux des partis politiques dans la mouvance écologique ou ayant un intérêt particulier pour l'environnement (type éco-maires), les techniciens des DREAL (dans leur composante DRIRE et DIREN) ... On inclut également les personnalités historiques de la cause environnementale ». Nous avons été invités à revisiter cette définition et allons donc dresser un panorama des acteurs pouvant être qualifiés, dans la littérature, d'acteurs de l'environnement.

Sur les moteurs de recherche Internet, l'entrée « acteurs de l'environnement » ouvre en grande partie sur des portails Web de collectivités territoriales qui proposent un répertoire des « acteurs de l'environnement », allant d'une liste de quelques organisations à plus de 80 pages de consultation. Les acteurs les plus souvent mentionnés sont le Ministère en charge de l'Environnement, des administrations déconcentrées, des établissements publics, des instances territoriales (Conseil économique, social et environnement régional), des associations (des réseaux internationaux jusqu'aux plus locales), des entreprises spécialisées qui « œuvrent dans le domaine environnemental », généralement classées par thématique (biodiversité, transport, risque, etc.). Le Ministère en charge de l'environnement propose un annuaire de l'environnement avec « tous les « éco-acteurs » », c'est-à-dire « organismes et entreprises qui gravitent dans l'environnement » : plus de 45 000 fiches sont disponibles en ligne, parmi lesquels on trouve des assureurs... Le champ est donc particulièrement large.

La recherche par mots clés auprès des bases de données de références scientifiques (ScienceDirect, Cairn, Persée, Google Scholar, etc.) offre de nombreuses références : à titre d'exemple, il existe plus de 25 000 résultats dans Cairn avec l'expression « acteur de l'environnement ». En restreignant nos recherches aux titres d'article, résumé ou mots clés, on s'aperçoit que les références portent beaucoup sur le management, considérant « l'environnement » comme un cadre de travail. Il apparaît alors que peu de références scientifiques traitent spécifiquement de ce sujet. Quant l'expression est mentionnée, il est rare que l'auteur précise ce qu'il entend par « acteur(s) de l'environnement », comme Levratto et Abbes (2008) qui citent les « institutions internationales, entreprises et associations écologiques ». Les acteurs environnementaux semblent se caractériser par opposition à d'autres acteurs comme dans Candau et Rémy (2009) : « la composition des commissions départementales d'orientation de l'agriculture a alors été modifiée pour associer des acteurs de l'environnement aux traditionnels acteurs de l'agriculture ». Aucune définition n'apparaît dans notre revue de la littérature francophone. Cependant, cette entrée permet d'observer les acteurs environnementaux qui font l'objet d'un article ou d'un ouvrage. Sans conteste, le mouvement associatif a la palme d'or parmi les autres acteurs, les agents administratifs semblent être quant à eux les grands oubliés des travaux scientifiques portant sur l'environnement. Les acteurs qui agissent dans le champ de l'environnement, mentionnés dans la revue de la littérature, sont les suivants :

- Les agents administratifs, représentants de l'Etat
- Les scientifiques, les experts : les « écologues »
- Les écologistes politiques
- La société civile
- Les médias
- Les entreprises
- Les professionnels de la participation
- Les associations

Nous allons maintenant détailler les éléments relevés dans la littérature au sujet de chacune de ces catégories d'acteurs, avant de faire un focus sur les associations, dans le chapitre suivant.

## 3.2. Que nous dit la bibliographie sur les différents types d'acteurs environnementaux ?

### 3.2.1. Les agents administratifs agissant au nom de l'Etat

Lors du colloque sur les Associations de Protection de la Nature et de l'Environnement (APNE) organisé en 2001 par *France Nature Environnement*, le Président, Bernard Rousseau, caractérise les différents acteurs des commissions administratives où sont conviés opérateurs économiques, élus et représentants de l'Etat. Au sujet de ces derniers, l'intervenant révèle leurs traits communs et leur hétérogénéité du fait de sensibilité environnementale différente : *« ils connaissent parfaitement les circuits de la décision administrative et politique, et le jeu des acteurs qui s'engagent autour de certains dossiers. Leur compétence technique est avérée, mais leur sensibilité environnementale très variable (...) Ces acteurs forment la partie stable et structurante des commissions ; ils préparent les dossiers de séance. Leur influence est donc grande car ils commandent en amont la forme et la consistance du futur débat »*. Nos précédents travaux sur les travaux d'acteurs (Cadoret, 2006, 2007, 2010) révèlent également un groupe d'acteurs influent dans les débats et qui se retrouve souvent en position centrale dans les réseaux d'acteurs gravitant autour des questions environnementales. Il serait cependant simpliste de regrouper tous les représentants de l'Etat dans un même ensemble tant les parcours, les sensibilités, l'implication, les moyens, les soutiens, les appuis et les relations avec les autres acteurs sont différents, d'un individu à l'autre.

Certains de ces agents sont en position d'interface entre l'Etat et ses administrés et font preuve d'une réelle capacité d'écoute. C'est le cas par exemple des inspecteurs des sites classés, qui représentent l'Etat et sont confrontés à des pratiques locales qui s'opposent aux règles légales. Ils jouent un rôle d'intermédiation : ainsi, *« les inspecteurs administratifs peuvent être considérés comme des intermédiaires facilitant le dialogue territorial. D'une part, ils transmettent les informations relatives à la réglementation, ils sensibilisent plus qu'ils ne verbalisent et recherchent avant tout les solutions amiables avec les contrevenants quand cela est possible. D'autre part, ils ont la possibilité de faire remonter les revendications locales aux services dont ils dépendent et font prendre conscience de la réalité de terrain »* (Cadoret, 2006).

D'autres agents sont décrits comme moins enclins à l'écoute et au dialogue, si l'on en croit la littérature. Baumann (2004), à partir de l'analyse d'un débat public sur la Francilienne, s'intéresse aux freins qui existent à l'existence d'un réel débat et à l'écoute active des autres parties en présence. Parmi ces freins figurent *« la conception du rôle de l'Etat, incarné par son représentant, le préfet coordonnateur, comme détenteur de l'autorité, qui a à appliquer plutôt qu'à écouter »*, ainsi que *« la culture démonstrative des techniciens de l'équipement qui ont été formés à considérer le projet qu'ils ont élaborés comme la solution à un problème d'optimisation qui leur est posé »*. A titre d'exemple, la forme de raisonnement que privilégie le directeur de l'équipement demeure la démonstration, qui *« consiste à énoncer par la logique des faits dont la véracité est indépendante de tout auditoire »*, ce qui le conduit à être peu ouvert à l'écoute de ce que cet auditoire veut lui signifier. Dans ce cas, le débat est réduit à une partie de « ping pong » plus qu'à une co-construction, ce qui correspond du reste à la conception qu'en a le préfet qui, selon Baumann (2004), voit la concertation comme un **processus itératif** qui consiste *« à tout moment à faire passer un message, recevoir une réponse (ou critique) et y répondre »*.

Ces éléments sont intéressants mais ne prêtent à aucune généralisation et ces acteurs, pourtant très présents dans les concertations, sont aussi les grands absents des études réalisées.

### 3.2.2. Ecologues et écologistes

Les scientifiques dont il est question dans la littérature sur laquelle nous nous appuyons sont avant tout les **écologues** américains. Ceux des années 1970 sont considérés comme les **premiers écologistes politiques**. Le rôle des scientifiques est majeur dans la prise de conscience générale des interactions entre les éléments physiques et naturels et les actions anthropiques. Ce sont eux qui, dès les années 1950, ont alerté sur la nécessité de réagir face aux atteintes portées à l'environnement (dont Roger Heim, Rachel Carson et Jean Dorst) selon Lacroix et Zacaï (2010). Ils sont relayés par des **experts** et *« des intellectuels (Ivan Illich, André Gorz, Jacques Ellul) [qui] théorisent les alternatives écologiques au capitalisme (...) Au cours des années 1990 et 2000, des personnalités médiatiques (Nicolas Hulot, Al Gore) soutiennent les solutions intégrées au système »* (Lacroix et

Zacai, 2010). Ils participent à la construction de problèmes publics pris en compte par les politiques comme dans le cas du réchauffement climatique (Boy, 2009).

Entre écologues, intellectuels et porte-voix de l'écologie politique, il est difficile de faire la part des choses et écologues et écologistes se confondent parfois. Cependant, Giblin (2001) donne une définition des écologistes politiques en évoquant les scientifiques américains des années 1970 : « ceux qui, pour intervenir sur la ou les politiques, utilisent, manipulent des arguments ou des faits naturels ». Giblin (2001) précise que les écologues actuels cherchent à se démarquer des écologistes : « pour ce faire, ils ont choisi d'être les plus rigoureux et les plus scientifiques possible, à tel point que leurs ouvrages sont parfois rébarbatifs et difficilement accessibles à un public assez large, ce qui paradoxalement laisse le champ libre aux discours des écologistes ».

### 3.2.3. La société civile

La société civile, parce qu'elle est conviée à participer aux processus participatifs portant sur des questions environnementales et parce qu'elle se mobilise pour la protection de biens environnementaux sans qu'il n'y ait pour autant de procédures de concertation mises en place par les pouvoirs publics, peut être considérée comme un acteur environnemental. Cependant, la revue de la littérature rejoint les remarques de Raymond (2009) concernant les définitions de la société civile qui « sont, somme toute, assez rares au regard de la fréquence avec laquelle celle-ci est convoquée dans le discours comme dans les pratiques. Tout se passe comme si les définitions de cette « société civile » s'appuyaient sur un large consensus ». Pour éclaircir la notion, l'auteur cite la définition du Livre Blanc de la gouvernance de l'Union européenne : « La société civile regroupe notamment les **organisations syndicales et patronales** (les "partenaires sociaux"), les **organisations non gouvernementales (ONG)**, les **associations professionnelles**, les **organisations caritatives**, les **organisations de base**, les **organisations qui impliquent les citoyens** dans la vie locale et municipale, avec une contribution spécifique des Églises et communautés religieuses ».

Raymond (2009) souligne l'existence de deux approches de la notion : « la société civile peut être entendue comme « **un ensemble de citoyens d'un territoire** » ou « comme **groupe d'organisations censées représenter ces citoyens** ».

Comme pour les représentants de l'Etat ou pour les scientifiques et écologistes, la société civile n'est pas un groupe homogène et certains auteurs soulignent l'hétérogénéité qui existe au sein même de ses composantes. Sénécal (2002) affirme par exemple que les représentations d'un projet ou d'un conflit sont différentes selon les résidents, car ils « ne forment jamais une entité homogène ».

### 3.2.4. Les médias

La revue de la littérature révèle le rôle majeur, voire parfois essentiel joué par les médias dans la prise de conscience des enjeux environnementaux et dans les pressions exercées sur les politiques pour une plus grande prise en compte de l'environnement dans l'action des pouvoirs publics. A l'échelle internationale, Claval (2006) souligne que « la place tenue par la presse est essentielle (...). Elle permet au mouvement pour l'environnement de revêtir un caractère global (McCormick, 1995). (...) « La défense de l'environnement est apparue, dès les années 1970, comme une cause particulièrement portée par l'univers médiatique » (Riutort (2005)). Ces propos rejoignent ceux de Boy (2009) : « Dès la fin des années 1960, les problèmes liés à la pollution du milieu naturel deviennent un thème fréquent de la presse de grande diffusion. Les premiers conflits nés des usages concurrentiels du milieu naturel génèrent des campagnes de presse qui alertent le grand public : la pollution des cours d'eau est dénoncée par les associations de pêcheurs, les multiples pollutions industrielles sont évoquées, les premiers accidents industriels font la une des journaux (marées noires, désastres technologiques etc.) ». A l'échelle locale et en prenant le cas de la Turquie, La Branche (2006) précise que « les médias locaux s'impliquent d'autant plus que leur population est directement concernée (en Turquie, les médias soutiennent très fortement les associations qui s'opposent aux barrages, en tant que force de démocratisation) ce qui publicise la controverse et contribue à l'opposition ».

Si certains médias jouent un rôle fondamental dans le domaine de la prise en considération de l'environnement tant par l'opinion publique que par les acteurs politiques, cela suffit-il pour autant à les qualifier d'acteurs environnementaux ? Les journalistes ne sont-ils pas plutôt à considérer comme de simple traducteurs, des intermédiaires ? « Dans les sociétés contemporaines, la plupart des gens sont dans l'incapacité d'évaluer eux-mêmes la portée des résultats scientifiques. Ils n'ont accès qu'aux interprétations que les journalistes en proposent. [...] Ces intermédiaires possèdent ainsi un large

*pouvoir de remodeler l'information* » (Claval, 2001, cité par Claval, 2006). L'implication de certains journalistes dans le champ de l'environnement révèle que quelques uns peuvent revêtir le qualificatif d'acteur environnemental car ils contribuent à la construction de valeurs environnementales. « *Les médias se font volontiers les interprètes des chercheurs qui s'investissent alors dans l'environnement. Ils jouent un rôle essentiel dans la diffusion de leurs idées. Ils y sont d'autant plus sensibles que les prises de position de beaucoup de savants ont une forte connotation éthique. Les journalistes la renforcent : ils participent ainsi, de conserve avec les spécialistes du milieu, à la naissance de nouvelles idéologies, celles que l'on désigne souvent sous le nom d'écologisme* » (Claval, 2001, cité par Claval 2006)

### **3.2.5. L'entreprise, acteur environnemental ?**

Plusieurs formes d'implication des entreprises dans la protection de l'environnement apparaissent dans la littérature comme les objets de diverses recherches. Elles relèvent d'une participation à l'action publique (Trom, 2003) environnementale et mettent en jeu certaines formes de concertation

#### **La responsabilité sociale d'entreprise (RSE) : sociale et environnementale**

Le livre vert de l'Union Européenne définit la Responsabilité Sociale d'Entreprise (RSE) (Capron, Quairel-Lenoizelee, 2007) comme « *l'intégration volontaire des préoccupations sociales et écologiques des entreprises à leurs activités commerciales et à leurs relations avec toutes les parties prenantes internes et externes (actionnaires, personnels, clients, fournisseurs et partenaires, collectivités humaines...), et ce, afin de satisfaire pleinement aux obligations juridiques applicables et d'investir dans le capital humain et l'environnement* ». Selon Grochain (2008), la RSE se présente notamment comme « *un ensemble de pratiques menées par une grande entreprise en faveur des parties prenantes affectées par le projet d'envergure qu'elle réalise* ». La RSE est même souvent posée en termes de politique de compensation à l'égard des parties prenantes. Elle s'est développée en Europe dans les années 1980 en trouvant sa justification par la contribution au développement durable.

Cependant la mise en oeuvre de la RSE dépasse souvent le cadre de l'entreprise, ce qui conduit Grochain (2008) à affirmer qu'elle est autant liée à la gouvernance d'entreprise qu'à la gouvernance locale et peut être mise en oeuvre sans que l'entreprise ait la primauté de la décision. Par exemple dans le cas de l'usine d'extraction du nickel en construction dans la province Nord de la Nouvelle Calédonie, l'opérateur industriel a commencé par élaborer et signer une charte dans laquelle il s'engage à se conformer aux réglementations et politiques en vigueur dans le territoire, mais il s'engage également pour « *l'implantation de pratiques et de politiques qui font la promotion du développement d'une économie, maintiennent un environnement sain et contribuent au mieux être de la population locale* ». Ce ne sont que des principes directeurs, mais le fait est qu'il acceptera ensuite de revoir son projet de construction d'un barrage hydraulique et de changer l'emplacement initial de l'usine (Horowitz, 2003, Grochain 2007) en raison de l'opposition de communautés locales. Cet opérateur engagera ensuite une démarche de RSE en la scindant en deux parties, avec une gouvernance distincte de la responsabilité environnementale (création d'un « comité environnement ») et des responsabilités économique et sociale (création d'un observatoire socioéconomique). Le comité environnement est un espace de concertation présidé par le leader d'une association environnementale locale.

La RSE est un cadre global dans lequel peuvent s'inscrire les deux approches que nous allons maintenant présenter.

#### **Les approches volontaires de la gestion de l'environnement**

Étudiées dès la fin des années 1990 (Karp et Gaulding, 1995, Glachant, 1995, Steenblick, 1997), notamment dans le domaine environnemental (OECD, 1999), les approches volontaires se sont considérablement développées, jusqu'à être qualifiées par certains de nouveaux modes de régulation environnementale (Börkey et Glachant, 1999). Les instruments volontaires sont définis par l'OCDE (1999) comme les « *instruments par lesquels des firmes s'engagent à améliorer leur performance environnementale au-delà de ce que demande la réglementation* ». On retrouve le fait de dépasser les contraintes réglementaires comme un élément clé des approches volontaires, définies par Grolleau et al. (2004), comme « *des engagements volontaires d'entités régulées à réaliser des objectifs en rapport avec l'environnement allant au-delà de la simple conformité réglementaire* ».



Notons que le caractère volontaire des ces démarches est fort justement discuté par Grolleau et al. (2004). Ce terme est utilisé par opposition aux approches contraignantes de type « command and control » mises en place de façon autoritaire par l'Etat, mais dans la réalité, le volontariat est parfois largement suscité par l'Etat ou par des associations environnementalistes qui vont s'employer à créer une situation où l'entreprise risque des pertes significatives si elle ne s'engage pas dans ce type de démarche. Les politiques d'auto-réglementation (Beuret, Saïka, 2000) reposent du reste sur ce ressort. Les acteurs qui produisent conjointement une aménité ou une dégradation environnementale sont invités à améliorer une performance environnementale collective avec, à la clé, une subvention en cas de succès et/ou une sanction en cas d'échec : il s'agit de placer ces acteurs dans une situation où l'approche volontaire est une quasi-obligation. Ceci conduit Grolleau et al. (2004) à affirmer que le volontariat est rarement dénué de pressions étatiques ou d'origine privée.

Ces approches volontaires engendrent des concertations essentiellement intra-sectorielles. Ce sont par exemple les agriculteurs d'un bassin versant qui vont rechercher ensemble les moyens les plus efficaces, au moindre coût, de limiter la pollution de l'eau en aval (Beuret, 1999). Certaines politiques agri-environnementales tentent de stimuler de telles approches.

Ces approches sont soumises à deux types de biais très importants. L'un est signalé par Grolleau et al. (2004), avec « *la possible manipulation stratégique des approches volontaires, pour lesquelles la protection de l'environnement est un enjeu secondaire mais est présentée comme l'enjeu principal* ». Très présente dans la mise en œuvre des politiques agri-environnementales, ces manipulations relèvent de ce que Godard (1989) qualifie de « *stratégies d'évitement* », marquées par une coopération apparente qui n'a d'autre but que d'éviter une sanction. Le second biais est l'utilisation de cette approche pour éviter toute concertation avec d'autres acteurs, notamment les associations environnementales : le fait d'aller au-delà des obligations réglementaires est pensé comme une « *absolution* » qui pourrait permettre d'éviter tout débat.

### **Les alliances vertes, entre entreprises et associations environnementales**

Les rapports entre les associations environnementales et les entreprises ont souvent été très conflictuels. Grolleau et al. (2004) distingue trois types de rapports qui se sont succédé dans le temps. Les protecteurs de l'environnement ont d'abord tenté de faire pression et d'influencer les gouvernements pour qu'ils influencent le comportement des entreprises à travers des réglementations contraignantes. Les mouvements environnementalistes ont ensuite tenté de faire pression directement sur les entreprises en s'attaquant à leurs marchés, via des appels au boycott de certains produits ou des campagnes de dénonciation de certains effets environnementaux. Enfin, dans un troisième temps, des collaborations sont nées entre « *anciens ennemis* » dans le but d'élaborer de manière plus consensuelle une « *feuille de route* » respectant l'environnement.

Nous constatons que dans les deux premiers temps, les relations étaient construites sur des rapports de force, les mouvements environnementalistes se positionnant comme les défenseurs d'un environnement menacé par les entreprises et utilisant d'abord les leviers politiques et administratifs, puis économiques pour les influencer (Grolleau et al. 2008). Sont ensuite nées des coopérations. Grolleau et al. (2008) définissent les « *alliances vertes* » comme « *de véritables partenariats impliquant au moins une entreprise et une association comprenant des engagements réciproques et matérialisé par un accord généralement écrit mentionnant explicitement des objectifs environnementaux* ».

Il existe certes des risques d'instrumentalisation réciproque (Grolleau et al. 2008), mais ces nouveaux partenariats placent l'entreprise en situation d'acteur de l'environnement : c'est par exemple le groupe Lafarge qui, en signant un accord avec le WWF devient un « *conservateur partner* » pour une durée de cinq ans et s'engage à diminuer les rejets de CO<sub>2</sub>, à baisser sa consommation d'énergie, à intervenir dans la restauration des habitats naturels et à réaménager ses carrières (Bêcheur et Bensebaa, 2004).

Il est important de constater que les approches volontaires, les alliances vertes et la RSE en général, engendrent diverses formes de concertation, intra ou inter-sectorielles.

### **3.2.6. Les professionnels de la participation**

#### ***Facilitateurs, animateurs, conseillers auprès du pilote du processus***

Parmi les acteurs des concertations environnementales, figurent des acteurs dont certains relèvent des « acteurs environnementaux », d'autres non, mais qui tous se positionnent en tant que facilitateurs, animateurs et/ou conseillers auprès des pilotes de la concertation. Nous les qualifions ici de « professionnels de la concertation et de la participation », ce que ne sont pas les autres acteurs considérés dans cette étude.

Quel rôle ont ces agents ? Selon Susskind et al. (2009), ces facilitateurs doivent être des « médiateurs capables de conduire à son terme une démarche structurée ». Pour cela, ils doivent mobiliser des techniques empruntées à divers registres, ainsi énoncées par Thuderoz (2010) : « les approches, désormais éprouvées, de la négociation basée sur les intérêts ; les méthodes de médiation, facilitation et de règlement alternatif des conflits ; les procédures de résolution de problèmes ; enfin, les outils de la dynamique et de l'animation de groupes ». Barret (2003) les voit avant tout comme des médiateurs, alors que Beuret (2006) insiste plus sur leur rôle dans la conduite du processus, tout au long d'un itinéraire de concertation, puis souligne leur rôle de traducteur, à l'interface entre des groupes hétérogènes (Beuret, 2008). A la suite des sociologues de la traduction, la traduction est ici entendue comme un mouvement qui « lie des énoncés et des enjeux à priori incommensurables et sans commune mesure » (Callon et Latour, 1991). Selon ces auteurs, c'est une relation symbolique « qui transforme un énoncé problématique particulier dans le langage d'un autre énoncé particulier » et l'enjeu de la traduction, c'est « d'établir un lien intelligible entre des activités hétérogènes » (Callon, In Latour, 1992). Certains de ces facilitateurs pilotent le processus alors que d'autres conseillent et accompagnent ceux qui les pilotent, dans une forme de compagnonage qui conduit Jarry (2008) à parler d'« (ac)compagnonage avec les chefs de projets dans leur professionnalité, leurs doutes, leurs questions, en valorisant leurs réussites, leurs compétences et en les dynamisant ». Accompagnement, conduite du processus, médiation, traduction, animation de groupes, etc..., les fonctions et références mobilisées par ces agents sont multiples mais tous se placent dans une posture de facilitateur.

### **Diverses situations d'action : agents territoriaux et consultants**

Ces professionnels de la concertation et de la participation peuvent être dans des situations d'action diverses. Ce sont tout d'abord des agents territoriaux en charge de concertations ou de l'appui à des concertations. Certains s'y investissent pour la seule durée d'un processus, mais cela représente l'essentiel de l'activité d'autres agents. C'est par exemple le cas de la responsable du projet de Parc Naturel Régional du Morbihan : la construction de ce projet est engagée depuis quinze ans et sa responsable conduit une concertation d'ensemble et des concertations autour d'objets particuliers, activité pour laquelle elle a acquis une expertise pratique. C'est aussi le cas des chefs de projets de la mission Démocratie Participative du Conseil Général du Val de Marne, appelés à stimuler l'émergence de processus de concertation portés par les services du Conseil Général, puis à les accompagner. Ce sont des tiers accompagnants, avec une fonction miroir, qui reformulent, alertent et soutiennent une dynamique et le pilote du projet (Beuret, Cadoret, 2010). Allain (2008) souligne le fait qu'un nombre croissant d'agents territoriaux est amené à concevoir et à conduire des concertations.

Ce sont ensuite des tiers qui interviennent en qualité de consultant, qu'ils fassent partie de sociétés privées ou d'associations qui vendent des prestations de services. L'analyse de leurs profils révèle que certains sont des acteurs environnementaux tels que définis dans cette étude, alors que d'autres sont loin d'appartenir à cette catégorie.

### **Des consultants : d'abord militants... ou d'abord consultants**

Nonjon (2005) s'est intéressé aux profils des « professionnels de la participation ». Elle souligne le fait que les dispositifs de concertation ont d'abord été portés et animés principalement par des acteurs au profil militant, mais attirent aujourd'hui des professionnels issus d'autres univers comme ceux de l'architecture, de l'urbanisme, du marketing, de la communication ou du management public. Ces nouveaux entrants ont des profils professionnels plus techniques et remplacent les travailleurs sociaux, chefs de projets urbains, militants de l'éducation populaire, agents de développement rural, voire militants écologistes initialement impliqués.

Focalisant son attention sur l'espace urbain, Nonjon (2005) affirme que les premiers techniciens de la participation sont les chefs de projet de la politique de la ville, qui se définissent alors comme des « militants » et des « expérimentateurs » de la participation. Dans les espaces ruraux, ce sont plutôt des militants du développement local endogène qui jouent ce rôle. Tous sont animés par une militance forte mais nombre d'entre eux vont quitter leurs attaches initiales pour « rejoindre et densifier le milieu de la « consultance » spécialisée dans la participation et la concertation » (Nonjon, 2005).

Dans les années 1990, face à l'émergence d'un « impératif participatif » présent dans diverses procédures, « *les municipalités et les collectivités locales, ne sachant pas véritablement comment s'y prendre, ont de plus en plus recours à des consultants extérieurs pour organiser et animer des dispositifs participatifs* » (Nonjon, 2005). Ce faisant, elles favorisent l'émergence d'un véritable marché qui va vite intéresser des professionnels du conseil ayant un tout autre parcours. Nonjon (2005) cite le cas du directeur de l'agence France-concertation, qui estime être « *tout naturellement passé d'une analyse du comportement du consommateur au comportement de l'utilisateur puis ensuite à celui du citoyen* ». C'est pour lui « *une approche linéaire et donc une évolution simplement d'application qui correspond bien évidemment à une évolution de sensibilité, puisque par définition la forme marketing était très libérale et qu'aujourd'hui elle est sociale au sens large* ». Il s'agit, pour ces nouveaux entrants, d'investir un marché comme un autre. Cette nouvelle concurrence a conduit les militants de la première génération à reconvertir leurs ressources militantes en véritables savoir-faire professionnels et à prendre des distances avec la rhétorique militante, sans qu'il n'y ait pour autant de véritable rupture. Elle reste toujours présente dans leur engagement personnel, mais se fait plus discrète face à la nécessité d'afficher un professionnalisme à toute épreuve. Ils se sont effectivement professionnalisés mais Nonjon (2005) leur attribue un « *double positionnement* », qui constitue une ressource qu'ils exploitent parfois pour capter certains marchés : ils vont parfois valoriser leur étiquette militante, parfois la neutraliser et certaines de leurs ressources militantes (proximité vis-à-vis de réseaux associatifs par exemple) vont être valorisées alors que d'autres seront occultées.

Ce n'est qu'une hypothèse, mais nous pensons qu'un troisième profil de professionnels de la participation pourrait investir ce champ dans un avenir proche. Ce sont des personnes dont l'entrée n'est ni la militance, ni une posture professionnelle (la consultance), mais des compétences relatives tant aux objets environnementaux qu'à la gestion des situations de controverse qu'ils suscitent. Ce sont par exemple les éco-conseillers, professionnels formés aux sciences de l'environnement, à la communication et à la gestion de projets. Villeneuve et Huybens (2002) citent l'exemple des agents formés dans les instituts d'éco-conseil de Strasbourg ou de Namur, qui « *accompagnent typiquement la gestion participative* », leur rôle étant d'aider « *à construire des représentations communes de la réalité, éclairées par des savoirs scientifiques et des savoirs locaux sur la base desquelles, des décisions communes deviennent souhaitables et possibles* ». Développé à l'origine en Allemagne, le métier d'éco-conseiller a été développé de diverses façons en Scandinavie et en Angleterre. En France, les multiples formations de troisième cycle universitaire qui fleurissent autour de la concertation et de la médiation dans le domaine de l'environnement s'en rapprochent : elles mobilisent elles aussi des étudiants issus de différentes disciplines (sociologie, géographie, agronomie, sciences politiques, management public, communication...) et leurs apportent une base de compétences similaire sur la participation, la concertation, la gestion de projets multi-acteurs, etc...

### **Les effets d'une concurrence accrue**

La concurrence qui règne désormais sur le marché de l'animation et de la conduite de concertations pose certaines questions. Il s'agit d'abord de savoir qui tire son épingle du jeu et dans quelles conditions ? Selon Nonjon (2005), les agences de communication et de conseil en stratégie, en relation directe avec les élus, ont progressivement envahi le marché, prenant le pas sur les profils plus militants. Ces derniers ont réagi en se professionnalisant, mais aussi en limitant les coûts des prestations proposées, qui ne leur semblent plus toujours à la hauteur des ambitions qu'ils se donnent en tant que militants, comme nous l'a confié l'un d'entre eux. La concurrence fait ici le jeu d'une certaine standardisation des prestations offertes et des dispositifs de concertation proposés. La réinvention d'une démarche ad-hoc coûte cher et la compétitivité suppose souvent de proposer des outils standardisés, qui séduisent et rassurent le commanditaire car ils ont déjà été employés ailleurs. Preuve qu'il faut rassurer, un consultant propose ainsi aux élus un « *dispositif de concertation sécurisé* ». Mais au-delà de cette préoccupation, nous voyons apparaître des outils divers tels que la conférence de citoyen (Sintomer, 2007), l'auto-médiatisation, la thérapie sociale, la vidéo participative (Colin, Petit, 2007), etc... : ces outils sont très intéressants mais certains peuvent être appliqués d'une façon très standardisée par des professionnels soucieux de minimiser le temps d'adaptation à des situations locales et qui les empruntent parfois à leurs concepteurs sans les maîtriser totalement.

La question des compétences se pose également. Celles-ci ont évolué, tant il est évident que ces acteurs, selon les parcours et profils identifiés, ne mobilisent pas les mêmes compétences en termes de savoirs, savoir-faire et savoir-être. Ceci a également fait évoluer la signification des termes employés et l'insuffisante définition de ce qu'est la concertation pose bien des problèmes : une agence de communication publique annonce par exemple sur son site internet, sous l'onglet

concertation, « nous étayons vos arguments pour les rendre plus forts », ce qui semble en contradiction avec de réels objectifs de concertation (Arcusa et al. 2011). Nonjon (2005) évoque de « fortes indétermination et plasticité de la commande », à laquelle nous semble participer l'extrême diversité des regards des mandataires sur ce qu'est la concertation. Chacun fait valoir les compétences qui sont les siennes et modèle la concertation à son image.

### ***La consultance est-elle un format d'intervention adapté à la concertation ?***

Le recours accru et parfois quasi-systématique à des professionnels mobilisés comme consultants pose certaines questions. C'est d'abord la question de la compatibilité entre la durée des processus, la nécessité de parfois laisser murir les choses avec des périodes ou rien ne semble se passer, l'imprévisibilité de l'itinéraire de concertation d'une part, et d'autre part un format d'intervention du consultant sur la base d'un temps limité car tarifé et d'une durée totale d'intervention elle aussi limitée. Elle pose surtout la question de ce qui se passe après l'intervention du consultant. Les processus analysés par Barbier et al. (2009) ou Beuret et Cadoret (2011) sont par exemple animés par un ou plusieurs consultants. Et dans ces deux cas, les mêmes limites sont observées. Dans le cas du jury citoyen sur la gestion des déchets mis en place à Saint Brieu, avait été envisagée la mise en place d'une instance de participation plus durable à la suite de ce jury, composée d'élus, d'associations et de citoyens qui auraient souhaité poursuivre. Ceci n'a pas fonctionné et Barbier et al. (2009) constatent que la greffe participative n'a pas pris : « un élément d'explication réside dans le déséquilibre d'engagement entre le consultant et la maîtrise d'ouvrage. Une fois les recommandations émises, la démarche participative semble avoir été victime d'un processus non volontaire de désappropriation ». Dans le cas des processus de concertation mis en œuvre par le Conseil Général du Val de Marne, Beuret et Cadoret (2010) observent la même rupture liée au désengagement du ou des consultant(s). Ceci est lourd de conséquences car ces processus ont produit des initiatives, dynamiques, effets d'apprentissage qui pourraient être valorisés pour aller plus loin (Beuret, Cadoret, 2011) : ce capital risque alors de ne pas être exploité, en raison du retrait des capacités d'animation temporairement greffées dans le jeu d'acteurs.

## 4. Les associations : des acteurs environnementaux au cœur des processus de concertation

Il ressort en premier lieu de la revue de la littérature sur les associations agissant dans le champ de l'environnement qu'il existe une grande diversité d'associations. C'est la raison pour laquelle certains auteurs s'attachent à élaborer une catégorisation, évolutive et non-exclusive permettant de caractériser les orientations des unes et des autres, d'apprécier et de comprendre leurs choix stratégiques, d'étudier le poids qu'elles ont dans la prise en compte de l'environnement dans les politiques publiques et d'aborder le système relationnel qu'elles tissent tant localement qu'à des échelles supérieures, avec les autres acteurs environnementaux et les élus locaux. Nous allons nous pencher sur ces typologies et les analyses qui les sous-tendent.

### 4.1. Une nébuleuse associative...

Matagne (2003) souligne que « *dans le domaine associatif, la demande écologique est exprimée par de nombreuses associations qui forment actuellement une sorte de "nébuleuse écologico-environnementaliste" aux contours difficiles à saisir* ». Les associations agissant dans le domaine de l'environnement ont des compétences variées qui s'inscrivent à différentes échelles spatiales, leur durée de vie est très variable et leur reconnaissance par les autorités publiques s'avère très disparate. Chaufer (2001) résume ces propos en précisant que les associations sont « **hétérogènes et multifformes**, car plus ou moins institutionnalisées et/ou plus ou moins locales ». Jobert (1998) parle de « **nébuleuse des mouvements associatifs d'inspiration naturalistes** » et Millereau (2001) parle de « **bio-diversité associative** ».

Les associations agissant dans le domaine de l'environnement font l'objet d'une littérature abondante. Les auteurs focalisent en général leur attention sur un type d'association, et il y est question d'associations *Not In My Back Yard* (NIMBY), d'Organismes Non Gouvernementaux (ONG) (Claval, 2006 ; Ballan, 2011), d'Associations pour la Protection de la Nature et de l'Environnement (APNE, abréviation notamment utilisée par France Nature Environnement) ou encore d'associations contre-pouvoir (Chaufer, 2001 ; Renaud, 2001). Chaufer (2001) justifie cette dernière dénomination par le fait que « *les associations agissant dans le secteur de la défense de l'environnement sont généralement des associations considérées comme contre-pouvoirs. En effet, leur objet les fait s'opposer très souvent à l'action des collectivités locales, du fait des intérêts largement divergents de ces deux acteurs de la démocratie locale* ». Dans leur rapport sur les conflits environnementaux et la gestion des espaces, Melot et Pham (2008) ont identifié sous le terme « association », « *les associations de protection de l'environnement et du cadre de vie au sens large (association de défense de la nature, comités de riverains...)* ».

Si les associations agissant dans le champ de l'environnement forment un réseau hétérogène, il existe des éléments communs qui les distinguent d'autres acteurs. C'est d'abord le fait qu'elles mettent en avant la défense de l'intérêt général : ainsi, « *l'idéologie associative se construit autour de la notion d'intérêt collectif, finalité ultime de l'action publique, échappant ainsi à la contrainte du secteur privé marchand (intéressé) et du secteur public (bureaucratique)* » (Cadoret, 2006). C'est ensuite le fait qu'elles sont les signaux de mutations et d'attentes de la société. Ainsi, pour Sénécal (2002), les associations environnementales sont l'« *expression d'une demande de qualité ou de conservation de l'environnement, le signe d'un stress ou d'une crainte, fondée ou pas, d'une perte de qualité ou plus simplement du ras-le-bol devant une situation d'inconfort qui perdure* ». Ce sont des révélateurs.

### 4.2. ...que tentent d'éclaircir les typologies

S'accordant à dire que les associations agissant dans le domaine de l'environnement sont très diverses, nombre d'auteurs s'attachent à construire des typologies visant à éclaircir cette « nébuleuse associative » (Lascombes (1992), Rousseau (2001), Chaufer (2001), Lecourt (2002), Cadoret (2006), etc.). Ces typologies se distinguent en fonction des critères discriminants pris en compte. Certains auteurs combinent différents éléments, ce qui est le cas des deux premières typologies présentées ci-dessous, alors que d'autres ne prennent en compte qu'un seul facteur.

#### 4.2.1. Typologies complexes

Lascoumes (1992) propose une typologie des associations, citée par Chaufer (2001) et reprise par Lecourt (2002). Lecourt précise qu'il retient des travaux de Lascoumes (Lascoumes, 1988 et 1994) et ceux de Ion (Ion, 1997) quatre critères pour construire une typologie des associations de son étude portant sur les conflits d'aménagement en Bretagne : ce sont « *l'inscription dans les réseaux associatifs, l'échelle de l'aire d'action, la durée de vie et le niveau d'engagement* ». Ces critères permettent de catégoriser les associations parmi les quatre groupes identifiés par Lascoumes (1992) :

- Les associations ponctuelles : elles protègent un **intérêt local ponctuel** (action contre un projet immobilier par exemple). Lecourt (2002) précise qu'il s'agit d' « *associations NIMBY* ».
- Les associations focalisées : elles ont un **intérêt focalisé** dans un domaine spécifique (protection d'un espace protégé). Lecourt les nomme « *les spécialistes* ».
- les associations diversifiées : elles ont un **intérêt local diversifié** (action de défense générale d'un site). Lecourt les nomme « *les veilleuses* »
- les associations pluridimensionnelles : elles ont un **intérêt pluridimensionnel** (défense dans un plan départemental ou régional des principales dimensions en matière d'environnement). Lecourt les nomme « **les généralistes** » et précise qu'il s'agit des plus anciennes.

Lecourt (2002 et 2003) caractérise les associations bretonnes en fonction de ces critères et souligne que les plus nombreuses sont aussi celles qui durent le moins longtemps et s'inscrivent spatialement sur un espace communal.

Dans nos travaux antérieurs (Cadoret, 2006), nous avons distingué cinq principaux types d'associations à partir d'une étude sur le littoral du Languedoc-Roussillon en fonction de leurs objectifs à plus court terme, de l'investissement personnel des membres, de leur mode de financement et des enjeux locaux.

- **Les associations militantes.** Elles développent de véritables stratégies de lutte en combinant une série d'actions : devant les tribunaux, dans la presse, dans les rues. Il peut s'agir d'associations ponctuelles selon les critères de Lascoumes et Lecourt mais également d'association pluridimensionnelle.
- **Les associations pour le cadre de vie :** Elles se distinguent des précédentes car elles sont davantage dans une logique d'actions négociées. Elles réclament une prise en compte de leur point de vue, sont quasiment toujours présentes dans les commissions consultatives et n'usent généralement pas du recours en justice. Ce peut être des associations ponctuelles, diversifiées ou pluridimensionnelle.
- **Les associations d'écologues :** elles mènent des actions plus ciblées sur le suivi d'espèces et d'habitats écologiques menacés. Ce sont des associations focalisées (selon un focus thématique).
- **Les associations gestionnaires :** ce sont aussi des associations focalisées : « *elles assurent l'administration d'un site protégé en particulier, réalisent des inventaires écologiques et s'occupent de la gestion hydraulique, de la faune et de la flore* » (selon un focus spatial).
- **Des associations para-administratives,** qui sont le fruit d'initiatives publiques : « *afin de gérer certaines problématiques, la structure associative apparaît pour les services publics comme un moyen efficace d'agir. L'association, non confrontée aux problèmes de bureaucratisation, dispose d'une mission de service public. De plus, ce type de groupement associatif correspond à une administration plus proche des citoyens. Même quand ils bénéficient de prérogatives de la puissance publique, ce sont des organismes privés qui profitent d'une facilité de fonctionnement. L'administration se déguise en quelque sorte en personne privée, échappant à certaines règles de droit public* ». Elles font davantage référence à des associations pluridimensionnelles.

#### 4.2.2. Typologies basées sur un seul axe de différenciation

D'autres typologies sont élaborées en fonction d'un seul critère. Rousseau (2001) propose ainsi une typologie en fonction de l'origine de l'engagement associatif, qui peut suivre **la voie naturaliste**, résulter de **conflits d'aménagement** (avec des associations de contestation « *souvent qualifiées*

péjorativement d'associations NIMBY » selon Rousseau, 2001) ou de la **dégradation de l'environnement** (avec des associations contre les atteintes à l'environnement - faune, flore, eau, gaspillage... - qui ont un « *désir d'agir utilement* »).

Lecourt et Faburel (2005) proposent une typologie des associations en fonction de leur position vis-à-vis d'un aménagement :

- **Les associations ayant une position radicale** : ce sont les BANANAs (Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anybody). « *Si, globalement, ce comportement s'avère plutôt contre-productif car ne laisse aucune place possible au dialogue, il s'appuie pourtant sur un principe civique simple « pourquoi rejeter chez les autres, quelque chose qu'on ne veut pas chez soi ! » qui s'accompagne d'une critique plus profonde de l'idéologie du développement économique actuel et d'une opposition générale à la dégradation des conditions de la vie* ».
- **Les associations proposant une alternative**, notamment par l'amélioration des équipements existants
- **Les associations acceptant le projet mais remettant en cause la localisation initiale tout en proposant un choix d'implantation**. Cette stratégie de report a « *pour effet de rejeter l'infrastructure vers un autre site. Au final, ce sont des populations non concernées par le projet initial qui doivent désormais faire face au projet et qui se mobilisent à leur tour* ». il s'agit ici d'une « *logique de proposition et non plus d'opposition* », qui révèle une évolution dans les stratégies d'actions des associations. Les auteurs citent l'article de Bouiller (2001) intitulé « *derrière chez moi... l'intérêt général* ». Ce point sera abordé plus loin.

Jobert (1998) et Pelletier *et al.* (2007) listent quant à eux, sans être pour autant exhaustif, les acronymes que « *les professionnels de l'aménagement multiplient depuis la fin des années soixante-dix (...) pour décrire les oppositions auxquels ils se confrontent* » (Jobert, 1998) et qui font l'objet d'études par des chercheurs anglo-saxons notamment :

- NIMBY : "Not In My Backyard" (Freudenburg & Pastor 1992 cités par Pelletier *et al.*, 2007).
- BANANA : "Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anyone"
- NOPE : " Not On Planet Earth"
- NIABY : " Not In Anyone's Backyard" (Heiman, 1990, cité par Pelletier *et al.*, 2007)
- NOOS : " Not On Our Street"
- NIMEY : "Not in My Electoral Yard" (ou Year)
- NIMTOO : "Not In My Term Of Office"
- YTSEBY : "Yes To Someone Else's Backyard"
- CAVE : "Citizen Against Virtually Everything"
- LULU : « *Locally Unwanted Land Use* » (Popper, 1981; DiMento & LeRoy, 1991, cité par Pelletier *et al.*, 2007)
- NODAM : " No Development After Mine"

#### 4.2.3. Le cas des associations NIMBY

Les associations NIMBY font l'objet d'une riche littérature francophone. « *Le NIMBY est un des grands thèmes de recherches de la sociologie depuis une trentaine d'années* » (La Branche, 2009). Ce terme caractérise des organisations regroupant des « *populations locales* », des « *résidents* » opposés à un projet proche de leur lieu d'habitation. Trom (1999) précise que « *l'implantation d'équipements collectifs se heurte à l'opposition des populations locales concernées pour cause de nuisances diverses, attestées, plausibles, ou simplement craintes, inacceptables pour elles, mais parfaitement acceptables (pour elles) partout ailleurs où ces mêmes nuisances ne pourraient les toucher directement* ». Il s'agit donc de « *l'action de résidents pour protéger un espace situé à proximité de leur demeure ou limiter des usages non désirés sur ce même espace* » (Sénécal, 2002). L'expression est généralement employée de façon péjorative par les défenseurs d'un projet d'aménagement : le mouvement associatif ne défendrait que les intérêts particuliers de ses membres, qui par ailleurs seraient issus d'une catégorie sociale relativement aisée. Selon Jobert (1998), l'assimilation du « NIMBY » à des égoïsmes locaux permet aux aménageurs de disqualifier les revendications de citoyens. Or, selon Rousseau (2001), « *elles témoignent en fait du stress environnemental lié à un développement sans limite* ». « *Le NIMBY est justement la seule option pour faire état de la situation vécue, pour faire entendre le point de vue de riverains, des résidents proches, des impacts sous-estimés voire méprisés* » (Sénécal, 2002).

Il existe donc deux grilles de lecture du mouvement NIMBY : il peut être vu comme un « syndrome » et témoigner de l'émergence d'égoïsme locaux, ou comme un « *révélateur social et environnemental* », un moyen local d'exprimer des idées et un vécu (Sénécal, 2002). Dans ce second cas, une légitimation de ces mouvements peut faire émerger « *un nouveau modèle d'aménagement plus attentif à la territorialité des enjeux* » (Jobert, 1998). Ces mouvements remettent en cause la vision de l'intérêt général et sont le reflet d'une crise de légitimité des grands aménageurs et de l'Etat. Or, disqualifier les NIMBY, en tendant à « *enfermer les riverains dans une position illégitime* » (Jobert, 1998), c'est épargner aux grands aménageurs et à l'Etat une prise de recul concernant leur légitimité, une réflexion sur l'intérêt général et sur l'articulation entre intérêt local et national : « *Au-delà d'une réaction purement défensive (passif devant les affaires du monde, on entend du moins être maître chez soi), les enjeux de proximité permettent, souvent dans un deuxième temps, de repenser les liens entre le local et le global* » (Jobert, 1998).

Jobert (1998) parle de frontières entre intérêts légitimes qui se déplacent suite aux revendications NIMBY. Celles-ci illustrent « *une légitimité de proximité* », qui se juxtapose à la légitimité scientifique et technique notamment (Jobert, 1998). Cependant, Claval (2006) précise qu'entre les acteurs qui mettent en avant ces différents types de légitimité, « *les échelles prises en considération ne sont pas les mêmes* » : pour les associations NIMBY, « *le développement durable pour lequel on est prêt à lutter est celui qui rend plus agréable l'environnement proche et y évite l'installation d'activités génératrices de nuisance* ». La Branche (2009) rappelle les difficultés des citoyens à avoir une vision globale. Claval (2006) précise à ce titre que « *les objectifs globaux ne sont généralement pas pris en compte par la base. On s'en rend compte en analysant la manière dont l'Agenda 21 local est mis en œuvre dans les villes françaises, Angers par exemple* ».

### 4.3. La légitimité des associations : une représentativité questionnée

La légitimité des associations repose sur divers éléments (actes en faveur de l'environnement, défense de l'intérêt général, agrément donné par les administrations en charge de l'environnement, etc.). Parmi ces légitimités, celle reposant sur la défense de l'intérêt général est mise en doute pour les associations de riverains, et celle portant sur la représentativité des citoyens fait l'objet de questionnements tant pour les associations agissant à l'échelle internationale que celle s'inscrivant à une échelle locale.

#### 4.3.1. Quelle aptitude à représenter les citoyens ?

Alors que pour les représentants du monde associatif, la légitimité des associations à représenter les citoyens ne fait généralement aucun doute, des études nuancent cette posture. Selon Raymond (2009), « *une association est toujours constituée autour d'une perception particulière des questions de société. Elle n'est donc pas nécessairement représentative de la société dans son ensemble* ». La Branche (2009) va plus loin et souligne même une déconnection entre implication dans la cause environnementale et représentativité : « *nos recherches montrent que les acteurs les plus impliqués sont loin d'être représentatifs de la société civile : avocats, professeurs d'universités, chercheurs sont tous « leaders » des mouvements d'opposition* ». Raymond (2009) souligne un « *problème lorsque certaines de ces organisations [de citoyens] prétendent incarner l'ensemble des citoyens et s'attribuent ainsi la légitimité de représenter la société civile en général* ».

A l'échelle internationale, les associations agissant dans le domaine de l'environnement - qui ont le qualificatif d'ONG dans la littérature - « *incarnent le « tiers secteur », c'est-à-dire qu'elles ne poursuivent ni profit ni objectifs gouvernementaux, d'où leur légitimité apparente* » (Tellenne, 2005, cité par Claval, 2006). Elles font pourtant l'objet de critiques assez dures : Ballan (2011) mentionne que certaines ONG légitiment leur présence dans des commissions spécialisées en se fondant sur le fait que « *l'environnement est une cause plus urgente que la démocratie ; au nom de cette urgence et de la recherche d'efficacité, le mouvement écologiste peut se targuer de la légitimité populaire* ». Claval (2006) a également une position sans équivoque au sujet des ONG internationales : « *la présence massive des ONG n'a soulevé aucune protestation lors de la préparation du Premier Sommet de la Terre à Rio : elles assuraient, par leur présence, la légitimité du processus en cours. L'ambiguïté d'une telle situation est évidente : c'est parce que les ONG passent pour représenter la multitude de ceux qui n'ont pas la parole que la construction de l'idée de développement durable échappe aux critiques et ne paraît pas résulter d'une démarche purement technocratique. En fait, les ONG ne*



*représentent qu'elles-mêmes, c'est-à-dire des groupes faits de chercheurs convaincus d'agir pour la sauvegarde de l'environnement et le bonheur de l'humanité, et de militants acquis à leurs idées ».*

Partant de ces critiques, limiter les arènes de concertation intégrant une dimension environnementale à des discussions entre l'Etat (et ses représentants), les élus, les syndicats représentatifs des salariés, les entreprises et les associations environnementales sans laisser la possibilité à des citoyens non-organisés de participer est dangereux en terme de représentation de la population. Cela rejoint les critiques de Ballan (2011) concernant notamment la « gouvernance à cinq » issue du Grenelle de l'Environnement. « La « gouvernance à cinq » issue du Grenelle, a porté atteinte à la présence du grand public » car la population n'est pas présente. Or ce mode de fonctionnement est repris par les pouvoirs publics à des échelles plus locales et permet ainsi d'éliminer une catégorie d'acteurs, la population, en disant « on fait comme le Grenelle ». Ce modèle est repris et diffusé ce qui pousse Ballan (2011) à dire que « le bilan démocratique du Grenelle ressemble plutôt à une reculade ». Concernant la participation en aménagement à Montréal, De Carlo (1999, cité par Chaufer, 2001) écrit ceci : « la non-représentativité des personnes présentes est dénoncée. Seuls les représentants d'associations, les responsables d'entreprises, les experts participent. Il ne s'agirait donc que d'un simulacre de démocratie locale. La question de la représentativité en nombre des habitants des quartiers concernés par les projets se pose en effet. Ils ne furent pas majoritaires dans le processus de consultation publique étudié ». Renaud (2001) reprend les propos de Barthélémy (2000) qui mentionne la nécessité d'un débat démocratique (démocratique car représentatif) si la participation n'est pas ouverte aux citoyens non-organisés : « la possibilité ouverte à tous d'intervenir dans le cours de définition et de réalisation des politiques publiques figure la meilleure garantie contre les risques de collusion entre associations et pouvoirs publics que la participation risque toujours d'engendrer à terme (Barthélémy, 2000) ».

La remise en cause de la légitimité des associations à représenter les citoyens du territoire sur lequel elles s'inscrivent peut avoir des conséquences sur les stratégies qu'elles emploient. Si certaines sont exclues d'arènes de concertation car jugées non représentatives des citoyens, elles chercheront d'autres moyens pour afficher leurs revendications. Cependant, les auteurs s'accordent à dire qu'indépendamment de cette question, leur présence effective dans ces espaces de concertation n'exclue en rien l'emploi d'autres stratégies d'action.

#### **4.3.2. Légitimation par la représentation versus légitimation par l'action locale**

Si l'aptitude des associations à représenter les citoyens est questionnée, leur aptitude à porter l'intérêt général l'est tout autant. A l'échelle locale, Raymond (2009) rappelle les difficultés rencontrées pour discerner les stratégies politiques ou la défense d'intérêts particuliers qui se cachent derrière des associations se revendiquant en faveur de la protection de la nature et de l'environnement. Il reprend à ce titre les propos de Papadopoulos (2002) qui précise qu'« il est peu fréquent que le pluralisme des réseaux reflète fidèlement le pluralisme social, et pointe alors le risque d'une captation par les intérêts les mieux organisés, utilisant leurs accès publics pour préserver leurs rentes ».

Toujours à l'échelle locale, selon Mélé (2004), les associations doivent à la fois acquérir une **reconnaissance auprès des pouvoirs publics** (élus municipaux et agents administratifs) et une **reconnaissance auprès de la population** afin de se prévaloir d'une « légitimité territoriale ». Pour ce faire, les associations environnementales n'auraient pas à se revendiquer représentative de la population, elles n'ont en tout cas pas intérêt à le faire car cet argument n'est pas valable (La Branche, 2009), mais gagneraient à faire valoir leur légitimité territoriale par leurs actes en faveur de l'environnement. Selon Mélé (2004), cette légitimité s'acquiert notamment par un travail de veille de terrain pour le respect de l'environnement. Une légitimation par l'action environnementale locale semble donc prendre le pas sur une légitimation par une représentativité largement questionnée.

### **4.4. Les stratégies associatives : quelle place pour la concertation ?**

#### **4.4.1. Panorama général**

Les associations mettent en œuvre des stratégies pour atteindre leurs objectifs. Ces derniers sont l'objet de peu d'études : La Branche (2009) souligne que peu de travaux portant sur le fait associatif dans le domaine de l'environnement s'intéressent aux objectifs environnementaux de ces organisations. Leurs stratégies d'action sont par contre plus souvent étudiées par des auteurs qui soulignent la diversité des modes d'action employés. Chaufer (2001), Rousseau (2001), Renaud

(2001) et Cadoret (2006) notamment font état des différents modes d'actions privilégiés par les associations. D'autres auteurs s'intéressent plus particulièrement à un type de modalité d'action, comme le recours aux tribunaux pour Melot et Pham (2008), ou l'engagement d'actions qui relèvent de logiques participatives ou contestataires (notamment Blatrix, 2002 ; Renaud, 2001). La revue de la littérature nous a donc permis de relever des stratégies de sensibilisation et d'éducation, des stratégies participatives, des stratégies contestataires et des stratégies d'alliances que nous présentons dans le Tableau 4. Ces stratégies ne sont pas exclusives et évoluent dans le temps.

**Tableau 4 : Les stratégies des associations agissant dans le domaine de l'environnement**

Stratégies	Actions mises en œuvre	Moyens mis en œuvre	Buts recherchés
Stratégie informative et éducative	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sensibiliser les citoyens</li> <li>Eduquer à l'environnement</li> <li>Informers les pouvoirs publics des atteintes à l'environnement</li> <li>Prévenir des atteintes à l'environnement</li> <li>Alerter l'opinion publique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Réalisation de diagnostics environnementaux</li> <li>Parcours pédagogiques</li> <li>Guides pédagogiques</li> <li>Animations pédagogiques</li> <li>Expositions</li> <li>Rédaction de lettres d'information</li> <li>Création d'un site Web</li> <li>Rédaction de courriers aux pouvoirs publics</li> <li>Utilisation des médias</li> <li>Tracts</li> <li>Pétitions</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Eveiller un intérêt pour la protection de l'environnement</li> <li>Faire évoluer les comportements</li> <li>Faire découvrir</li> <li>Faire comprendre</li> <li>Faire prendre conscience aux citoyens et aux pouvoirs publics des atteintes à l'environnement</li> <li>Faire réagir l'opinion publique</li> <li>Faire participer les citoyens</li> <li>Faire peur</li> </ul>
Stratégie contestataire	<ul style="list-style-type: none"> <li>Recours aux tribunaux</li> <li>Manifestations publiques</li> <li>Implantation de pancartes contre un projet</li> <li>Organisation de blocus/sit-in</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Utilisation des médias</li> <li>Réalisation d'expertises juridiques, suivi de dossier</li> <li>Veille de terrain (suivi des infractions à l'environnement)</li> <li>Appel aux membres à manifester</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Faire respecter la législation</li> <li>Contraindre les élus à prendre positions</li> <li>Alerter l'opinion publique (par la visualisation des oppositions)</li> </ul>
Stratégie d'alliance	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se fédérer à une association d'échelon territorial supérieur</li> <li>Créer un collectif d'associations</li> <li>Chercher des appuis politiques</li> <li>Rechercher des personnalités ou des leaders médiatiques</li> <li>S'engager en politique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Etre présent lors des manifestations publiques organisées par une association membre d'un réseau (solidaire)</li> <li>Rédaction de courrier aux politiques/personnalités</li> <li>Jouer des relations complexes entre les acteurs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Contraindre les élus à prendre positions</li> <li>Alerter l'opinion publique</li> <li>Accélérer la prise en compte des dossiers</li> </ul>
Stratégie participative	<ul style="list-style-type: none"> <li>Participer aux réunions publiques, enquêtes publiques, débats publics, commissions administratives, etc. organisés par les pouvoirs publics</li> <li>Organiser et animer des arènes de concertation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>S'affirmer dans les réunions publiques</li> <li>S'investir dans les enquêtes publiques</li> <li>Réaliser de diagnostics environnementaux</li> <li>Réaliser des cafés écologiques</li> <li>Produire des contre-expertises</li> <li>Faire des propositions alternatives</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Echanger des points de vue</li> <li>Construire un projet collectif</li> <li>Trouver un accord négocié</li> </ul>

#### 4.4.2. Les stratégies de sensibilisation... du public ou des pouvoirs public

##### *Informers et éduquer*

Nos précédents travaux (Cadoret, 2006) révèlent que les associations favorisent l'information de la population. Elles rassemblent un ensemble de données (scientifiques, techniques, juridiques, cartographiques) qu'elles transmettent au public en les vulgarisant. Les associations facilitent par

exemple l'accès des citoyens aux informations législatives et réglementaires. Certaines associations œuvrent plus spécifiquement dans le domaine de l'éducation à l'environnement et proposent des activités pédagogiques afin de faire découvrir, de faire prendre conscience de la fragilité d'écosystèmes et de faire évoluer les comportements. Ces stratégies de communication sont complémentaires et jouent un rôle dans la mobilisation des citoyens. Par exemple, en utilisant des messages d'alerte, les associations plus militantes cherchent à faire réagir très rapidement l'opinion en espérant une prise en compte rapide de certains sujets par les pouvoirs publics. Le but des stratégies de communication des associations est de montrer que les actions menées concernent directement le citoyen. Ainsi sensibilisé, le citoyen a plusieurs possibilités : s'engager, participer à une action ponctuelle, informer à son tour, ou ne rien faire, mais en connaissance de cause !

### ***Informé à partir d'un travail de veille***

Les associations agissant dans l'environnement « *forment une véritable instance de surveillance locale et jouent un rôle de sentinelle* » (Cadoret, 2006). Elles sont vigilantes à l'octroi de permis de construire, aux activités présentant un risque environnemental ou encore au respect de la réglementation dans les espaces protégés. Elles informent les autorités publiques des atteintes à l'environnement. « *Les habitants mobilisés semblent poser comme premier objectif le respect des réglementations. Les réussites s'expriment en terme de respect de l'ordre juridique, les échecs comme la persistance de situations de passe-droit* » (Mélé, 2004). Cette posture de vigilance « *s'exprime explicitement en des termes qui valident les analyses sur les associations comme veilleurs, comme «surveillants extérieurs»* » (Lascoumes, 1994).

### **4.4.3. Les stratégies participatives**

#### ***Le « participationnisme » associatif***

La montée en puissance des procédures participatives dans les années 1990 et 2000 a offert la possibilité à des associations agissant dans le domaine de l'environnement de donner leur avis dans de nombreuses instances ou dans le cadre de réunions publiques. Elles profitent de cet espace public, comme à Paris, où « *toutes les associations de défense de quartier sont participationnistes* » (Renaud, 2001). Certains auteurs, notamment en sociologie des mouvements sociaux présentent les processus participatifs comme « *un renouvellement des modes d'action collectives* », « *une 3<sup>ème</sup> génération de répertoires* » d'action collective (selon l'expression de Neveu, 1996, cité par Blatrix, 2002). Ces lieux de la participation sont des « *lieux incontournables* », une « *tribune pour la visibilité des solutions alternatives proposées par les opposants* » (Blatrix, 2002).

Les associations peuvent y **faire entendre leurs revendications** (Chaufer, 2001), « *interpeller les responsables [d'un] projet et produire une parole critique* » (Renaud, 2001). Participer, c'est aussi un moyen de **se faire reconnaître**, d'être légitimé par les autorités publiques : « *les associations de défense de l'environnement se trouvent amenées à conquérir une reconnaissance locale en s'intégrant progressivement aux circuits de prise de décision* » (Lascoumes, 1992). Selon le Président de FNE « *pour les associations, investir ces lieux avec efficacité est la condition nécessaire à l'établissement d'une meilleure gouvernance* » (Rousseau, 2001). Participer, c'est également avoir la possibilité de **proposer des alternatives**, d'élaborer des contre-propositions ou contre-projets (Chaufer, 2001).

#### ***La représentation des associations au sein des commissions administratives***

Depuis la Loi Barnier les associations peuvent demander un agrément qui leur confère notamment la possibilité de siéger dans des commissions consultatives. L'agrément concerne les associations qui en font la demande auprès de l'administration, qui ont au moins trois ans d'existence, exercent leurs activités dans les domaines de la protection de la nature, l'amélioration du cadre de vie, la protection de l'air, des sols, des sites, des paysages et dans celui de l'urbanisme ou qui ont pour objet la lutte contre la pollution, les nuisances, et d'une manière générale, œuvrent pour la protection de l'environnement. Selon le Président de FNE, au nom de la défense de l'intérêt général et des objectifs de développement durable, les APNE sont tout à fait légitimes pour siéger au sein de commissions administratives devant intégrer la dimension environnementale. Il rappelle que les associations fédérées à FNE sont d'ailleurs nombreuses, à toutes les échelles, à siéger dans des commissions (Commission Nationale du Débat Public, Commissions Départementales des Sites, Commissions Locales d'Information et de Surveillance, etc.). Millereau (2001) précise que FNE est représentée

dans 80 instances nationales. « Plus récemment est apparue la nécessité d'intégrer la dimension environnementale dans les débats de ces commissions en y faisant participer des représentants de la société civile porteurs de préoccupations différentes. Les associations de protection de la nature et de l'environnement, attachées aux valeurs du développement durable, étaient toutes désignées pour assumer cette fonction » (Rousseau, 2001). Millereau (2001), membre de FNE, affirme que cette participation est nécessaire pour légitimer les débats publics, mais il précise qu'« **il ne faudrait pas que le mouvement associatif s'asphyxie avec toutes ces représentations.** Là, on desservirait l'intérêt premier et le but poursuivi. » (...) Nous devons être vigilants à ce que les mêmes représentants ne se croisent pas incessamment dans ces instances diverses et variées. Une telle situation de « **consanguinité associative** » appauvrirait à coup sûr les résultats de la concertation ».

### **Une stratégie qui se heurte aux limites des processus auxquels les associations sont conviées**

Le participationnisme associatif pose question à certains auteurs, selon lesquels l'écoute attendue des pouvoirs publics n'est pas toujours au rendez-vous (Chaufer, 2001) et qui mettent en cause les modalités des processus participatifs. Pour certains associatifs, ils ne seraient que symboliques (Chaufer, 2001) et ne permettraient que de légitimer l'existence du processus, obligatoire dans certains cas (procédures de Débat Public par exemple). Cette mise en cause n'est pas nouvelle et a déjà été évoquée. Le Débat Public est par exemple critiqué car les grandes orientations du projet sont déjà arrêtées (Blatrix, 2002) et selon Raymond (2009), il s'agit d'une procédure permettant de « recueillir l'avis des parties prenantes pour prévenir les conflits potentiels. Cette procédure ne permet pas de remettre en cause, de manière radicale, le projet amorcé ». Chaufer (2001) présente quant à lui une dérive de la loi relative à la démocratie de proximité (2002), qui instaure la création de conseils de quartiers. Les communes ont la possibilité de créer des comités de quartiers et de sélectionner les participants sans avis préalable au Préfet : « La consultation est alors purement formelle : les représentants associatifs sélectionnés, éventuellement sur la base d'un agrément de l'association, peuvent être considérés comme les garants de l'existence de la démocratie locale dans la collectivité locale. Le phénomène d'inféodation se cumule alors à une absence de représentation des associations contre-pouvoir hors-circuit communal dans les comités et autres commissions » (Chaufer, 2001). Cela pousse certaines associations à proposer elles-mêmes des arènes de débat public (Beuret et Cadoret, 2010). Sawicki (2003) cite par exemple les responsables de l'association Atmosphère qui « organisent des réunions publiques précédées de distribution de tracts qui contraignent les élus à prendre position ».

De nombreuses associations ont le sentiment d'être manipulée lors des réunions organisées par les pouvoirs publics et sont déçues des produits de la participation. Cependant, « en dépit de ces critiques et de cette méfiance, il semble d'autant plus difficile de ne pas participer à ces procédures que les associatifs eux-mêmes les perçoivent comme une réponse à leurs propres revendications » (Blatrix, 2002). L'auteure insiste sur la position ambiguë des associations : participer au risque de se laisser manipuler, ou ne pas participer par principe (en boycottant par exemple) au risque d'être critiquées et non reconnues par les pouvoirs publics parce qu'elles n'ont pas participé.

#### **4.4.4. Les stratégies contestataires**

Ce n'est pas parce qu'une association « participe » qu'elle ne conteste pas. Participer aux débats organisés par les autorités publiques est une tribune ouverte à la contestation. Cependant, il existe des stratégies contestataires à part entière, certaines étant même qualifiées de « **combatives** » (Guihéneuf, 2009). Les moyens utilisés sont la **médiatisation**, la **publicisation**, particulièrement visibles pour la population, et la **judiciarisation** qui fait référence aux actes de plaintes et recours devant les tribunaux.

#### **Médiatisation et publicisation**

Les associations utilisent la scène médiatique pour donner à voir leurs revendications et pour alerter l'opinion publique. Concernant les mobilisations de riverains en milieu urbain, Sénécal (2002) observe que l'occupation de l'espace médiatique « propulse les questions d'environnement et d'aménagement au cœur des préoccupations quotidiennes des citoyens ». De plus, « bénéficiant pendant les périodes de consultation publique d'un accès facilité aux médias grâce au partenariat avec la presse, les opposants ont effectué un apprentissage des règles de fonctionnement du champ journalistique. A la suite de ratés et d'échanges avec des journalistes, ils ont appris à caler leurs actions de communication sur les attentes journalistiques (Champagne, 1990) et ont progressivement intégré ces

exigences » (Blatrix, 2002). Cette médiatisation participe à publiciser les revendications, c'est à dire à les porter devant la scène publique.

Blatrix (2002) parle de « *participation non conventionnelle et directe* » pour caractériser les « *pétitions, manifestations, grèves, boycott, occupations de locaux, blocage de la circulation, etc.* ». L'auteure fait par exemple référence à « *certaines manifestations à Belfort au cours desquelles on brûle des effigies du député-maire et du président du Conseil général du Territoire de Belfort, ou encore à Besançon où un député subit le même sort pour avoir traité d'« indiens » les opposants au projet, (...) en affinité avec les attentes du champ journalistique* ». Il s'agit alors de faire pression sur les élus pour une meilleure prise en compte des atteintes à l'environnement ou pour leur faire prendre conscience des dysfonctionnements de procédures participatives qui ne permettent pas une prise en compte satisfaisante de l'environnement, aux yeux d'associations qui ne s'estiment pas écoutées.

### **La judiciarisation**

L'arme juridique apparaît comme une voie de repli (Chaufer, 2001), lorsque les stratégies de médiatisation et publicisation ne produisent pas les résultats qui en sont attendus. Les associations ont la possibilité de monter un dossier pour le présenter à un juge administratif si elles souhaitent par exemple faire annuler une décision administrative (l'octroi d'un permis de construire par exemple) ou se porter partie civile devant un juge pénal pour condamner l'auteur d'une infraction à l'environnement. Chaufer (2001) identifie deux facteurs expliquant l'action en justice du secteur associatif. C'est d'abord **le cadre législatif et jurisprudentiel qui facilite la saisie du juge administratif par les associations agréées** et sur la base duquel « *les associations contre-pouvoirs ont pu saisir ces moyens contentieux pour exprimer leur désapprobation vis-à-vis de projets des collectivités locales* » (Chaufer, 2001). Ce sont ensuite les **échecs des dispositifs de consultation**, l'auteur précisant que l'insatisfaction vis-à-vis des procédures participatives organisées par les autorités publiques pousse les associations à prendre les armes juridiques : « *leur action contentieuse devient alors un moyen de pallier les insuffisances de ces dispositifs consultatifs* ».

Cependant, les travaux de Lascoumes (1992) révèlent que les contentieux liés à l'environnement sont peu souvent portés par des associations et les études de Cadoret (2006) et de Melot et Pham (2007) relativisent également l'action contentieuse des associations dans le domaine de l'environnement. Concernant les contestations des Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE), Melot et Pham (2007) attestent que « *si leur rôle est bien connu dans le contentieux de l'environnement, elles ne sont pas à l'origine de la majorité des actions initiées par des tiers, lesquels sont en majorité des particuliers ou, plus rarement d'autres personnes morales (sociétés commerciales, communes riveraines)* ». Dans le cas du Languedoc Roussillon, sur les 236 arrêts de seconde instance portant sur l'environnement et l'aménagement dans les 54 communes littorales de cette région, les associations sont à l'origine de 14% des requêtes (Cadoret, 2006). Par ailleurs, dans le domaine de l'activité cynégétique, « *contrairement à une idée reçue, l'activisme des associations environnementalistes en matière de contentieux de la chasse est sans doute à relativiser par rapport à celui des usagers de la chasse eux-mêmes* » (Melot et Pham, 2008).

Chaufer (2001) précise que toutes les associations n'usent pas de l'action en justice. Celle-ci suppose en effet une compétence juridique que toutes les associations n'ont pas et un investissement lourd pour traiter les dossiers. D'où l'intérêt pour certaines associations d'adhérer à des fédérations disposant d'un conseil juridique ou de juristes spécialisés dans le droit de l'environnement.

### **Participation ou contestation : des stratégies alternatives ou complémentaires ?**

Selon les travaux de Kriesi et Wisler (1996, cités par Blatrix, 2002), le participationnisme associatif « *peut aboutir à marginaliser les autres formes d'action, aboutissant ainsi à un rétrécissement du répertoire d'action collective* ». Chaufer (2001) fait remarquer qu'« *il existe moins d'actions en justice dès lors que les associations sont associées au processus décisionnaire* ». Blatrix (2002) nuance ces affirmations en mettant en évidence que « *l'existence de procédures participatives n'aboutit pas à une délégitimation des autres formes d'action* ». Il est vrai cependant que la participation a suscité des débats « *au sein du monde associatif sur la pertinence et sur les risques d'abandonner des stratégies plus combatives* » (Guihéneuf, 2009).

Certains auteurs insistent sur les complémentarités qui existent entre les formes d'action contentieuse et les stratégies de participation (dont Renaud, 2001 et Blatrix, 2002). En effet, « *loin de s'opposer, ces deux formes d'action politique se complètent et l'action protestataire semble avoir une fonction*

*intégratrice. La légitimité qu'acquiert de plus en plus la contestation sous ses formes les plus directes aboutit donc à une « panoplie plus large de modes d'action politique » (Barnes et Kaase, 1979 ; Mayer et Perrineau, 1992 cités par Blatrix, 2002). D'une façon générale, les associations ne négligent pas les modes d'actions contestataires parce qu'elles participent à une procédure de concertation. Conflictualité et concertation sont souvent imbriquées : « aussi, la concertation est-elle indissociable d'une dimension de conflictualité. Mais le conflit, parce qu'il met à l'épreuve les arguments et les convictions, n'est-il pas utile à la construction de soi et à sa reconnaissance par autrui comme interlocuteur et partenaire possible (Simmel, 1992 (1908) ; Freund, 1983) ? » (Renaud, 2001). Le conflit peut enrichir la concertation. Bruzzone (2009) met en évidence que « l'étude des conflits sur l'environnement a poussé à mettre en lumière une contre-expertise issue de la société civile et correspondant à l'émergence de formes alternatives de production de savoir, hors des institutions officielles ou s'éloignant des formes des savoirs reconnues (Callon et al., 2001 ; Centemeri, 2006) ». Les manifestations d'opposition sont des révélateurs (Sénécal, 2002), aussi, les élus auraient-ils tout intérêt à tirer des enseignements des contestations, et même de la virulence de certaines actions.*

#### 4.4.5. Les stratégies d'alliance

Les stratégies contestataires s'avèrent parfois vaines ou insuffisantes pour des associations confrontées à des rapports de force déséquilibrés, notamment face au poids des pouvoirs publics. Aussi, pour rééquilibrer ce rapport de force, elles se fédèrent, s'associent entre elles et créent des collectifs, ou cherchent des appuis auprès de leaders politiques et/ou médiatiques.

Boy (2009) mentionne que dès 1968 « se crée la Fédération nationale des sociétés de protection de la nature, aujourd'hui France nature environnement, qui fédère les principales associations de défense de l'environnement. En 1970, Alain Hervé fonde le groupe français des « Amis de la Terre » ». La création de collectifs permet d'opérer une division du travail entre les associations pour répondre plus rapidement à leurs objectifs : « on constate l'existence d'une forme de spécialisation et de division du travail qui permet aux groupes de surmonter ces difficultés et d'être présents sur tous les fronts : participation aux procédures de consultation certes, mais aussi contacts informels avec les décideurs et recours à des actions de type protestataire. » (Blatrix, 2002). En mer d'Iroise, on observe que les opposants au projet de Parc National Marin se regroupent dans une association, en recherchant l'adhésion d'une large gamme de catégories d'acteurs : ce réseau se consolide parallèlement au réseau des partisans du projet de parc, ces deux réseaux se renforçant mutuellement, par le biais de leur opposition (Beuret, 2006).

Des appuis politiques nationaux ou le soutien de personnalités reconnues internationalement sont recherchés pour dominer un rapport de force. La presse quotidienne régionale *La Provence* met par exemple à jour l'action épistolaire du maire de Fos-sur-Mer (France) demandant au Pape de soutenir les opposants au projet d'incinérateur situé dans l'espace portuaire et d'intervenir auprès de la collectivité publique locale qui porte ce projet. Avant cela, les parties prenantes au conflit ont mobilisés des députés, des experts en matière de santé publique, des conseillers généraux, etc. Nous observons donc des stratégies passant par la construction d'argumentaires solides, mais aussi par la consolidation de réseaux capables de les porter. En Italie, à Follonica, des personnalités locales sont appelées à faire pression pour la non démolition des *barraches*, habitats illégaux, alors que la commune veut les supprimer. Des alliances politiques sont recherchées mais complexifient le conflit en le politisant parfois à l'extrême (Cadoret, 2010).

#### 4.4.6. L'évolution des stratégies associatives

Les stratégies des associations ne sont pas figées. Elles évoluent dans le temps en fonction du contexte, des motivations et du profil des membres associatifs, etc. Chaufer (2001) évoque un glissement des stratégies d'opposition vers une stratégie participative : « leur attitude demeure revendicatrice, mais s'inscrit désormais dans leur volonté de participation au processus décisionnel local ». Renaud (2001) observe dans le cas des associations de défense de quartier à Paris, le passage **d'une stratégie combative à une stratégie de partenariat** : « il ne s'agit plus de faire pression sur un adversaire politique à la fois puissant et lointain (l'État) mais de chercher à travailler avec les élus locaux et les services techniques de la Ville ». Cependant, parce que les procédures de concertation ne sont pas jugées satisfaisantes, du fait de « dysfonctionnements dans la concertation : reports des séances, non-respect des dates, non-prise en compte de l'avis des associations, non-accès au jury des appels d'offres, etc. », Renaud (2001) et Sawicki (2003) observent une **prise des**

actions plus contestataires par le secteur associatif, avec une tendance (ou une tentation) à la radicalisation.

#### 4.5. L'utilité des associations dans le domaine de l'environnement : un « partenaire critique » de l'action publique

La revue de la littérature révèle que le secteur associatif occupe une place fondamentale dans le domaine de l'environnement. Les associations offrent en premier lieu un nouveau regard en questionnant la légitimité d'un projet, ses impacts environnementaux, les conséquences sur le temps long, etc. Selon le Président de FNE, « *l'utilité associative, c'est l'utilité de l'observateur extérieur qui vient rompre la circularité des discours convenus et des petits arrangements entre amis. Un observateur qui, par cette posture, force le groupe à devenir plus créatif en se rapprochant du vrai, c'est à dire du moins faux* » (Rousseau, 2001). Elles jouent ensuite un rôle de médiatrice. Elles sont le relais entre les citoyens et les pouvoirs publics car elles collectent des informations, les transmettent (aux pouvoirs publics comme aux citoyens), font remonter les revendications de la population, contribuent à une veille de terrain et assurent un suivi des engagements. Elles constituent aussi parfois des modérateurs dans les relations entre des acteurs publics. C'est le cas par exemple entre le Préfet et les administrations : « *les services extérieurs déconcentrés de l'État désavouent rarement les projets mis en œuvre par les collectivités locales. Les associations peuvent alors prendre le relais en mettant en place des contre-projets* » (Chauffer, 2001). Selon Boitard (2001), elles apparaissent parfois comme un « *laboratoire de l'innovation sociale* » et il cite le cas d'une association qui « *innove en répondant à la demande sociale et cherche à faire reconnaître ses méthodes en se situant au cœur des pratiques institutionnelles* ».

Ces différents rôles peuvent être illustrés par les propos de Renaud (2001), au sujet de la mobilisation à Paris pour la réhabilitation de quartiers : « *en se réappropriant une instance qui aurait pu rester une coquille vide, l'association a ainsi assuré le relais entre le quartier (constat des problèmes, information des habitants) et l'opérateur (injonction à régler ces problèmes) et, dès lors, a joué un rôle de partenaire critique auprès des pouvoirs publics* ».

## 5. Les élus locaux dans la concertation environnementale

Selon les termes de référence, « les élus locaux concernés par cette étude sont ceux qui sont en première ligne dans les conflits locaux, à savoir les élus de l'échelon municipal et des EPCI ». Nous allons nous intéresser aux motivations, postures et ressentis de ces élus au sein de processus de concertation, au regard d'une littérature principalement francophone. Nous avancerons également des hypothèses issues de nos propres réflexions.

### 5.1. Les élus dans la concertation : élus motivés, élus obligés

La position des élus dans la concertation dépend beaucoup de ce qui les a amenés à se trouver au cœur de tels processus. Nous distinguerons deux cas de figure qui constituent des bornes extrêmes d'un gradient qui laisse la place à des situations très diverses.

#### 5.1.1. Des élus motivés, en position de chefs de file

Certains élus sont très motivés par la concertation et sont porteurs d'un ou plusieurs processus. Nous en avons rencontré dans deux cas de figure :

- Ce sont d'abord des élus motivés par la concertation pour l'élaboration de politiques locales d'environnement, que la concertation implique ou non le grand public. C'est par exemple le Président du Syndicat Intercommunal du Golfe du Morbihan, porteur d'un projet de Parc Naturel Régional : ce syndicat anime depuis quinze ans de nombreuses concertations entre « porteurs d'enjeux » représentant différents usages du territoire.
- Ce sont ensuite des élus très motivés par la démocratie participative. C'est l'image du « démocrate », mise en avant dans la typologie des élus proposée par Ballan et al. (2002), dans leur étude sur les élus locaux dans les processus de concertation en environnement, qui « *pense sincèrement que la concertation peut être un exercice démocratique au sens noble. Il investit l'espace public de débat avec l'espoir d'une reconnaissance de ce geste en faveur de la société civile* ». Il y a certes un souhait de « retour sur investissement » via la reconnaissance de ce geste d'ouverture, mais celle-ci repose sur des convictions sincères

Ces élus peuvent être directement porteurs de processus de concertation : c'est un maire qui lance un projet concerté de réaménagement du centre ville de sa commune, le président d'une communauté de communes qui engage un processus de concertation pour relancer une filière de production de fraise portant le nom de sa commune (Beuret, Tréhet, 2001) ou encore le maire d'une commune littorale qui porte une concertation entre agriculteurs et ostréiculteurs autour de la qualité de l'eau, puis un diagnostic participatif de l'environnement dans la commune (Beuret, 2006).

Les inventaires et/ou analyses d'expériences locales de concertation et de dialogue territorial (Comédie, 2000, Beuret et Tréhet, 2001, Dialog, 2008, Beuret et Cadoret, 2010) montrent que les élus sont présents dans de nombreux cas, parfois en tant qu'initiateurs et porteurs des processus. Ils sont alors les chefs de file de la démarche. Les élus sont parfois associés à des processus lancés par des organisations sectorielles ou par des agents administratifs : ils n'en sont pas les initiateurs mais jouent souvent un rôle de portage et de légitimation important pour ces processus, en s'engageant personnellement à y participer et à les soutenir.

Il existe d'autres cas de figure où les élus jouent un rôle de chef de file. Ce sont des cas où un élu motivé et engagé doit tenter de convaincre d'autres élus dont l'implication est nécessaire. Ils sont parfois dans une position de « supérieurs hiérarchiques » (par exemple le maire vis-à-vis des conseillers municipaux), mais dans la majorité des cas, il s'agit d'entraîner des élus de même niveau, siégeant dans la même collectivité ou dans des collectivités indépendantes. Dans les projets de Parcs Naturels élaborés via une concertation, l'élu chef de file doit convaincre les élus des communes potentiellement membres. L'exemple du Conseil Général du Val de Marne (même s'il ne s'agit pas d'un EPCI) illustre bien les effets d'entraînement à créer au sein d'une organisation : le vice-président à la Démocratie Participative est porteur de convictions sincères et souhaite entraîner, convaincre les



autres élus et l'ensemble des agents administratifs, pour multiplier les expériences dans chacun des secteurs d'intervention de sa structure.

### 5.1.2. Des élus obligés et suspicieux

Nombre d'élus vivent la concertation comme le résultat d'une injonction et la subissent plus qu'ils ne la portent. Ballan et al. (2002) évoquent ainsi « *l'obligation qui lui [l' élu] est faite de concerter* ». Cette obligation est désormais inscrite dans des textes, avec d'une part des réglementations, d'autre part des directives diverses. Dans le domaine de l'environnement, la formule de la « *gouvernance à cinq* », proposée par le Grenelle de l'Environnement, rappelle cette obligation et propose un partenariat institué. La gouvernance à cinq consiste à négocier entre cinq corps constitués : l'Etat, les collectivités locales, les acteurs économiques, les syndicats, les associations de protection de l'environnement. Elle est notamment rappelée dans le récent rapport du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable, (2010), sur « *la gouvernance concertée* » : les élus locaux sont appelés à s'inscrire dans ce dispositif.

Dans ce contexte, selon Sardan (2009), « *de nombreux élus sont mal à l'aise face à une procédure incontournable, mais qu'ils ont de la peine à apprivoiser* ». Sadran (2009) parle d'une suspicion des élus à l'égard des dispositifs participatifs, aggravée par leur utilisation hâtive et maladroite lors des campagnes électorales, ainsi que par un malentendu : d'une part ces dispositifs sont supposés constituer un modèle alors qu'ils sont en réalité hétérogènes et de portée très inégale, d'autre part ce modèle est opposé à celui de la démocratie représentative. Cette suspicion est aussi mise en avant par Mahey (2005) qui affirme à propos des « *chantiers de la participation citoyenne* » que « *l'action que nous menons, sur des quartiers, dans des villes, n'est pas vraiment comprise par les institutions et les élus qui nous l'ont pourtant demandée* », qui « *nous perçoivent comme des trublions déstabilisateurs* ». Enfin, selon Chaufer (2001), les élus considèrent en fait que la démocratie participative est un facteur de risque, car germe de contestation de leur propre légitimité.

Cette suspicion n'est pas sans conséquence car au-delà de l'unanimité affichée (« *aucun élu ne prendrait aujourd'hui le risque de se déclarer ouvertement hostile à la participation citoyenne* » selon Sadran, 2009), « *dès que l'on passe de la rhétorique aux pratiques, l'élu local fait une interprétation minimaliste de la participation citoyenne, quant il ne s'y montre pas franchement hostile* ». Le minimalisme en la matière peut porter sur deux choses : d'une part sur le degré de participation de la société civile, généralement invitée à une concertation qui peut se révéler n'être qu'une consultation, une séance d'information, voire de sensibilisation, d'autre part sur l'ouverture de l'élu à l'écoute de la parole de l'autre dans les espaces de concertation. Se basant par exemple sur l'analyse de plusieurs débats publics, Lefebvre (2007) affirme que « *les élus y sont des acteurs peu dialogiques, qui ne manifestent qu'une adhésion contrainte par l'air du temps (et par la loi) à ces procédures* ».

En réalité, l'élu peut opter pour le minimalisme ou l'évitement. Les stratégies d'évitement consistent, lorsque l'élu n'est pas maître du jeu et est convié à une concertation initiée par d'autres, à laquelle il n'a pu s'opposer, à jouer les absents ou à refuser implicitement le jeu du dialogue en adoptant une position de surplomb. Elles consistent aussi, lors de la prise de décision, à mettre en avant la prise en compte des positions défendues par d'autres catégories d'acteurs, sans que ceux-ci n'aient été entendus de vive voix mais en affirmant que la décision a été prise en tenant compte de leurs exigences. Ces stratégies d'évitement peuvent se substituer à toute concertation ou être le produit de processus mal engagés. L'élu est alors celui qui tente d'élaborer un compromis, ou tout au moins un pseudo-accord qui intégrerait certaines revendications de la partie perdante, qu'il finit par imposer. Il tente ainsi à la fois d'éviter des processus de concertation qu'il ne maîtrise pas et de faire bonne figure, en affirmant qu'il se montre compréhensif et ouvert aux revendications de chacun. Par exemple dans deux cas portant sur les éoliennes, étudiés par Van Tilbeurgh et Le Du Blayo (2009), les équipes municipales décrédibilisent les discours des opposants en convoquant le syndrome NIMBY. Ceux-ci ont recours aux tribunaux sans succès. Finalement, les conseils municipaux « *ont tenté de construire un discours consensuel en donnant un accord sous condition* » : l'accord est la traduction de la position des élus et les conditions retenues seraient la traduction de la position adverse. Ce compromis est supposé à la fois éviter la concertation et calmer les oppositions, mais nombre de cas montrent que cette stratégie d'évitement ne fait que renforcer la violence d'oppositions qui ne trouvent plus aucun cadre délibératif pour s'exprimer.

En réalité, entre ces deux archétypes que représentent l'élus motivé qui porte la concertation et l'élus obligé qui la subit, existent de nombreux cas de figure, que nous tenterons de mieux cerner lors des entretiens. Nous allons maintenant nous attacher à inventorier les éléments perçus comme positifs ou négatifs qui peuvent composer le ressenti et la position des élus.

### 5.1.3. Qu'ils soient motivés ou obligés, des élus insécurisés

A partir de nos travaux antérieurs (Beuret, Cadoret, 2011), il nous semble important de signaler que, quel que soit leur degré de motivation vis-à-vis de la concertation, nombre d'élus se sentent insécurisés par la concertation, du fait de deux types de facteurs.

Ce ressenti tient d'abord à une posture très inhabituelle. Nombre d'élus appréhendent une situation de face à face avec les citoyens, qu'ils ne contrôlent pas. Contrairement à une situation classique où ils maîtrisent la parole et l'accès de leurs interlocuteurs à la parole, la perspective de se trouver dans des situations où ces paramètres ne seront pas maîtrisés crée un malaise notoire. Une élue, témoignant par ailleurs de la richesse du processus de concertation qu'elle a portée, nous affirmait aller aux premières réunions de concertation « *la peur au ventre* », ce qui n'est absolument pas un cas isolé. Le second type de facteurs tient au fait de ne pouvoir prévoir les effets de la concertation. Cette imprévisibilité donne lieu à une sorte de « rejet par anticipation » : imaginant toutes sortes d'effets incontrôlés, certains élus refusent de jouer le jeu de la concertation. Un élu local affirmait ainsi ne pas vouloir de concertation car « elle crée des besoins ». D'autres craignent plus ou moins explicitement qu'elle ne crée des échelles d'action publique dont le leadership pourrait leur échapper, ou qu'elle fasse émerger ou renforce des contre-pouvoirs.

L'ensemble de ces facteurs tient d'une part à une peur de la « perte de contrôle » que suppose effectivement la concertation, en tant qu'exercice de créativité susceptible de produire des résultats tout à fait inattendus, d'autre part à un nécessaire apprentissage d'une posture et d'une démarche inhabituels. Les élus motivés acceptent le défi de la perte de contrôle et jouent le jeu, ce qui ne les empêche pas de faire part de solides appréhensions. Les élus obligés mettront plus facilement en place des stratégies d'évitement.

## 5.2. Les « plus » possibles de la concertation pour les élus : quelles motivations ?

### 5.2.1. La légitimité comme objectif : se légitimer, légitimer la décision

La légitimité peut être un objectif à deux niveaux : pour l'élus, il s'agit soit de se légitimer, soit de légitimer une prise de décision.

#### *L'élus tente de renforcer sa propre légitimité*

La crise de légitimité du politique est mise en avant par de nombreux auteurs. Au sein de cette crise, l'élus cherche à mobiliser diverses ressources visant à renforcer sa légitimité.

Ceci le conduit d'abord à investir des champs où l'Etat est peu présent. Selon Jobert (1998), l'Etat se retirant des questions d'aménagement local, en vertu de la décentralisation, les élus trouvent dans ce champ des ressources pour renforcer leur légitimité territoriale. L'environnement semble aussi être un champ propice à la légitimation des élus locaux : même si l'Etat y garde un rôle de régulation très important, les ressources investies par les collectivités publiques locales sont considérables par rapport à celles dont dispose l'Etat déconcentré dans ce domaine.

Ceci le conduit ensuite à privilégier la mise en œuvre de projets, qui doivent être visibles des citoyens même lorsqu'ils ne se concrétisent pas par des investissements physiques importants. Selon Le Bart (2009), les registres de légitimation des élus évoluent. Les élus construisent moins leur légitimité en se référant au suffrage universel qu'en montrant leurs capacités à formuler et à conduire des projets. Le Bart (2009) évoque une légitimité managériale et fait référence à la cité par projet telle qu'elle a été formalisée par Boltanski et Chiapello (1999) : dans le cadre de ces projets, « *l'élus est un élu-connexionniste, qui ne peut agir seul et auquel il appartient de fédérer, aussi bien en interne qu'en externe* ». Selon Le Bart (2009), l'élus-chef de projet « *établit des connexions entre champs, entre institutions, entre secteurs d'activités* » et il ne peut « *agir qu'autant qu'il parvient à trouver des interlocuteurs (dans tel quartier, dans tel secteur, auprès de telle population)* ». Comment ne pas

rapprocher cela de dynamiques de concertation qui relèvent de projets affichés, publics, voire mis en scène ?

L'élu tente de renforcer sa légitimité territoriale par des projets ancrés dans une proximité fortement mise en avant par certains élus. Selon Sadran (2009), « *dans un contexte où la légitimité par le rôle (d'élu) est globalement affaiblie, il devient indispensable de se construire une légitimité personnelle* ». Or, en rapprochant la démocratie participative d'un « *démocratie de proximité* », les élus « *y trouvent le référentiel idéal de la légitimation dont ils ont besoin* ».

L'un des objectifs poursuivi par l'élu peut donc être de renforcer sa propre légitimité territoriale, hypothèse sur laquelle nous reviendrons lors des entretiens.

### ***L'élu tente de légitimer la prise de décisions***

L'élu tente ensuite de légitimer des décisions, dans des domaines où elles sont fréquemment contestées et se révèlent parfois inapplicables, faute d'adhésion des parties concernées et de moyens de contrôle. Selon Chevallier (2004), « *la force de la règle de droit ne provient plus de ce qu'elle s'énonce comme un ordre obligatoire, auquel tous sont tenus de se soumettre ; elle dépend désormais du consensus dont elle est entourée. Ce consensus suppose que les destinataires soient partie prenante de son élaboration : la concertation préalable, la participation à la définition de la règle devient la caution de son bien fondé* ». La concertation permettrait donc de légitimer la décision. Cette position, de plus en plus présente dans les pratiques de construction des politiques publiques, a été théorisée depuis longtemps par Habermas (1962, cité par Ballan et al., 2002), qui reconnaît une légitimité « *de droit* » à la décision produite dans le débat : « *une décision légitime ne représente pas la volonté de tous, mais constitue le résultat de la délibération de tous. (...) Nous devons affirmer, au risque de contredire une longue tradition, que la loi légitime est le résultat de la délibération générale et non l'expression de la volonté générale* ».

Ceci peut conduire à l'émergence d'un droit négocié ou concerté, bien illustré par le cas d'une concertation entre agriculteurs et ostréiculteurs, dans le Morbihan, autour de la qualité de l'eau, où les deux parties parviennent à s'entendre sur une évolution de la loi, finalement intégrée par le préfet dans la directive nitrates du département (Beuret, 2006). Les participants produisent un droit concerté auquel ils reconnaissent plus de légitimité qu'au droit antérieur.

Cet objectif de légitimation de la décision est particulièrement présent dans des domaines aussi sensibles que l'environnement et l'aménagement, où les élus se heurtent à de nombreuses difficultés de gestion, comme nous allons maintenant le voir.

## **5.2.2. En matière d'environnement : faire face à des difficultés de gestion et au risque décisionnel**

### ***Pour l'élu, faire face à des difficultés inhérentes à la gestion de l'environnement***

Selon Salles (2009), l'environnement est un domaine où la décision publique peine à s'imposer. Ainsi, « *l'important édifice juridico-normatif élaboré depuis trois décennies dans le domaine environnemental n'a pas permis d'obtenir les effets escomptés en termes de protection des milieux et des ressources* » et l'Europe, en particulier, est confrontée à un déficit d'application de ses directives. De façon plus générale, s'intéressant à la gouvernance de l'environnement, Theys (2010) comme Salles (2009) mettent en avant la complexité des problèmes environnementaux qu'il faut gérer. Selon Theys (2010), gérer ces problèmes, au vu de leur complexité, suppose de mobiliser de nombreux acteurs, ce qui justifierait en partie un recours nécessaire à la gouvernance et à la concertation. Salles (2009) met en avant la difficulté inhérente à la gestion des problèmes d'environnement, reconnus comme complexes du fait de phénomènes de transterritorialité, de transversalité, de désynchronisation des causes et des impacts, d'incertitudes scientifiques et techniques, ainsi que de leur caractère multiscale. Face à cela, l'action publique a des limites lorsqu'elle entend y répondre avec des procédures standardisées (réglementation, contrats, etc...), ce qui constitue un facteur important d'un besoin de responsabilisation des citoyens (Salles, 2009). La complexité des problèmes environnementaux ferait donc partie des facteurs incitant les élus à responsabiliser les citoyens et à leur donner un rôle par la concertation.

### ***L'élu entend mutualiser le risque décisionnel ou obtenir un droit d'indécision***

Dans certains cas, la décision environnementale présente des risques, que l'élu tentera de partager avec d'autres, via la concertation. Ceci apparaît de façon très claire dans le témoignage de cet élu, président d'un syndicat intercommunal de gestion de déchets, cité par Barbier et al. (2009). Cet élu commente les propositions élaborées par un jury citoyen en ces termes : « *j'ai dit si on choisit d'aller dans vos recommandations de continuer à faire du compost, avec les problèmes que cela pose sur les excédents structurels et ainsi de suite, [si on a un blocage à l'avenir], ce n'est pas moi qui aurai pris la décision. On l'aura prise tous ensemble* ». Ceci illustre très clairement un bénéfice obtenu par l'élu, qui prend une décision qu'il juge risqué mais n'assume plus seul cette prise de décision.

Il peut s'agir non seulement de mutualiser le risque décisionnel mais aussi d'obtenir un pouvoir d'indécision et de « renvoi à plus tard » de décisions elles mêmes risquées et/ou soumises à de virulentes oppositions. Là encore, c'est ce que mettent en avant Barbier et al. (2009), toujours dans le même cas : « *comment interpréter la décision prise par ce syndicat intercommunal d'endosser les recommandations du panel de citoyens ? D'un côté signe du chemin qui reste à accomplir en matière de légitimation de la démocratie participative, certains vivent dans cette décision une démission devant les responsabilités politiques. D'un autre côté, on peut y voir l'exercice du pouvoir d'indécision politique, les élus ayant en quelque sorte puisé dans les recommandations du panel le courage nécessaire de renoncer, au moins provisoirement, à un nouvel équipement lourd* ». Ce pouvoir d'indécision politique, mis en avant par Barthe (2006) dans le cas des déchets nucléaires, est important à considérer dans les motivations possibles des élus, en plus de la mutualisation du risque décisionnel.

### **L'élu local, face à des situations d'incertitude**

Le risque décisionnel peut être relativement ordinaire dans la vie d'une collectivité locale, par exemple lorsqu'il s'agit de décider d'investir dans un équipement lourd, comme il peut être vécu comme extraordinaire, notamment dans certaines situations d'incertitude radicale. L'incertitude est une situation marquée par « *l'ignorance d'un décideur, due à la carence en information* » (Roche, 2000). Callon et al. (2001) définissent ce type de situation en ces termes : « *on sait que l'on ne sait pas, mais c'est à peu près tout ce que l'on sait* ». Alors que le risque peut faire l'objet d'un calcul de probabilité, l'incertitude correspond à une situation où les conséquences des décisions à prendre ne sont ni prévisibles, ni probabilisables : autrement dit, il faut décider sans que les conséquences des choix ne soient connues, situation particulièrement inconfortable pour le décideur public. Ces situations peuvent inciter les élus à faire appel à la concertation (Pennanguer, 2005), de façon à mutualiser un risque décisionnel perçu comme élevé et non mesurable.

Certaines innovations technologiques telles que les OGM ou les nanotechnologies sont marqués par de telles situations et ont fait l'objet de conférences de citoyens visant à dégager un « avis citoyen ». Il s'agit de situations d'incertitudes socio-techniques (Callon et al., 2001) dans lesquelles des choix politiques doivent être faits alors que la science ne peut apporter que des informations partielles. Nous distinguons un autre type d'incertitude (Beuret, 2008), certes plus ordinaire mais aussi plus fréquent. Il s'agit d'incertitudes sociétales, marquées par le fait que les objectifs collectifs poursuivis par un groupe social dans la gestion de ses ressources et biens d'environnement ne peuvent être connus ex-ante. En effet, l'objectif collectif, sociétal, est plus que la somme des objectifs individuels ou que la somme des objectifs catégoriels de sous-groupes sociaux : seule la confrontation de ces objectifs permet la construction d'objectifs collectifs. Autrement dit, soit la décision est prise sans connaître ces objectifs, en situation d'incertitude, soit une concertation permet de lever cette incertitude.

Une forme particulière d'incertitude est qualifiée d'« ambiguïté ». Elle est caractérisée par l'existence de multiples interprétations possibles des informations disponibles. Kuhn (1997) définit l'ambiguïté comme « *le résultat d'un état susceptible d'être interprété de façons distinctes et multiples* » et March et Olsen (1976) considèrent que l'ambiguïté se produit quand « *une organisation est confrontée à une opportunité de choix donnés, où chaque option possède un degré de légitimité valable* ». L'ambiguïté provient souvent non pas d'un manque d'informations mais d'une variété d'informations qui génère des contradictions et des paradoxes (Soualem, 1991). Les élus locaux sont très fréquemment confrontés à ce type de situations.

Dans tous ces cas d'incertitude, la prise de décision est difficile à assumer pour des élus qui craignent d'être tenu responsables de ses conséquences éventuelles. Ils peuvent donc être tentés par des processus de concertation visant à mutualiser le risque décisionnel.

### **La concertation comme réponse au risque pris par l'élu d'être « tenu pour responsable »**

Mutualiser le risque décisionnel a d'autant plus de sens que l'élu craint d'être tenu pour responsable d'éventuelles conséquences néfastes, mêmes imprévisibles, de ses décisions. Certains auteurs insistent sur cette montée en puissance de la responsabilisation des élus. Selon Duran et Thoenig (1996), l'Etat se mettant en retrait depuis les lois de décentralisation, les élus locaux sont perçus comme responsables de l'ensemble des affaires de leur territoire et pour Jobert (1998), « *en dehors du niveau régional, relativement éloigné des citoyens, les élus locaux (maires, conseillers généraux) sont plus que jamais tenus personnellement pour responsables de ce qui se passe sur leur territoire* ».

Salles (2009) interprète clairement les processus de concertation et de participation comme une réponse apportée à une responsabilité devenue trop lourde à assumer. Selon lui, « *la multiplication, ces dernières décennies, des procédures collaboratives fondées sur la consultation et la participation des parties prenantes pour réguler les problèmes d'environnement peut être interprétée comme un transfert de responsabilité* ». Et « *le postulat des procédures collaboratives est de rendre les acteurs comptables de leurs choix et responsables de leur engagement respectif vis-à-vis d'un compromis négocié assimilable à l'intérêt général* ».

### 5.2.3. La concertation ou la peur du conflit

#### **Eviter la « guerilla locale »**

L'une des hypothèses que nous avons proposée en amont de cette étude est la suivante : « nombre d'acteurs environnementaux et notamment les élus locaux associent la concertation à un besoin de prévention ou de résolution de conflits. L'approche de la concertation par les uns et les autres est fortement déterminée par leur perception du conflit, perçu comme strictement négatif et à éviter ou perçu comme vecteur de changements potentiellement positifs ». En réalité, il nous semble que peu d'élus sont prêts à accepter le conflit comme vecteurs de changements et d'innovations. Quoiqu'il en soit, cette hypothèse nous conduira à analyser le rapport entre l'expérience de la concertation qu'ont les acteurs environnementaux et leurs vécus et représentation du conflit. Dans l'immédiat, certains éléments ont été extraits de l'analyse bibliographique, même si l'approche du conflit par les élus et son rapport avec leur approche de la concertation n'a pas été l'objet de travaux spécifiques.

Certains auteurs estiment que les élus et décideurs en général tendent souvent à disqualifier les oppositions locales alors qu'elles mériteraient plus d'attention de leur part : ne trouvant pas d'oreille attentive et de cadre pour être discutées, ces oppositions tendent à se développer hors de tout processus organisé, ce qui alimente une conflictualité qui gêne considérablement les élus. Ainsi, pour Gilles Sénécal (2002), les controverses environnementales soulevées par des habitants sont trop souvent disqualifiées et ramenées à un simple syndrome NIMBY, « *alors qu'elles expriment une demande de qualité et de conservation de l'environnement, un malaise face à une situation ou un projet interprété par un stress par certains résidents, ou un ras le bol face à une situation d'inconfort qui perdure, autant de choses qui méritent d'être prises au sérieux* ». Partant de là, ces controverses ouvrent « *un débat à l'échelle de la proximité qui, souvent de manière fulgurante, prend la forme de ce qu'il est convenu d'appeler une guerre locale (...)* ». Selon Sénécal (2002), il s'agit plutôt d'une guérilla « *puisque la crise locale se déroule généralement hors des réseaux habituels de concertation et de médiation, avec des moyens inhabituels et non inscrits dans les conventions et les procédures des délibérations publiques normales* ». Ces moyens, peu prévisibles, ont de quoi inquiéter les élus.

Une autre chose qui peut inquiéter les élus est que ces conflits viennent mettre en cause non seulement leur légitimité mais aussi celles des représentants de la population auxquels ils ont à faire, déstabilisant profondément les réseaux sur lesquels s'appuient les élus locaux dans leur action. Sénécal (2002) souligne ainsi que la controverse locale « *suscite une tension entre le riverain, celui qui habite là, et ceux qui planifient, décident ou utilisent l'espace. Cette tension se répercute et remet en cause la légitimité et la représentativité des instances institutionnalisées formées d'associations et de groupes communautaires (...), formées en réseaux territorialisés, et dont les porte-paroles sont peu habitués à être contestés* ».

Ces phénomènes sont redoutés et perçus par les élus comme déstabilisants. La concertation permet-elle de les éviter ? Rien n'est moins sûr, mais les élus n'ont guère d'alternatives. Les élus envisagent-ils la concertation comme le moyen soit de prévenir, soit d'appivoiser d'inévitables controverses environnementales et d'éviter ainsi l'irruption de guérillas locales et la déstabilisation des réseaux sur

lesquels ils s'appuient ? C'est une hypothèse qui, pour être vérifiée, suppose que l'on s'intéresse au rapport que les élus entretiennent avec l'éventualité du conflit.

### **Tenter de faire face à la judiciarisation de la vie locale comme source de blocages**

L'une des dimensions des conflits est la judiciarisation de la vie locale. La judiciarisation est définie par Noreau, cité par Jacq (2009), comme « *l'extension du droit et des processus juridiques à un nombre croissant de domaines de la vie économique et sociale* ». Nous distinguerons deux niveaux auxquels se manifeste la judiciarisation de la vie politique locale : celui des projets des collectivités locales, soumis au contentieux, puis celui de la responsabilité des élus. Nous allons d'abord nous intéresser à la judiciarisation de la relation entre les citoyens et les collectivités locales dans leur ensemble, autour de l'application de décisions et de la mise en œuvre de projets.

Selon Jacq (2009), la démocratie de délégation, dans laquelle les élus ne sont responsables que devant leurs électeurs, a laissé place à une situation plus complexe où les citoyens n'hésitent plus à saisir le juge personnellement, ou *via* des associations. Or d'une part « *le juge chargé de dire le droit, a moins de raisons que le préfet de donner une interprétation favorable aux autorités locales* », d'autre part les pouvoirs du juge administratif ont été renforcés par des lois votées en 1995 puis 2000, qui élargissent leur champ d'action et leurs permettent de se prononcer plus vite (Jacq, 2009). Selon Chaufer (2001), cette judiciarisation fait craindre aux collectivités locales « *le fait de voir les associations mener une politique de déstabilisation associative quasi-systématique de leur action, plaçant l'action juridictionnelle au centre d'une relation qui n'aurait dû demeurer que sur le plan politique* ». Nous retrouvons ici une déstabilisation dont les élus ont peur, mais aussi une réelle capacité de blocage. Selon Chaufer (2001), « *certaines associations mènent ainsi une véritable stratégie contentieuse : la démocratie est alors participative, mais sur le fondement de l'annihilation quasi-systématique des projets des collectivités locales : la participation est alors non constructive mais négative* ». Signalons que le blocage peut alors être durable, sans qu'aucune réponse ne soit apportée au problème considéré, avec des coûts importants : à titre d'exemple, l'opposition dure depuis plus de quarante ans autour du projet d'aéroport de Notre Dame des Landes, situé entre Rennes et Nantes et le projet a déjà coûté plusieurs millions d'euros. Certaines associations négligent la voie de la conciliation préalable pour privilégier la voie contentieuse, trop rapidement perçue comme la seule voie possible (Chaufer, 2001). Cela n'est pas le cas de toutes les associations, mais l'augmentation des recours au contentieux pose de toute façon problème car il bloque les projets sans pour autant promouvoir de véritables solutions aux problèmes considérés. Et selon Chaufer (2001), la judiciarisation est un signe de dérèglement de la démocratie locale et, en partie, le résultat de mécanismes de concertation qui jouent mal leur rôle.

Face à cela, la mise en œuvre de processus de concertation plus efficaces, plus en amont de la prise de décision, est-elle considérée par certains élus comme une réponse à la judiciarisation de la vie locale et aux blocages qui en résultent ? Là encore, c'est une hypothèse qui fondera certaines questions que nous poserons aux élus rencontrés

### **Lorsque la judiciarisation touche les élus personnellement**

La seconde dimension de la judiciarisation, telle qu'elle est vécue par les élus locaux, est la mise en cause personnelle dont ils peuvent être l'objet. Selon Jacq (2009), « *les citoyens saisissent de plus en plus le juge pénal pour obtenir, à la fois sur le plan pénal et moral, la condamnation des élus* ». Les premières condamnations d'élus pour leurs activités relevant de l'intérêt général datent du début des années 90. Les condamnations restent peu nombreuses mais cette irruption du juge pénal est très mal vécue par les élus et « *le caractère infamant des poursuites pénales constitue un frein à l'action publique locale* », d'autant plus qu'elles sont généralement fortement médiatisées (Jacq, 2009).

Que dit la loi ? Selon l'article L.121-3 du code pénal, il y a délit « *lorsque la loi le prévoit, en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte-tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait* ». Dans ce cas, « *les personnes physiques qui n'ont pas causé directement le dommage, mais qui ont créé ou contribué à créer la situation qui a permis la réalisation du dommage ou qui n'ont pas pris les mesures permettant de l'éviter, sont responsables pénalement...* ». Par exemple dans le domaine de l'eau potable, dont la distribution relève des compétences des communes, quel que soit le mode de gestion retenu (en régie ou *via* une société prestataire), les élus demeurent responsables juridiquement de la qualité du

service rendu. Et en cas de mise en cause pénale, on constate que si une société est chargée de la distribution de l'eau, elle tendra à se retourner soit vers les représentants de l'Etat, soit vers les élus communaux. Afin de protéger les élus face aux risques de mise en cause personnelle, la responsabilité pénale pour des faits non intentionnels a été détaillée et modifiée dans la loi n° 2000 - 647 du 10 juillet 2000. Cette loi précise qu'il est nécessaire que « *soit démontré que la personne [ait] violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement (et non plus "les" règlements) ou qu'elle [ait] commis une faute, en cas de lien indirect entre la faute et le dommage, "caractérisée" qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'elle ne pouvait ignorer* ». Clairement destinée à rassurer les élus locaux en général et les maires en particulier, cette loi laisse cependant ouverte des possibilités de mise en cause personnelle des élus, auxquels ils sont particulièrement sensibles.

Là encore, affirmer que la concertation pourrait être une réponse préventive à un risque de mise en cause personnelle ne relève que d'une hypothèse probablement audacieuse. Mais ce risque s'ajoute à un contexte qui invite les élus à tenter d'éviter certains conflits, avec les moyens dont ils disposent.

### **Les vertus du conflit : discours scientifique versus vécu des élus**

Les sciences sociales s'accordent souvent aujourd'hui pour reconnaître certaines vertus aux conflits. Simmel (1918) l'envisage dès le début du XXème siècle comme créateur de lien social et selon Hahn (1990), « *le conflit, bien qu'étant une forme du désaccord, est aussi une force de socialisation qui unit les parties rivales* ». Ce lien peut être un atout social sur lequel s'appuieront plusieurs acteurs des territoires afin d'en tirer profit et d'orienter les débats vers un dialogue constructif (Mermet, 1992 ; Buckles, 2001 ; Cadoret, 2006 ; Bruckmeier and Høj Larsen, 2008). Le paradoxe, c'est que le conflit est lui-même facteur de régulation des relations, car s'il perturbe l'organisation sociale, c'est pour mieux la rééquilibrer. En effet, le conflit permet d'exprimer le surplus de ressentiment, ce qui favorise la régulation des relations hostiles voire agressives. Par une « trans-action », les termes de l'échange se modifient, créant une dynamique permettant d'équilibrer le système de relations entre les individus. En offrant une perspective de progrès et d'évolution, le conflit joue un rôle moteur au sein du système social (Cadoret, 2006). En réalité, les conflits peuvent intéresser l'action publique à plus d'un titre : ils peuvent avoir une fonction d'alerte sur certains problèmes et « *peuvent être dotés de la capacité d'améliorer des projets, de faire émerger de nouvelles solutions, de susciter une meilleure prise en compte de l'environnement et des relations avec les populations* » (Mélé, 2003). L'analyse des mécanismes conflictuels révèle qu'ils peuvent aussi être facteurs d'innovation (Cadoret, 2009). Enfin, le conflit peut aussi participer à la structuration d'espaces de dialogue car selon Mélé (2003), « *le conflit ou même simplement les signes et le langage du conflit et de la controverses sont le moyen pour des groupes mobilisés de s'instituer comme interlocuteurs* ».

Cette lecture des dimensions positives du conflit contraste singulièrement avec l'approche du conflit qui est celle de nombreux élus et décideurs, pour lesquels il constitue avant tout une menace. Nous constatons une véritable incompréhension entre une lecture du conflit par les sciences sociales et les craintes qu'il suscite de la part des élus locaux. Lors des entretiens avec les élus locaux, nous nous intéresserons à leur perception du conflit et à son rapport avec la mise en œuvre de concertation, non seulement pour tester l'hypothèse selon laquelle ils pourraient envisager la concertation comme une réponse à une conflictualité avérée ou potentielle, et ceci d'autant plus que cette conflictualité est mal vécue, mais aussi pour voir quelle est leur approche des conflits que la concertation peut elle-même créer.

#### **5.2.4. La concertation pour la concertation... Des objectifs parfois mal définis**

Quelles que soient les motivations de l' élu, telles que nous venons de les énoncées, celles-ci ne fixent pas pour autant des objectifs clairs aux concertations mises en place. Qu'il s'agisse pour l' élu d'éviter le conflit, de faire face au risque décisionnel ou de se légitimer, autant d'effets potentiellement corrélés à l'existence du processus, qu'attend-il réellement de la concertation et de la participation ? L'injonction à la concertation et à la participation (ou, de la même façon, l'enthousiasme militant de certains élus) a pour effet un questionnement insuffisant sur les objectifs poursuivis. Qu'attend-on réellement de ces processus ? Ainsi peut-on lire par exemple dans un rapport d'évaluation de la politique d'une collectivité territoriale pourtant très avancée dans ce domaine, que les questions « à qui et à quoi cela sert ? Quels effets attendons-nous d'un processus ? » ne « sont pas réellement abordées par les structures administratives mettant en place ces démarches » (Beuret, Cadoret, 2010).

Lorsqu'il s'agit de faire participer le public à la gestion de l'environnement, on peut se demander si l'objectif est la participation pour l'environnement ou la participation pour elle-même ? Le fait que la participation soit considérée, dans le cadre de l'injonction faite aux élus, comme une chose positive en soi, ne les incite pas à définir des objectifs clairs, à tel point que des intervenants sont parfois obligés d'amener leurs commanditaires à se poser la question de ces objectifs. Dans le cadre d'un processus participatif mis en œuvre par un Conseil Général (Beuret, Cadoret, 2010), un intervenant a ainsi commencé par réaliser des interviews filmées des élus concernés par un dispositif participatif, où il leur demandait d'en énoncer les objectifs. Il en a fait un film : ce travail ne lui avait pas été demandé, mais visait à obliger les élus à bien définir les objectifs et à s'engager auprès de tous, sur des objectifs qui dépassent « la concertation pour la concertation ». Tous les élus ne sollicitent pas d'intervenants ayant cette clairvoyance et certains portent des processus sans que leurs objectifs ne soient définis, ce qui ne facilite pas l'adoption d'une ligne directrice claire.

### **5.3. Les multiples ambiguïtés de la concertation, telle qu'elle est vécue par les élus locaux**

Nombre de textes mettent en exergue les difficultés d'élus face à des processus de concertation qu'ils sont plus ou moins obligés de mettre en place et qui les placent dans des postures délicates, ou tout au moins inhabituelles. Nous allons ici revenir sur les sources possibles d'ambiguïtés et de difficultés.

#### **5.3.1. Une injonction, mais pas de balises et rien pour définir le « hors-jeu »**

L'injonction à la concertation et à la participation se traduit par une obligation présente dans certains textes de loi qui intéressent directement les élus locaux (



Tableau 2). Mais ces textes ne fournissent pas de points de repères aux élus quant à ce qu'est la concertation et quant à la façon de la mettre en œuvre. Selon Brédif (2006), « *plusieurs lois récentes consacrent la notion de concertation ; elles en font un passage obligé pour l'établissement de projets partagés de territoire* », mais ces textes « *se révèlent on ne peut plus discrets quant à la question des modalités concrètes pour la mise en œuvre des principes et finalités qu'ils poursuivent* ». Le problème ne se résume pas à un manque de points de repères méthodologiques : c'est aussi et surtout un problème de délimitation du champ de ce qui sera considéré comme étant une concertation, donc de définition des pratiques répondant à l'obligation imposée par la loi. L'obligation ne s'accompagne pas de bornes visant à définir le « hors-jeu » de la concertation.

Hélin (2001) constate ainsi tout à la fois l' « *effervescence textuelle* » qui caractérise les années 80-90 en matière de participation du public aux décisions d'aménagement et le caractère très lapidaire des textes produits lorsqu'il s'agit de définir la concertation et ce qui en est attendu. Il s'intéresse notamment à la loi de 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement et à ce qu'elle stipule sous le vocable de « concertation ». Selon lui, « *le moins que l'on puisse dire, c'est que le législateur de 1985 a été peu bavard* », ce qui rejoint les observations de Ballan et al. (2002), à propos du même texte. Selon Hélin (2001), « *il confie aux communes le soin de préciser les objectifs et les modalités de la concertation, ce qui n'est pas mauvais en soi mais laisse la porte ouverte à des interprétations minimalistes du contenu de ce terme* ». Il souligne par ailleurs que les obligations juridiques imposées au titre de la concertation sont peu nombreuses, peu contraignantes et que « *les garanties destinées à assurer la sincérité de la procédure vis-à-vis du public sont très imparfaites* » : « *il n'existe aucun butoir sur des modalités considérées comme a minima de la concertation* ». Selon lui, « *dans le respect de la lettre de la loi, une conception essentiellement procédurale, informative et descendante de la concertation et la mise en œuvre de simulacres de participation du public sont possibles* ». La jurisprudence a ensuite enterriné la possibilité d'application de cette conception a minima de la concertation.

Pour Hélin (2001), ce n'est qu'en 1996, avec la publication de la « charte de la concertation » et sa diffusion à tous les services de l'Etat comme aux collectivités territoriales, que le contenu et les exigences de la concertation ont été précisés. Des principes sont posés dans ce texte, tels que la transparence et la complétude de l'information mise à disposition du public, la possibilité pour ce dernier de débattre de l'opportunité même d'un projet, la nécessité d'un garant chargé de veiller à la sincérité de la procédure, l'obligation non seulement d'établir un bilan de la concertation mais aussi de rendre compte à l'issue de la réalisation du projet de ce qui a été fait. Le problème est que ce texte n'est qu'un guide de bonne conduite sans valeur juridique contraignante et l'on peut s'interroger quant au respect de ces principes.

Les textes ultérieurs qui évoquent explicitement le terme de concertation, voire imposent une obligation de concertation, à l'image de la loi SRU de 2000, restent tout aussi lapidaires quant à la définition de ce terme et quant aux limites à poser. Selon Hélin (2001), « *la loi SRU a constitué une occasion manquée pour le droit de la concertation et se caractérise elle aussi par une grande faiblesse des garanties procédurales qui entourent la mise en œuvre de la concertation* ».

Finalement, les élus sont soumis à une injonction sans savoir où situer la limite entre des pratiques qui y répondent et des pratiques qui seraient jugées insuffisantes. Ceci n'est pas un problème pour des élus motivés mais en est un pour des élus « obligés ». Par ailleurs, ceci favorise le recours contentieux, pour des associations qui jugent la concertation insuffisante ou qui, même lorsqu'une concertation a effectivement eu lieu, peuvent exploiter le flou existant de façon stratégique. Ces imprécisions placent les élus dans une situation délicate.

### **5.3.2. Qui suis-je dans la concertation ? Egalité de parole et inégalités de pouvoirs**

Comment se positionner dans la concertation, lorsque l'on est élu, donc doté d'un pouvoir légitimé par l'élection, mais qu'il nous est demandé d'adopter une position équivalente à celle des autres participants ? Ceci est une source d'ambiguïté pour de nombreux élus.

#### ***Le partage du pouvoir, entre réalité et faux semblant***

Certains auteurs soulignent les hésitations des élus à l'heure de partager une partie, même modeste, du pouvoir qui leur a été conféré. Selon Chaufer (2001), « *dans un processus de concertation, qu'il en soit la cible ou le porteur, l'élu est amené (...) à décider au moins partiellement du degré de partage de son pouvoir avec un processus délibératif et public* ». Certains jouent le jeu du partage de ce

pouvoir, alors que d'autres insistent sur le caractère consultatif du processus et entendent garder tout le pouvoir décisionnel. Mais en réalité, quelle que soit la position affichée par l'élu, il peut exister des écarts importants entre la posture affichée et le partage effectif du pouvoir. Selon Ballan et al. (2002), même lorsqu'un partage du pouvoir est mis en avant par l'élu, en observant certains outils de concertation, on peut voir comment le pouvoir local oscille entre l'instrumentalisation de la concertation au profit de la consolidation de sa position, et l'ouverture d'espaces publics induisant un partage du pouvoir. Autrement dit, ce partage n'est parfois qu'un affichage, utilisé par l'élu pour instrumentaliser les choses. Mabileau (1999), cité par Ballan et al. (2002) observe ainsi « *une instrumentalisation de la participation, par des maires qui utilisent des instruments descendants de communication comme des instruments ascendants de participation* ». A l'inverse, certains élus qui revendiquent une absence de partage du pouvoir se montrent en réalité très à l'écoute de ce qui émerge des consultations menées. Ce qu'ils affichent leur permet de cadrer les choses et de s'octroyer le droit de ne pas tenir compte de certains avis : ceci leur permet parfois de mieux écouter et tenir compte de ce qui a été dit, en partageant, *de facto*, leur pouvoir décisionnel. Il existe donc des contradictions entre ce que les élus affichent et ce qu'ils font. Chaque élu est placé dans une situation ambiguë où il doit décider tout à la fois de ce qu'il va afficher et de ce qu'il fera.

Notons que les textes officiels supposés orienter les élus contribuent parfois aux confusions existantes. En effet, certains ferment la porte à tout partage du pouvoir décisionnel et font parfois la promotion d'une instrumentalisation des instances de concertation. C'est le cas par exemple du rapport du Commissariat Général au Plan (2005) portant sur les conflits d'usage et le rôle des pouvoirs publics, dans lequel il est proposé d'utiliser les conseils de développement des pays et des communautés d'agglomération pour prévenir les conflits d'usage : il y est dit que « *le conseil de développement peut devenir le lieu d'un dialogue avec les représentants de l'Etat susceptibles d'utiliser cette tribune pour expliquer certains aspects de sa politique et leur incidence sur les usages* ». On retrouve ici l'instrumentalisation d'espaces de participation, via la mobilisation d'instruments descendants de communication. Les élus locaux, là encore, disposent de peu de balises claires.

### **Une posture d'égalité parfois souhaitée ou imposée, difficile à assumer pour certains élus**

Une posture d'égalité signifie pour un élu le fait d'être un participant comme un autre, non pas dans l'ensemble du processus de concertation mais au moins lors de certains temps de dialogue. Par exemple dans le cas du jury citoyen analysé par Barbier et al. (2009), lors des réunions publiques, les élus se placent symboliquement dans la salle, au milieu du public, comme ils s'étaient préalablement engagés à le faire. Ce sont alors des participants comme les autres. C'est une posture que la CNDP impose aux élus dans certains débats publics.

Cette posture est très mal vécue par certains élus qui s'y soustraient plus ou moins clairement, soit en ne participant pas, soit en prenant la parole d'une façon qui vise à rétablir une inégalité de condition. Ainsi, selon Lefebvre (2007), alors que le débat public prétend annihiler les hiérarchies symboliques en égalisant la condition des participants, l'analyse de cas concrets montre qu'il n'y parvient pas : soit les élus ne s'impliquent pas vraiment, soit ils tentent de l'instrumentaliser à leur profit et le débat « *contribue à réobjectiver la division des rôles politiques et devient un moment permettant aux élus de redonner sens à la représentation-incarnation et de ressourcer leur légitimité* ». Autrement dit, ils utilisent ce moment pour incarner aux yeux de tous un rôle de représentation, qui les place de fait au-dessus de la mêlée. Nombre d'auteurs affirment que les élus résistent à l'égalisation de la condition des participants. Selon Sardan (2009), « *l'élu (le maire en particulier) ne perd pas sa préséance symbolique dans le rituel du débat. Il parle souvent en premier, tout particulièrement dans les réunions de proximité, et donne le « la » du débat* ». Richard-Ferroujji (2008) montre pour sa part que certains dispositifs, y compris dans la disposition des participants dans l'espace, avec une estrade éclairée et une salle qui ne l'est pas, établissent d'emblée une inégalité d'accès à la parole et de reconnaissance de la parole de chacun.

Là encore, le malaise ressenti par les élus face à cette posture se retrouve dans certains textes-cadres. Ainsi, le rapport du CEGDD (2010) sur la Gouvernance concertée distingue les situations où l'élu représente l'autorité décisionnaire et les situations où, « *et selon la pratique souvent rappelée dans les débats organisés sous l'égide de la CNDP, la voix d'un élu n'a ni plus ni moins de poids que celle de tout participant au débat* ». Dans le premier cas, cette posture d'égalité semble poser problème au CEGDD, selon lequel cela « *ne doit pas faire oublier que pour la bonne information du public, l'expression par un élu des points de vue adoptés par la collectivité constitue une information de grande valeur* ». Sadran (2009), cite quant à lui un rapport d'information réalisé par le sénateur

Jean Puech, au nom de l'Observatoire de la décentralisation, sur l'émancipation de la démocratie locale et qui montre, selon lui, « *les restrictions mentales avec lesquelles les élus abordent la question de la démocratie participative* », ce rapport se bornant à chercher les voies et moyens d'offrir plus de garanties aux élus et de renforcer leur légitimité.

Finalement, selon le CEGDD (2010), la place des élus dans un processus de concertation est claire lorsque l'élu représente une collectivité compétente pour prendre des décisions sur le sujet en débat et qu'il est donc présent en tant qu'autorité décisionnaire. Mais la situation est qualifiée de « *moins claire* » lorsque l'élu représente une collectivité qui n'est que partie prenante au débat, sans pouvoir de décision, comme dans certaines procédures d'urbanisme qui prévoient une « *consultation des personnes publiques associées* ». Selon le CEGDD, l'élu devrait alors voir préciser par la collectivité la nature de son mandat. Cette position illustre bien le malaise ressenti par certains élus face à une posture d'égalité qu'ils acceptent mal et, plus généralement, les difficultés de positionnement ressenties par nombre d'élus.

### **5.3.3. Entre le local et le global, l'intérêt local et l'intérêt général : une autre ambiguïté de posture**

#### ***Entre l'intérêt général et l'intérêt local***

Selon Ballan et al. (2002), la décentralisation a conféré au maire un rôle de représentant à la fois de l'intérêt général (la nation) et de l'intérêt communal (lié à un corps social concret). Les élus locaux sont donc les représentants d'un territoire, élus par les électeurs qui y résident, mais ils sont aussi supposés parler au nom d'un intérêt général qui peut dépasser ce territoire. Leurs prises de position sont souvent légitimées au nom d'une justification civique (Boltanski, Thévenot, 1991) qui fait directement appel à l'intérêt général, lequel ne coïncide pas toujours avec un intérêt local. Il y a là des contradictions parfois douloureusement ressenties par les élus, d'autant plus que comme l'affirme Rui (2001), « *la concertation est un processus complexe, ce qui est lié non seulement à l'hétérogénéité des enjeux, des acteurs et des situations, mais aussi au fait que les contradictions sont « éprouvées » intérieurement par chaque individu* ».

Ces contradictions sont mises en exergue par certains auteurs. Ainsi selon Jobert (1998), les élus locaux sont fragilisés face à des problèmes comme ceux de l'implantation d'infrastructures, où ils sont supposés défendre des projets qui ne sont pas entièrement les leurs et qui dépassent souvent les bornes de leur pouvoir territorial. « *Comment résister à la pression d'opposants déterminés qui en appellent au respect de l'environnement local ? Comment inclure la temporalité longue de la plupart des projets et les impératifs courts des échéances électorales* ». Et Jobert (1998) évoque des revirements de situation, dans les positions des élus, qui traduisent cette fragilité et qui conduisent nombre d'aménageurs à estimer qu'ils sont « *lâchés par les politiques* ». Ces revirements, selon Jobert (1998) ne signifient pas que les élus se soient découverts écologistes, ni que l'attrait pour la concrétisation physique de leur action politique ait baissé : ils ne font que traduire une difficulté de positionnement, entre des positions contradictoires dont aucune ne laisse les élus locaux indifférents.

Si Jobert (1998) fait référence aux hésitations de leur électorat pour expliquer l'évolution des positions de certains élus, l'attachement au territoire est évoqué par d'autres auteurs et nous semble important pour expliquer les ambiguïtés du positionnement des élus : non seulement parce que cet attachement est souvent réel pour les élus locaux mais aussi parce qu'il reste une source de légitimité et, à ce titre, doit être montré. Ainsi pour Faure (1997), « *la dimension presque affective de l'éligible attaché à un territoire perdure (...) à la fois comme marqueur symbolique et comme ressource de légitimité* ». Certains conflits d'aménagement et d'environnement qui mettent en jeu des intérêts locaux et globaux contradictoires, constituent de véritables épreuves (au sens de Boltanski et Thévenot, 1991), lors desquelles cet attachement soit être réaffirmé.

Signalons que ces situations d'opposition entre intérêt général et intérêt local se manifestent à différentes échelles et placent l'élu local dans différentes situations. Nous parlons ici d'un intérêt général dès lors qu'il dépasse l'échelle du groupe présent dans les espaces de concertation. Cet intérêt peut être national comme dans le cas de grands chantiers d'infrastructures, mais peut aussi être plus local et se rapprocher de l'échelle de la circonscription électorale de l'élu concerné, tout en s'opposant à un intérêt beaucoup plus local, représenté par exemple dans des comités de quartier. Sardan (2009) rapporte ainsi un cas très édifiant. Il met en jeu des habitants d'un quartier résidentiel de Lille qui demandent l'implantation d'un espace vert à la place de logement sociaux et se plaignent de n'avoir pas été entendu dans les instances de participation que constituent les comités de quartier,

ce à quoi Martine Aubry leur répond : « *vous n'avez pas compris ce qu'est la démocratie participative. La ville décide que l'on fera un logement social au nom de l'intérêt général. Point. Mais on a besoin de vous pour que vous nous disiez à quel emplacement situer les jeux d'enfants* ». Cette réponse un peu abrupte traduit un positionnement clair face à l'opposition entre un intérêt général supra-local et les intérêts locaux représentés, d'autant plus clair que l'élue concernée ne représente pas que le quartier mais la ville, voire des échelons supérieurs. Mais l' élu a parfois beaucoup plus de difficultés à se positionner.

### **Entre environnement global et environnement local, des oppositions à gérer**

Dans le domaine de l'environnement, existent de plus en plus de situations où un intérêt général environnemental est opposé à un intérêt local qui met lui aussi en avant l'environnement. C'est notamment le cas pour l'installation d'infrastructures visant la production d'énergies renouvelables ou pour la réalisation d'aménagements visant à favoriser des transports moins polluants tels que le transport fluvial. Or les élus locaux se trouvent au cœur de telles controverses : l'accord du conseil municipal est par exemple nécessaire pour qu'un permis de construire des éoliennes soit accordé. Dans des cas très conflictuels d'installation d'éoliennes étudiés par Van Tilbeurgh et Le Du Blayo (2009), « *les maires qui conçoivent leur rôle comme représentant d'une démocratie représentative, donc qui puisent leur légitimité des élections, marginalisent cette opposition [l'opposition locale à l'implantation d'éoliennes] en ayant recours à l'effet NIMBY pour discréditer les arguments des opposants, regroupés en association* ». Dans le cas ici étudié, leur position peut aussi s'expliquer par une convergence entre un intérêt général global (lié à la production d'énergies renouvelables) et un intérêt local du secteur agricole. Les éoliennes seraient en effet implantées sur un plateau à vocation agricole : selon Van Tilbeurgh et Le Du-Blayo (2009) les bénéfices escomptés pour l'agriculture sont à la fois un revenu annexe pour les agriculteurs qui sont propriétaires des terres et une amélioration de l'image des agriculteurs en termes d'environnement. Dans d'autres cas, cette convergence n'existe pas et la position de l' élu est délicate.

### **Un enjeu pour les élus locaux : construire un bien commun localisé**

Selon Lascoumes et Le Bourhis (1998), l'intérêt général résulte de la confrontation d'identités d'action qui s'affrontent dans des arènes locales. Selon Van Tilbeurgh et Le Du Blayo (2009), ce serait donc au sein du débat public local que se construirait un intérêt général localisé. Serait-ce là une synthèse entre intérêts locaux et intérêts généraux ? Ce terme nous semble ambigu et la possibilité de faire émerger un intérêt qui soit à la fois local et général relève d'une hypothèse audacieuse. Cette problématique a notamment été étudiée par Lahaye (2002) qui évoque les difficultés de construction d'un développement durable territorial à partir de la régulation opérationnelle d'un fleuve « *qui suppose un compromis entre une régulation globale d'un espace d'intérêt public et la régulation locale des conditions de son utilisation* ».

L'« *intérêt général localisé* » traduit en tout cas les difficultés des élus, appelés à tenter de trouver un terrain d'entente entre des intérêts locaux qu'ils doivent représenter et des intérêts généraux qu'ils ne peuvent écarter, surtout s'ils aspirent à des fonctions électives de niveau supérieur. Pour nous et à la suite de Candau et Deuffic (2009), il s'agit plutôt de construire un bien commun localisé. Selon ces auteurs, associer une grande diversité d'acteurs dans un processus délibératif vise autant à « *éviter de privatiser le bien commun local par des intérêts particuliers* », qu'à obtenir une cohérence et une légitimité plus grande des décisions par rapport à l'action publique classique qui présume une conception préalable de l'intérêt général. Selon Candau et Deuffic (2009), « *la concertation est une méthode fréquemment mise en œuvre pour définir un bien commun localisé* », que nous situerons dans une interface complexe entre des intérêts locaux et un intérêt général, au sein de laquelle un compromis doit être recherché. L' élu se trouve dans une posture très délicate, car la recherche de ce compromis est une mission qui lui est implicitement confiée.

## Conclusion : retour sur nos hypothèses

De cette étude bibliographique ressortent des éléments qui nous ont permis de compléter et d'affiner nos hypothèses initiales. Sur cette base, les études de cas ont été réalisées de façon à confirmer ou infirmer plusieurs hypothèses, ainsi énoncées :

**Hypothèse n°1** : les acteurs environnementaux et les élus locaux portent des regards très divers sur la concertation et sa productivité environnementale, allant d'une position de rejet à une appréciation très favorable. Entre ces deux bornes existent différents types de positions.

Précision : pour ce qui est des élus, cette hypothèse a été affinée. Entre les deux archétypes que représentent l'élu motivé qui porte la concertation et l'élu obligé qui la subit, existent de nombreux cas de figure, que nous avons tenté d'inventorier à partir d'observations antérieures et dont l'existence et les contenus constituent, à ce stade de l'étude, une hypothèse.

**Tableau 5 : hypothèse quant à la posture des élus : typologie**

L'élu motivé, chef de file	Il porte la concertation : il engage des processus de concertation et/ou tente de convaincre d'autres élus ou des agents d'en mettre en place
L'élu motivé, qui joue le jeu sans prendre l'initiative	Il accepte de porter politiquement des processus initiés et/ou conduits par d'autres (élus ou agents) et joue le jeu
L'élu suspicieux, qui joue le jeu tout en exigeant des garanties	Il accepte de porter politiquement des processus perçus comme une obligation. Il joue le jeu tout en tentant de se prémunir contre ce qu'il perçoit comme des risques de perte de contrôle, en tentant de « garder la main »
L'élu obligé, qui joue le jeu à minima	Il subit la concertation comme une obligation, à partir d'injonctions diffuses mais auxquelles il ne peut pas s'opposer. Il en fait une interprétation minimaliste dans ce qu'il accepte en termes de degré de participation du public et d'attitude dialogique
L'élu obligé, qui accepte en apparence mais s'oppose par l'« exit »	Il subit la concertation comme une obligation qu'il accepte en apparence, mais à laquelle il s'oppose en se faisant excuser lors des moments clés et en conservant des processus de décision indépendants des processus de concertation.

**Hypothèse n°2** : les militants de l'environnement sont très partagés, entre ceux qui privilégient le dialogue et ceux qui privilégient le rapport de force et l'action contentieuse.

**Hypothèse n°3** : au sein des associations environnementalistes doivent être distinguées des associations disposant d'une forte expertise environnementale, généralement de niveau régional ou national et une nébuleuse d'associations locales, souvent nées d'oppositions à un aménagement source de nuisances, parfois réunies en fédérations. Leur positionnement vis-à-vis de la concertation est différent et elles n'y jouent pas le même rôle.

**Hypothèse n°4** : l'évaluation de la concertation par les acteurs environnementaux et les élus locaux est fortement déterminée par leur vécu de la concertation et plus précisément de ce qui leur a été présenté comme étant de la concertation (et qui n'en est pas toujours), ainsi que par la nature des outils utilisés pour la concertation (réunions, débats publics, thérapie sociale, cahiers de doléance, journal de la concertation, supports de dialogue, apports d'information...) et la qualité de la conduite du processus.

**Hypothèse n°5** : l'expérience vécue par les élus locaux et les acteurs de l'environnement, en matière de concertation, peut les conduire à changer leurs modalités d'action et de partenariat dans des domaines qui ne sont pas directement liés à l'objet premier de la concertation.

Précision : cette hypothèse est liée aux résultats de nos recherches antérieures, qui nous ont permis de constater un effet boule de neige de la concertation, des concertations environnementales conduisant notamment certains participants à engager d'autres concertations.

**Hypothèse n°6** : certains acteurs de l'environnement peuvent avoir une appréciation nuancée et préciser pour quels types de biens d'environnement, de problématiques et de situations d'oppositions (conflictuelles ou non), le recours à la concertation leur paraît pertinent, alors qu'ils préfèrent le recours à l'exercice de l'autorité (pour les élus) ou au rapport de force (pour les associations environnementalistes) dans d'autres situations.

**Hypothèse n°7** : nombre d'acteurs environnementaux et notamment les élus locaux associent la concertation à un besoin de prévention ou de résolution de conflits. L'approche de la concertation par les uns et les autres est fortement déterminée par leur perception du conflit, perçu comme strictement négatif et à éviter ou perçu comme vecteur de changements potentiellement positifs.

Ces hypothèses nous ont conduits à compléter les questions formulées dans la partie « objectifs poursuivis » des termes de références de l'étude, présentées en introduction, et ont guidé l'élaboration des outils de collecte d'informations et d'analyse des études de cas.

## **SECONDE PARTIE**

### **ETUDES DE CAS**

## SECONDE PARTIE

### ETUDES DE CAS

#### Présentation des cas d'étude

Les cas d'étude ont été l'objet d'une rapide présentation en introduction. Rappelons qu'il s'agit d'un échantillon sélectionné de façon raisonnée, visant à maximiser la diversité des situations observées. Sur la carte suivante figurent deux des critères pris en compte de façon à optimiser cette diversité, avec d'une part le degré de conflictualité, d'autre part l'état d'avancement du processus à l'heure de l'analyse. Certains processus semblent achevés, notamment dans le cas de Balaruc-les-Bains où l'association qui portait la contestation s'est dissoute ; dans d'autres cas la concertation est considérée comme achevée alors que le processus décisionnel ne l'est pas encore ; dans d'autre cas encore, la concertation est en cours. Une estimation de la conflictualité inhérente à chaque phase est indiquée sur la Figure 4.

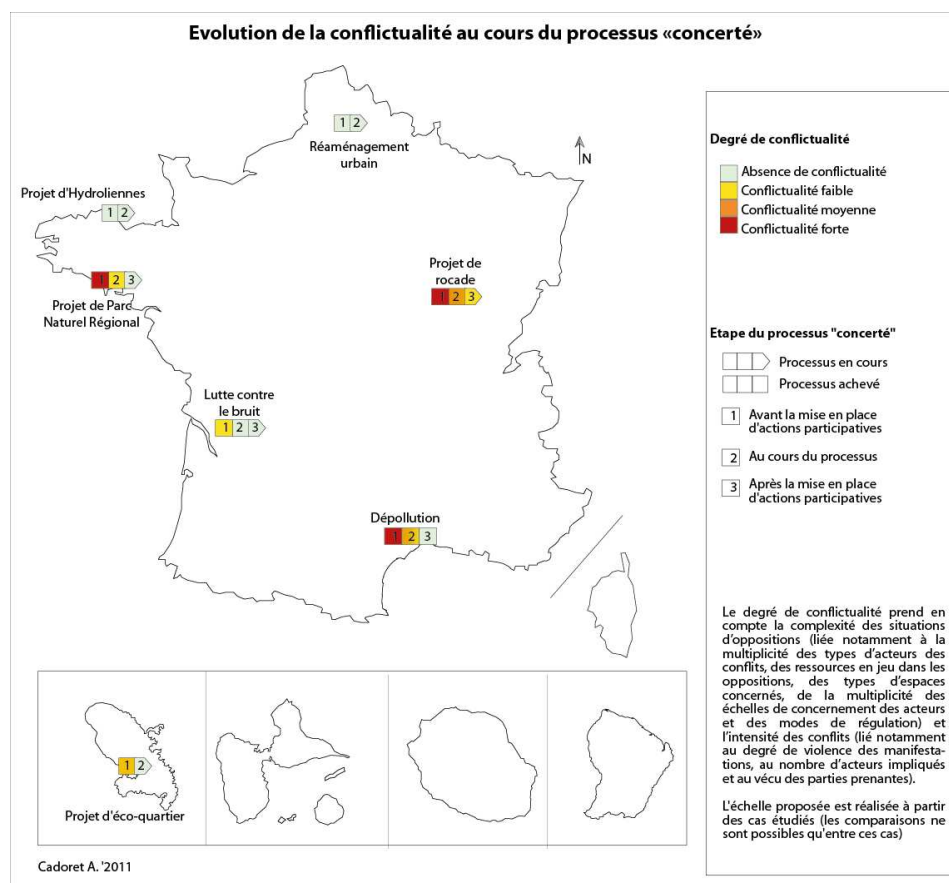


Figure 4 : estimation de la conflictualité au cours des phases de chaque processus

Nous allons maintenant présenter quelques éléments de base de description de chacun des cas d'étude, sachant que d'autres éléments seront détaillés au fur et à mesure de la présentation des



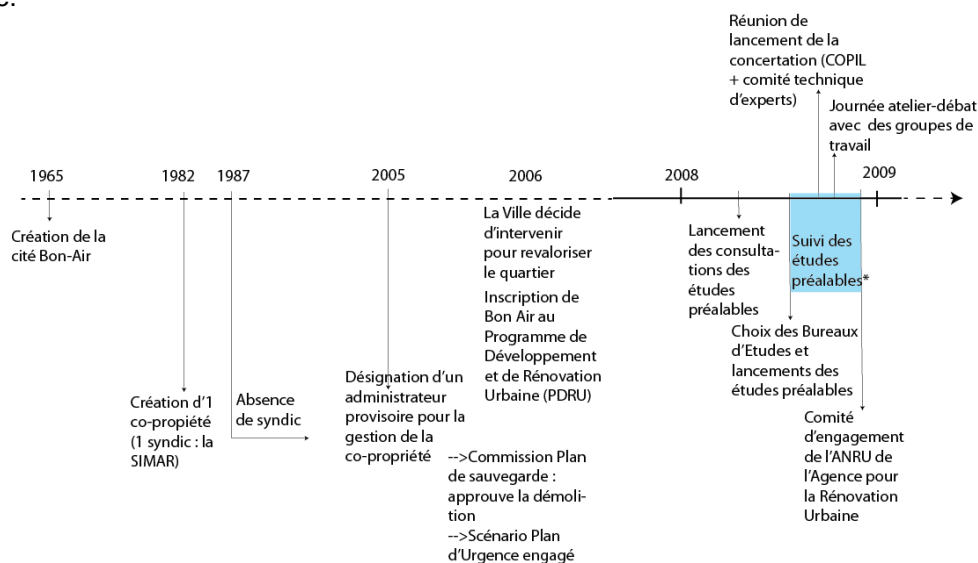
résultats, lorsque ces cas sont convoqués afin d'illustrer nos propos. Des chronologies détaillées sont présentées pour la plupart des cas d'étude : dans certains cas, face aux divergences constatées dans les récits collectés ou aux incertitudes subsistant sur certains faits et dates, une chronologie a été reconstituée pour les besoins de l'analyse mais ne sera pas présentée dans ce rapport.

### Une concertation à la fois autour du futur éco-quartier de Bon Air, en Martinique et autour d'un cahier des charges d' « éco-quartier caribéen »



Ancienne propriété de la Société Immobilière Martiniquaise, la cité Bon Air a été achevée en 1965. Elle est constituée de trois barres de logements sociaux qui ont été vendus en partie aux occupants en 1980. Les immeubles sont dégradés et un risque sismique avéré et non corrigible a été décelé : la démolition a été décidée en 2006. La ville de Fort de France a choisi d'intégrer ce quartier dans une démarche de rénovation urbaine et de développement durable pilotée par le GIP GPV (Groupement d'Intérêt Public du Grand Projet de Ville), soutenue par l'ANRU (Agence Nationale de Rénovation Urbaine). Le site compte 4,5 Ha, 500 logements sont à construire, 518 personnes sont à reloger, avec 40% de personnes âgées de plus de 55 ans, 40% de chômeurs et un climat social tendu. Notons que plus de la moitié de ces personnes résident à cité Bon Air depuis plus de 35 ans. Les habitants ont été associés à chaque étape du projet engagé depuis 5 ans, ainsi que deux associations environnementalistes. Les partenaires publics du projet sont la DEAL, l'ONF, le CAUE, l'ADEME, la Caisse des Dépôts notamment.

La concertation concerne en premier lieu le devenir du quartier. Le GIP GPV a organisé deux réunions publiques en mairie, en présence du maître d'œuvre. Par ailleurs, une Maîtrise d'œuvre Urbaine et Sociale a été mise en place pour piloter l'accompagnement social et le relogement, faire un travail sur la mémoire, mettre à disposition un local de rencontre : elle réalise des permanences dans le quartier. Parallèlement, une concertation a lieu pour la conception d'un cahier des charges d'éco-quartier caribéen. Outre les partenaires institutionnels du projet de Bon Air, y participent également des entreprises qui œuvrent dans le champ du développement durable, le CAUE et l'ex-DDE de la Guadeloupe. Une journée-atelier a été organisée, avec des travaux par thème et un représentant des habitants pour chacun des thèmes. Le dernier comité de pilotage a permis de valider un cahier des charges et une plaquette a été transmise aux partenaires pour validation. L'objectif est à la fois de disposer d'un cahier des charges pour Bon Air et d'inciter d'autres territoires à entrer dans ce type de démarche.



\* Etudes d'impact, études juridiques et foncières, film sur la mémoire de Bon-Air, Etude éco-quartier caribéen, etc.

Figure 5 : Chronologie des événements marquants concernant le quartier Bon-Air

## Le Projet de Parc Naturel Régional du Golfe du Morbihan, en Bretagne Sud



Dans le Golfe du Morbihan, un projet de Parc Naturel Régional porté par le Syndicat Intercommunal d'Aménagement du Golfe du Morbihan (SIAGM) mobilise les élus, les associations et la population depuis une dizaine d'année. Mais en réalité, le SIAGM a commencé à animer des concertations autour d'usages concurrents de cet espace depuis 1996, avant que ces concertations ne donnent naissance à l'idée du Parc Naturel Régional. Ce projet, dont l'objectif est de protéger l'environnement et

de le valoriser pour un développement économique et social équilibré, concerne 38 communes du bassin versant du golfe. En arrière plan de ce projet, le SIAGM anime de nombreuses concertations autour d'objets divers : concertation entre agriculteurs et ostréiculteurs pour la maîtrise des pollutions d'origine agricole en rivière de Penerf, entre ostréiculteurs et plaisanciers autour du réaménagement et du balisage du cadastre conchylicole, concertation autour de la gestion des marais, concertation entre pêcheurs et protecteurs des oiseaux autour des herbiers de zostères, etc...

La concertation autour du projet de PNR a essentiellement associé des élus et des représentants associatifs ou professionnels. Elle a permis de construire un projet de charte et d'engager d'ores et déjà certaines actions. Une première version du projet a fait l'objet d'une évaluation qui a mis en exergue la nécessité de règles visant à limiter l'urbanisation. Or, la mise en place de règles contraignantes dans ce domaine est précisément ce qui fait peur à certains élus. Le projet est aujourd'hui bloqué, à la suite du refus de certains élus et notamment de la Communauté d'Agglomération de Vannes, de délibérer en faveur du projet. La plupart des protagonistes s'accordent pour dire qu'après plus de dix années de concertation, le projet est aujourd'hui bloqué au moins jusqu'aux prochaines échéances électorales. C'est un cas très intéressant à la fois pour l'analyse du processus de concertation et de sa conduite, pour les actions environnementales qui en découlent ou pourraient en résulter si le projet voit le jour, et pour analyser la question de l'articulation entre la concertation et la prise de décision.

La chronologie du processus est présentée comme suit dans les documents de présentation du projet :

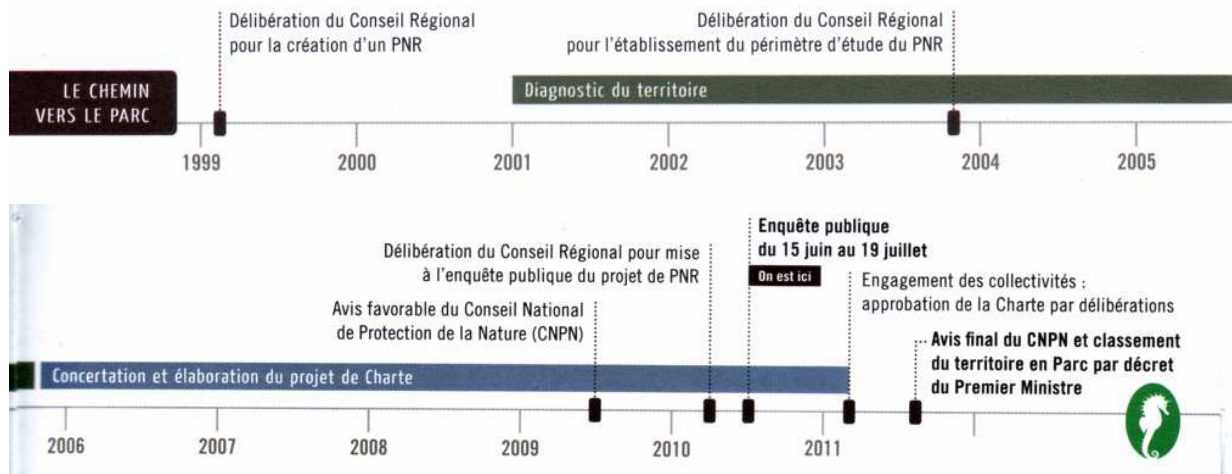


Figure 6 : chronologie du processus d'élaboration du projet de PNR du Golfe du Morbihan (source : plaquette de présentation du projet)

## Méricourt L'Abbé, une petite commune rurale, théâtre d'une opération d'aménagement basée sur une Approche Environnementale de l'Urbanisme (AEU), en Picardie



Méricourt l'Abbé est une petite commune de 567 habitants en Picardie qui a récemment révisé son Plan Local d'Urbanisme (PLU) en l'accompagnant d'une Approche Environnementale Urbaine (AEU). Cette démarche a permis un travail partenarial avec des acteurs institutionnels dont l'ADEME et le CAUE. Suite à cette expérience, et compte tenu des trois projets d'aménagement et réaménagement souhaité par la mairie dans le centre bourg, une nouvelle démarche AEU a été engagée fin 2008 sur trois sites en mutation :



1 – En centre bourg, la mairie souhaite faire d'une ancienne coopérative devenue friche agricole une zone de logements et de commerces

2 – Au niveau du quartier de la gare et de la rue qui mène vers le centre bourg, que la mairie souhaite réaménager.

3 – Sur une zone urbanisable (zone AU) du Plan Local d'Urbanisme, sur laquelle un lotissement est envisagé.

La Région, le Conseil Général, Agence d'Urbanisme et Grand Amiénois s'intéresse de près à cette démarche car Méricourt l'Abbé s'inscrit dans un contexte territorial particulier. En effet, Méricourt l'Abbé se situe dans un périmètre où l'accroissement des mobilités favorise un processus de périurbanisation qui transforme plusieurs communes du grand Amiénois en centres bourg-dortoir. De plus, la commune dispose d'une gare située sur la ligne de ferroviaire Amiens-Lille dont la portion entre Albert et Amiens est assez fréquentée. Les institutionnels, soucieux de la maîtrise de la périurbanisation et souhaitant une densification des centres bourg disposant d'une gare, se sont intéressés aux projets urbains de Méricourt l'Abbé, et y participent financièrement.

La rédaction d'un cahier des charges AEU a fait l'objet de plusieurs réunions de février 2009 à mai 2010. La démarche concertée s'effectue en deux étapes. La première est une phase de concertation entre les élus municipaux et les institutionnels au sein d'un comité de pilotage. Elle s'est déroulée de novembre 2009 à mai 2010 en raison d'une réunion par mois. La seconde phase, animé par un bureau d'étude, ouvre la concertation aux habitants depuis février 2011. Ils sont mobilisés pour participer à des réunions publiques suivies d'ateliers de travail sur le terrain pour chaque projet. Il est à noter une forte présence des partenaires à chaque réunion et une forte mobilisation des habitants lors de la réunion publique. A l'heure actuelle, il reste un atelier participatif à organiser. Les travaux sont prévus pour le premier semestre 2013. Une chronologie des principaux événements est présentée dans la 8.

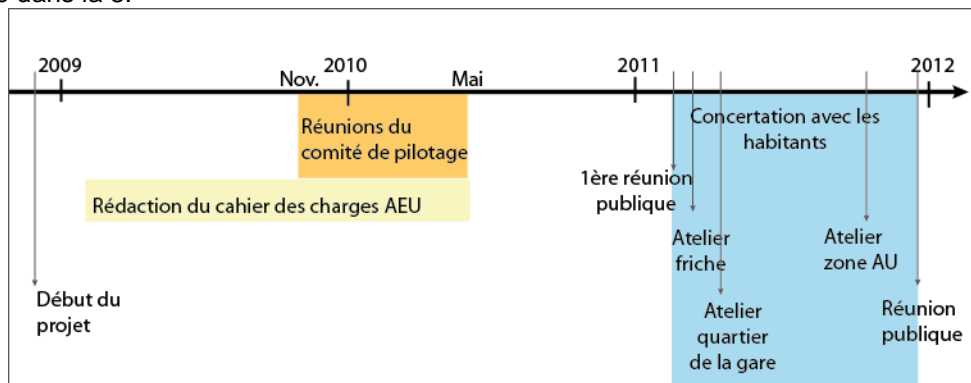


Figure 7 : chronologie de l'approche Environnementale de l'Urbanisme à Méricourt L'Abbé

## Un conflit autour d'une opération de dépollution entre une association de riverains et différentes entités publiques ou privées à Balaruc-les-Bains, en Languedoc Roussillon



Plusieurs évènements conflictuels et concertés se sont succédés de 2004 à 2010 concernant la pollution de l'air et de l'eau à proximité d'un ancien site de stockage d'hydrocarbures à Balaruc-les-bains.

Un terrain de 5 à 7 hectares appartenant à la Raffinerie du Midi accueille jusqu'en 1993 une activité de stockage d'hydrocarbures au cœur du village de Balaruc-les-bains, commune touristique et thermale de près de 6 500 habitants située au nord ouest de l'étang de Thau, en Languedoc-Roussillon. Suite à la cessation de l'activité industrielle, une procédure de dépollution pour rendre le terrain exploitable pour une autre activité industrielle est lancée dans les années 2000, par l'ex-Drire et le propriétaire du terrain. De nombreux diagnostics ont été réalisés sur ce terrain à cette fin. Les premiers travaux de dépollution

commencent en aout 2004 et occasionnent de très fortes nuisances olfactives qui inquiètent très sérieusement les riverains. De plus, des hydrocarbures sont détectés dans le réseau d'eau potable à proximité du chantier, ce qui déclenche un conflit impliquant notamment une association créée à cette occasion (l'association Vigilance Dépollution), la mairie de Balaruc-les-bains, la Raffinerie du Midi, l'ex-Drire et Ddass ainsi que la Compagnie Générale des Eaux, devenue Véolia. Le protocole de dépollution et la pollution de l'eau sont vivement contestés par les riverains. La décision d'arrêter les travaux est actée plus d'un mois après le début du chantier, cependant les problèmes de nuisances persistent, les premières tentatives de régulation du conflit et la lenteur des procédures concernant le problème de l'eau ne font que radicaliser les oppositions. Les protagonistes optent pour une stratégie contentieuse pour activer la résolution des problèmes de pollution de l'eau, condition nécessaire à la reprise des travaux de dépollution de l'ancien site industriel (l'association contre le maire, Véolia contre la Raffinerie, la mairie contre la Raffinerie et Veolia, l'association contre X pour mise en danger d'autrui). Une expertise juridique est lancée en 2005 : il s'agit d'une phase de négociations entre les avocats des différentes parties prenantes à laquelle Vigilance Dépollution ne saura associée qu'en 2008. Entre temps, des travaux en bordure du site sont effectués par la mairie en 2007 pour réactualiser le réseau d'assainissement. Or une poche d'hydrocarbures est découverte, réactivant les revendications des riverains et les remobilisant.

Les négociations aboutissent notamment au changement des canalisations du réseau d'eau potable, effectif en 2007. Les discussions concernant la dépollution du site peuvent alors reprendre et une série de réunions entre tous les acteurs (dont le nouveau maire de Balaruc-les-Bains) a permis d'informer et d'adapter un nouveau protocole de dépollution en 2008. Celui-ci s'est caractérisé par la mise à disposition d'une information très fournie aux populations de la commune en amont et pendant la phase la plus délicate de dépollution, fin 2008. Le chantier se poursuit toujours à l'heure actuelle, les exigences des membres de Vigilance Dépollution ayant été satisfaites, l'association s'est dissoute en 2010. L'expertise juridique rendue en 2010 n'a pas permis de préciser l'origine de la présence d'hydrocarbures dans le réseau d'eau potable. Les démarches contentieuses entre Véolia et la Raffinerie du Midi sont encore en cours notamment pour déterminer la prise en charge financière du remplacement des canalisations. Une chronologie détaillée des évènements est présentée dans la figure 9.

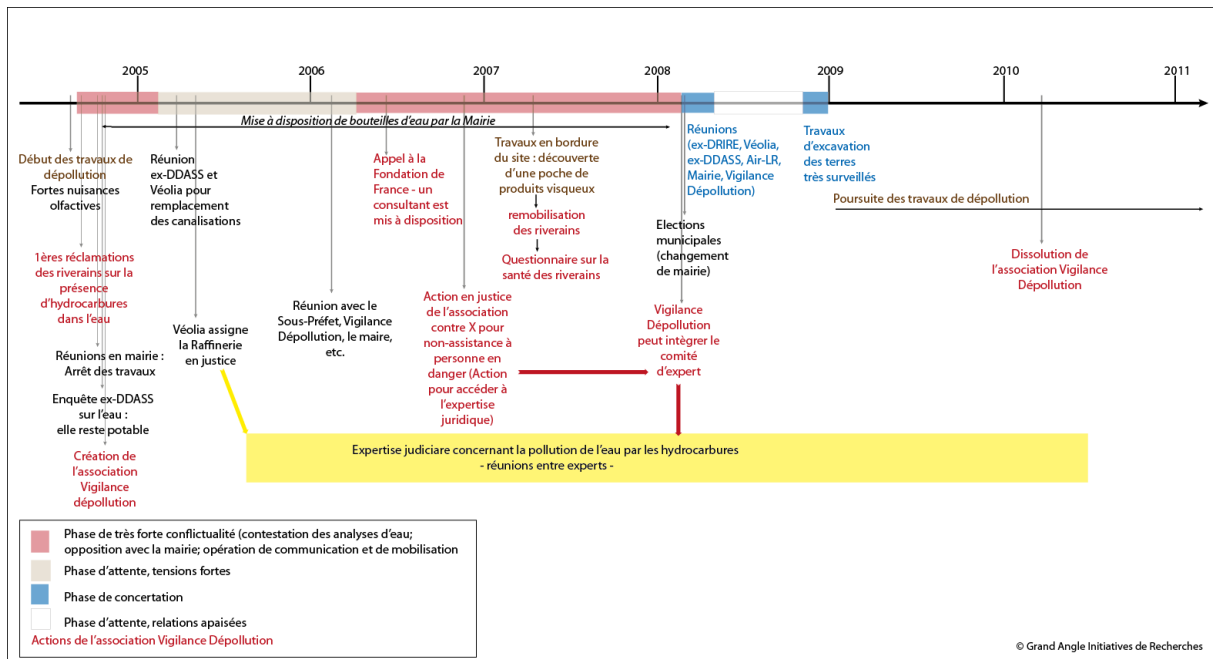


Figure 8 : chronologie des événements concernant la dépollution à Balaruc-le-bains

## Réduire les nuisances sonores : les ateliers santé-ville animés par l'Association Sojaldicienne de Promotion de la Santé (ASProS), en Poitou Charente.



L'association Sojaldicienne de Promotion de la Santé a été créée il y a près de vingt ans par une travailleuse sociale. Son objectif est la promotion de la santé vue comme un état de bien-être physique, mental mais aussi environnemental. Conformément à la charte d'Ottawa sur la promotion de la santé, son objectif est de donner aux individus davantage de maîtrise de leur propre santé et davantage de moyens de l'améliorer, ce qui passe par une approche participative. Elle cible son action notamment sur le quartier des champs de Manœuvre, habité par une population socialement défavorisé et actuellement concerné par une Opération de Rénovation Urbaine.

L'initiative étudiée naît d'un dispositif national, les Ateliers Santé Ville, qui visent la participation d'habitants à des actions collectives en faveur de la santé. La mairie de Soyaux sollicite l'ASProS : celle-ci s'interroge d'abord sur les moyens à mettre en œuvre pour mobiliser la population et réfléchir avec elle, puis engage une démarche de concertation.

En janvier 2009, elle met en place les « ateliers de l'avenir », qui réunissent périodiquement des élus, des professionnels et une vingtaine d'habitants (qui fréquentent habituellement l'association) pour préparer deux journées de rencontre dont l'objectif est de mobiliser plus largement les habitants. Ces deux journées rassembleront finalement 90 personnes, dont une majorité d'habitants, auxquels il est demandé « *ce qu'ils vivent dans leurs quartiers et comment améliorer les choses* ». Parmi les cinq axes de travail qui se dégagent figure un thème « environnement et cadre de vie ». Or, d'une réflexion sur ce thème découle une priorité très nettement mise en avant par les habitants : le bruit.

Un groupe de travail est constitué sur ce thème avec 3 professionnels, 2 élus municipaux et en moyenne cinq habitants. La question qu'ils se posent est : par où et comment commencer ? Le groupe choisit finalement d'engager une action sur la base d'une exposition mise en place pour quinze jours dans un appartement témoin prêté par un bailleur social, dans laquelle « *on voulait montrer ce que l'on peut faire pour agir sur le bruit* ». L'exposition accueille 270 visiteurs : les enseignants répondent très favorablement et certains enfants reviennent avec leurs parents et leurs traduisent les informations lorsqu'ils ne sont pas francophones. En amont de l'exposition, les membres du groupe de

travail suivent une formation « *pour que l'on ait tous un langage commun pour recevoir les gens, expliquer* ».

L'exposition comprend notamment un « mur du son » sur lequel chacun peut s'exprimer sur les nuisances auxquelles il est confronté, et mentionner ses idées pour y remédier. Les éléments ainsi collectés vont servir au groupe de travail pour élaborer une charte de bon voisinage. En aval de l'exposition, en novembre 2009, un forum est organisé dans la salle des fêtes de la commune, avec deux interventions sur les modes de transmission du bruit et les impacts sur la santé. La discussion va également alimenter la charte.

Achevée en janvier 2010, la charte de bon voisinage est présentée sous la forme d'une bande dessinée de façon à être accessible à une population qui ne lit pas le français. L'ASProS la fait connaître via une exposition intéressante qui circule dans le quartier grâce à un bus prêté par la communauté d'agglomération d'Angoulême. Il est évidemment très délicat d'évaluer l'impact de cette opération, mais elle a mobilisé nombre d'habitants et la charte circule aujourd'hui au sein du quartier.

### Projet d'infrastructure routière : la Liaison Nord de l'agglomération dijonnaise (LINO), Bourgogne



Ce cas d'étude révèle comment la stratégie juridique associative contribue d'une part à modifier un projet d'aménagement pour une meilleure prise en compte de l'environnement et d'autre part à modifier les stratégies des services de l'Etat, les incitant à s'organiser et à organiser des réunions préparatoires à un dossier de Déclaration d'Utilité Publique en étant plus attentifs aux exigences réglementaires et législatives du code de l'environnement et aux aspects socio-environnementaux, pour une meilleure acceptation du projet. Une chronologie détaillée est présentée dans la Figure 9.



La construction de la rocade Nord Ouest de l'agglomération dijonnaise est un projet qui date des années 1960. De 1983 à 1996, le Conseil Général de la Côte d'Or a porté ce projet particulièrement contesté, notamment par une association de riverains, l'ADEROC (Association contre la Rocade Nord-Ouest de l'agglomération dijonnaise), créée en 1977. Suite à une série d'échecs, de diverses querelles politiques et, d'après certains, d'un manque de soutien de la part de l'Etat, le Conseil Général a renoncé à piloter le projet. Des études avaient été réalisées, des enquêtes d'utilité publiques lancées (1986, 1987, 1990, 1994), des Déclarations d'Utilité Publique (DUP) prononcées ou en demande de validation par le Préfet (1988, 1991, 1995), mais toutes ces démarches ont été vivement contestées sur la forme et sur le fond, lors des commissions d'enquête et devant les tribunaux. En 1996, le Ministère en charge des transports reprend la maîtrise d'ouvrage. Cependant, si les besoins d'une nouvelle route se sont accrus au cours des années, la physionomie de l'agglomération urbaine a également évolué : le tracé initialement prévu se retrouve au cœur de zones urbanisées, résidentielles ou à proximité de lotissements créés dans les années 1980-1990. Soucieux de « *démener les résistances avant la Déclaration d'Utilité Publique* », sont organisées sous l'autorité du Préfet des réunions de suivi des études regroupant élus, associatifs, chambre consulaires, etc. Cette phase de « concertation » telle que l'entend la loi, s'est déroulée de 2001 à 2003 (de 2002 à 2003 avec une participation du public). Les associations présentes, et principalement l'ADEROC, sont restées sur une posture très revendicative tout au long du processus de préparation du dossier de DUP, même si le projet s'est révélé plus soucieux de l'environnement tant au niveau physique qu'au niveau humain (construction d'un tunnel, protection d'espèces végétales, etc.). Une enquête d'UP est lancée en 2004. Selon un agent des services de l'Etat, cette expérience de « *concertation préalable a permis de partager* » et à contribuer à mieux faire accepter socialement le projet. Entre temps, il a été politiquement décidé que la rocade ne serait pas une 2x2 voies, mais une 2x1 voie, à la fois par restrictions budgétaires, mais également par stratégie électorale et pour apaiser les oppositions (les écologistes et les opposants mettent en avant l'idée d'une nécessaire maîtrise des flux de véhicules émetteurs de gaz carbonique pour répondre au défi énergétique). Suite à l'enquête d'utilité publique, un arrêté de DUP est signé en 2006. Suite à l'enquête sur l'eau de 2006, le Préfet autorise les travaux par arrêté en décembre 2006. Le Conseil d'Etat confirme la DUP en 2007. La décision préfectorale autorisant les travaux est déférée au tribunal administratif (TA) de Dijon qui, en avril 2008, modifie l'arrêté en contraignant à une prise en compte plus forte des prescriptions de la loi sur l'eau.

L'ADEROC, jugeant ces prescriptions insuffisantes, fait appel auprès de la Cour administrative d'appel de Lyon qui annule l'arrêté préfectoral et l'arrêt du TA en février 2010. Le préfet lance une nouvelle enquête publique au titre de la loi sur l'eau en juillet 2010, ce qui a permis notamment l'amélioration du projet grâce à des adaptations permettant notamment de limiter la pollution des eaux. Le Préfet prend un nouvel arrêté en 2010 autorisant les travaux pour une 2x1 voie. Des réunions publiques sont organisées et des lettres d'information diffusées par les services de l'Etat. A l'heure actuelle, l'ADEROC a stoppé ses démarches juridiques mais reste particulièrement vigilante sur la poursuite des travaux.

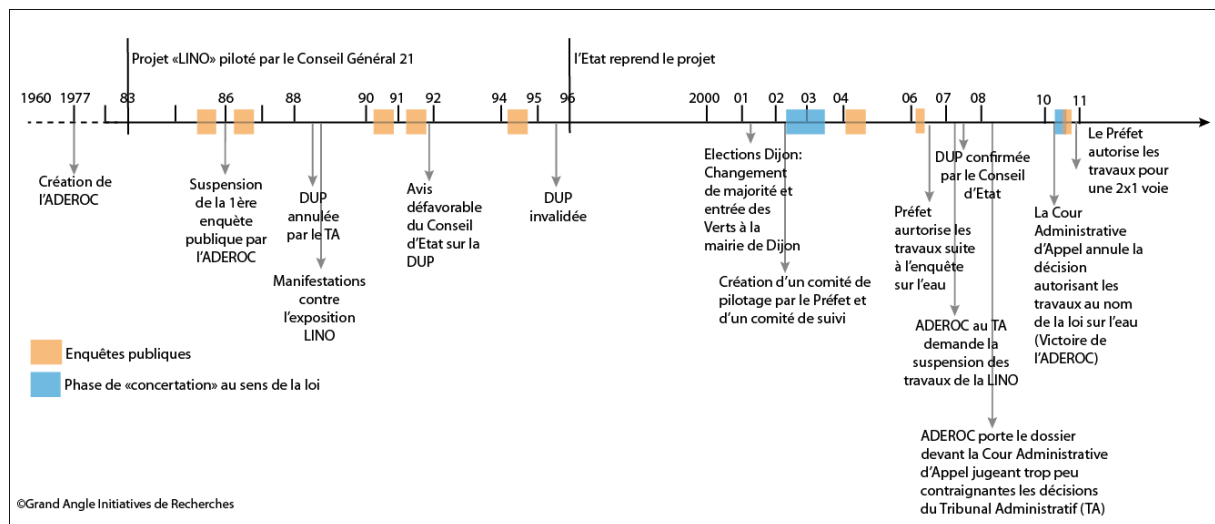


Figure 9 : chronologie des principaux événements relatifs à la LiNO

## Le Parc Hydrolien de Paimpol-Bréhat, en Bretagne Nord, ou la question de l'acceptabilité sociale des infrastructures liées aux énergies renouvelables.



Le plan de développement des énergies renouvelables de la France, issu du Grenelle de l'Environnement, a été présenté en novembre 2008. Il a pour objectif de porter à au moins 23% la part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie à l'horizon 2020, grâce à une augmentation de 20 millions de tonnes équivalent pétrole de la production annuelle d'énergie renouvelable. Ses mesures opérationnelles concernent l'ensemble des filières : bioénergies, éolien, géothermie, hydroélectricité, solaire, énergies de la mer... En mer, l'une des pistes explorée par EDF est l'exploitation des courants marins grâce à des hydroliennes.

Contrairement à l'éolien, l'hydrolien est dans une phase expérimentale. Un processus de concertation a eu lieu dans plusieurs communes voisines de Paimpol et de l'île de Bréhat, en vue de la création d'un parc d'hydroliennes dont la vocation est expérimentale et démonstrative. Le Conseil général des Côtes d'Armor et la région Bretagne ont été impliqués, mais c'est EDF qui a initié et conduit cette concertation. Les pêcheurs sont concernés en premier lieu par cette installation et le Comité Local des Pêches de Paimpol a été contacté dès 2003. Les communes ont ensuite été consultées, ainsi que les APNE et les représentants d'usages impactés par le projet, par exemple la pêche de plaisance. Des échanges ont aussi eu lieu avec les riverains de la zone d'atterrissage du câble. Une instance de dialogue a été mise en place, qualifiée de comité de liaison. Par ailleurs, les échanges avec les représentants professionnels, notamment du monde de la pêche, ont parfois abouti à la mise en place de conventions de compensation et/ou d'accompagnement de leurs activités respectives. A l'heure où nous écrivons ces lignes, la première hydrolienne vient d'être immergée et ce processus est considéré par la majorité des parties prenantes comme un succès.

Nous nous permettons de comparer cette opération avec un processus nettement moins consensuel, visant la création d'un parc éolien en Baie de Saint Briec. En mars 2009, l'Etat a demandé aux préfets des régions disposant d'une façade maritime d'organiser une « large concertation » en vue de planifier et d'accélérer le développement de l'éolien en mer. Or la région avait déjà engagé des travaux sur les énergies marines, mais l'articulation entre les dynamiques de concertation engagées par les uns et les autres a été difficile. Dans le cas de Saint Briec comme dans d'autres cas, les projets d'implantation sont actuellement soumis à de virulentes contestations.

Notons que le choix de s'intéresser aux installations en mer tient au fait que les élus sont invités à participer mais sont un peu en retrait par rapport aux administrations publiques, dont il sera intéressant d'étudier les pratiques.

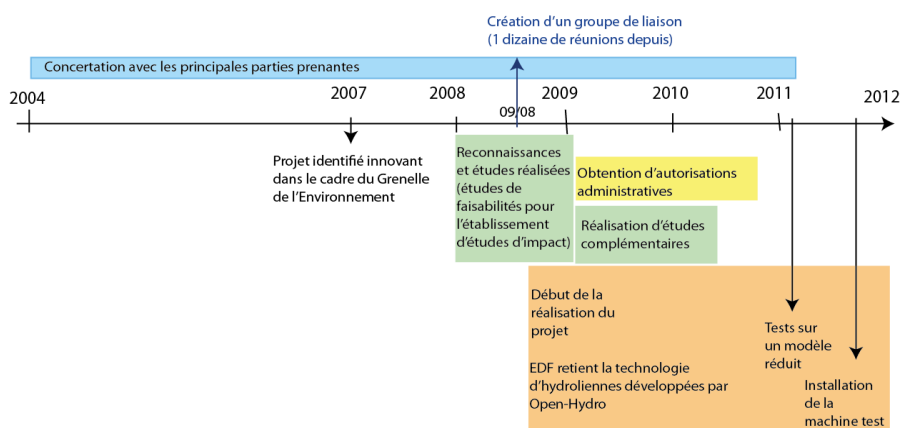


Figure 10 : Chronologie du processus d'implantation d'hydroliennes à Paimpol-Bréhat

Le tableau récapitulatif ci-dessous permet de comparer ces différents cas :



Cas d'étude	Eco-quartier à Bon Air	Projet de PNR du Golfe du Morbihan	Aménagements urbains à Méricourt l'Abbé	Dépollution d'un ancien site industriel à Balaruc-les-Bains	Réduction des bruits de voisinage à Soyaux	Construction d'une infrastructure routière au nord de l'agglomération dijonnaise	Parc Hydrolien à Paimpol-Bréhat
Caractéristiques							
Axes ADEME	Management environnemental			Site pollué	Bruit	Transport	Énergies renouvelables
Localisation	Quartier sur les hauteurs de Fort de France, Martinique (4,5ha)	Golfe du Morbihan, Bretagne sud.	Bourg de Méricourt l'Abbé, commune de 567 habitants, située à 25km au Nord d'Amiens, Picardie	Site de 6ha, situé en plein cœur d'une ville thermale de 6 500 d'habitants, au nord-ouest de l'étang de Thau, Languedoc-Roussillon	Quartier du Champ de Manœuvre, dans l'agglomération d'Angoulême, Poitou-Charente	Rocade au nord ouest de l'agglomération dijonnaise, traversant des zones résidentielles de plusieurs communes.	Projet d'implantation d'hydroliennes au large de Paimpol-Bréhat, Bretagne
Objet de la démarche concertée	Construction d'un éco-quartier + construction d'un cahier des charges en vue d'un label d'éco-quartier carribéen	Mise en place d'un PNR sur 38 communes du bassin versant du golfe	Approche Environnementale de l'Urbanisme pour trois projets urbains : - Construction d'un éco-quartier - réhabilitation de la gare et de la rue de la gare vers le bourg - aménagement d'une zone à urbaniser	Protocole de dépollution	Participation des habitants à la prise en charge d'une question environnementale et qu'ils placent en tête de leurs préoccupations : le bruit	Localisation de l'implantation de l'infrastructure routière	Localisation des hydroliennes, technologie employée, réduction des nuisances environnementales
Type de démarche concertée	Démarches approfondissant les démarches encadrées par la loi dans le cadre de la rénovation urbaine	Démarches informelles de médiation, puis démarches plus ou moins formalisées dans le cadre d'un projet de PNR	Caractère obligatoire car l'AEU suppose la mise en place d'une concertation	Imposée par un contexte local particulièrement conflictuel, mais sans cadre législatif défini	Démarche non encadrée par la loi	Procédure de concertation encadrée par la loi (enquêtes publiques, concertation préalable)	Démarche non encadrée par la loi
Formats d'échanges de la démarche concertée	Réunions publiques, atelier de travail, permanences sur le site	Réunions publiques, atelier de travail, y compris sur le terrain	Réunions publiques, ateliers de travail, visites de terrain	Réunions publiques, groupes de travail	Un groupe de travail, forum, ateliers, exposition dans un appartement témoin..	Réunions publiques, comité de suivi des études	Rencontres bilatérales entre le porteur, les pêcheurs, puis les élus, puis d'autres usagers. Création d'un comité de liaison
Objectifs fixés à la démarche par les porteurs du processus	Informers les habitants, appropriation des enjeux par les habitants	Construction puis acceptation du projet de PNR	Appropriation des projets de réaménagement du centre-bourg	Acceptation du protocole de dépollution, avec adaptation possible (co-construction minime)	Participation des habitants à la promotion de leur santé	Information, acceptation du projet d'infrastructure	Information, amélioration du projet, avec des modifications majeures.

<b>Ce qu'il y a eu : niveaux effectifs de concertation</b>	Information, consultation contributive et ajustements mineurs apportés au projet	Construction collective du projet avec des représentants de la société civile. Diffusion d'informations	Information, consultation	Information, concertation, négociation	Information, co-construction en atelier, consultation contributive	Information, consultation	Information, consultation contributive, concertation, négociation
<b>Pilotage de la démarche concertée</b>	Groupement d'Intérêt Public du Grand Projet de Ville (GIP-GPV) de Fort de France	Syndicat Intercommunal d'Aménagement du Golfe du Morbihan (SIAGM)	Mairie, fortement appuyée par ces partenaires (ADEME et CAUE notamment)	Ex-DRIRE	L'Association Sojaldicienne de Promotion de la Santé	DREAL	EDF
<b>Principaux acteurs impliqués dans la démarche concertée</b>	GIP-GPV, DEAL, CAUE, habitants des quartiers, associations locales, 2 APNE	Région Bretagne, SIAGM, Communauté d'Agglomération de Vannes, APNE, comité local des pêches, syndicats ostréicoles, associations de plaisanciers	Mairie, ADEME Picardie, Région Picardie, Conseil Général de la Somme, CAUE, Agence d'Urbanisme du Grand Amiénois, habitants	DREAL (ex-DRIRE), association Vigilance Dépollution, riverains, mairie	l'Association Sojaldicienne de Promotion de la Santé (ASProS), habitants des cités, élus, médiateurs de quartier	DREAL, Associations locales, riverains	EDF, Conseil Général des Côtes d'Armor, Région Bretagne, Comité Local des Pêches de Paimpol, élus locaux, APNE
<b>Principales échelles de l'action publique concernant la démarche concertée</b>	Principalement communale, mais également régionale avec la promotion d'un cahier des charges d'éco-quartier caribéen	Principalement intercommunale et Régionale	Principalement communale et régionale	Communale	Infra-communale (un quartier)	Intercommunale et nationale	Nationale, intercommunale et communales
<b>Positionnement des élus locaux par rapport à la démarche concertée</b>	Elus intéressés et impliqués dans les réunions publiques	Des élus portent la démarche, d'autres s'y opposent	Porteur de la démarche AEU pour ces trois projets	Elu contraint, obligé par le conflit à s'ouvrir au dialogue	Participants : deux élus participent de façon assidue	En retrait	Participants : consultés par EDF puis associés à la démarche concertée
<b>Présence de processus conflictuels associés à la démarche concertée</b>	Processus peu conflictuel	Conflits politiques entre élus, qui bloquent l'aboutissement du processus. Conflits entre le SIAGM et des APNE qui jugent le projet trop timide en termes d'environnement	Conflits mineurs liés à des inquiétudes sur la réalisation des projets.	Conflits très forts liés aux nuisances olfactives, à la présence d'hydrocarbures dans le réseau d'eau potable, à la minimisation des nuisances et à la responsabilité des nuisances	Pas de conflits liés à la démarche concertée	Conflits concernant l'implantation d'une rocade et le contenu des études d'impacts et enquêtes publiques	Quelques désaccords, mais pas de conflits recensés.
<b>Principaux protagonistes des conflits</b>	Habitants, collectivités, Etat	Elus locaux, SIAGM, APNE	Mairie et habitants	Riverains du site en dépollution, ancien maire, Véolia, Raffinerie du Midi, ex-DRIRE et ex-DDASS		ADEROC, DREAL	

## **Première section. Comment les acteurs environnementaux et les élus locaux se saisissent-ils de la concertation ?**

### **Chapitre 1. Pourquoi les acteurs engagent-ils de tels processus ?**

Nous allons commencer par étudier la façon dont les acteurs se saisissent de la concertation pour engager de tels processus dans le domaine environnemental, avant de revenir, dans la deuxième section de cette partie, sur l'analyse des objectifs et stratégies propres à chaque type d'acteur. A partir du flou qui existe autour de la définition de ce terme, les acteurs investissent la concertation avec des objectifs centrés autour de trois pôles, dont nous allons préciser les contours.

#### **1.1. Comment les acteurs se saisissent-ils de la concertation ? On la choisit ou elle s'impose**

Les acteurs environnementaux et/ou les élus locaux se saisissent de la concertation soit par choix, soit parce qu'ils y sont conduits ou contraints par une situation particulière.

Le choix peut être stratégique et répondre à un objectif d'efficacité de l'action engagée, ou être plus idéologique : on engage une concertation sans être sûr que ce soit la voie la plus efficace pour faire aboutir un projet ou une revendication, mais d'abord parce que c'est une démarche qui répond à une certaine conception du « bien vivre ensemble ».

Lorsque la démarche est le fruit d'une contrainte, celle-ci peut résulter de la loi, des exigences d'une procédure de financement, ou d'un conflit.

Dans les cas que nous avons étudiés, ces situations sont souvent combinées, le choix et la contrainte occupant respectivement une place plus ou moins importante. Dans le cadre du projet de Parc Naturel Régional du Golfe du Morbihan, la concertation résulte d'abord d'un choix – du reste antérieur au souhait d'obtenir le statut de PNR -, mais ce choix rejoint ensuite une procédure, laquelle contraint sensiblement la démarche. Dans le cadre de l'Approche Environnementale de l'Urbanisme de Méricourt L'abbé, la procédure impose une démarche concertée qui est une condition pour l'obtention d'un financement, mais la municipalité joue le jeu de la concertation, comme si c'était son propre choix. Par contre, dans le cas de Balaruc-les-Bains, la concertation n'a été choisie par aucune des parties mais s'impose à l'heure de chercher une issue à un conflit très vif. D'autres cas sont évoqués par les personnes rencontrées, où la démarche ne répond qu'à une obligation légale, mais où la concertation est généralement très limitée... et souvent très critiquée. C'est le cas des enquêtes d'utilité publique pour l'aménagement de la rocade au Nord-Ouest de l'agglomération dijonnaise mises en place par obligation, selon le code de l'environnement, où la participation du public reste très modeste : ces procédures sont mises en cause par les associations locales tant sur la forme que sur le contenu.

#### **1.2. Des objectifs centrés sur trois pôles : information, acceptation, co-construction**

La concertation est un terme générique utilisé pour désigner des opérations très diverses : nous avons retrouvé sur le terrain, dans les pratiques, la diversité soulignée dans l'analyse bibliographique. Qu'elle soit choisie ou qu'elle s'impose, la concertation répond toujours à une combinaison (diversement dosée), de trois objectifs de base qui constituent trois pôles. Il s'agit d'objectifs de :

**Information** : celui qui organise la concertation fournit des informations aux participants et, via les échanges, parfois mais pas toujours, collecte des informations.

L'information donnée et/ou collectée est souvent vue comme une contribution aux deux autres objectifs. Par exemple dans le cas de la LINO, un maire précise que « *de nos jours, les gens doivent être informés, si l'information n'est pas la concertation, le premier pas, c'est l'information* ». L'information peut contribuer à l'appropriation des enjeux et la co-construction de décisions et d'actions.

Mais l'information peut aussi être un objectif en soi et parfois le seul objectif poursuivi sous le couvert d'opérations qualifiées de « concertation », avec une logique résumée en ces termes : « j'informe, puis j'impose » et dès lors que j'ai informé, je m'estime autorisé à imposer. Signalons que la décision rendue par le Conseil Constitutionnel le 14 octobre 2011, qui condamne l'assimilation d'une simple information du public à une participation de ce même public aux décisions ayant une incidence sur l'environnement, jugée déterminante par France Nature Environnement pour donner un coup d'arrêt aux « pseudo-concertations » environnementales, confirme aussi le fait que certains acteurs se saisissent de la concertation avec un simple objectif d'information.

**Appropriation et Acceptation** : il s'agit d'amener les participants à s'approprier des enjeux, une problématique, à mieux les comprendre et à créer ou augmenter leur « concernement ». Ce faisant, on cherche à faire accepter une idée de projet à construire, l'idée même de participer à sa construction, un projet déjà largement - voire entièrement - défini, une décision, des règles, une préoccupation spécifique au sein d'un projet.

Cet objectif apparaît presque toujours, même s'il est rarement formulé comme tel : il s'agit d'obtenir l'acceptation d'un projet de rénovation urbaine à Bon Air, d'un projet de PNR dans le Golfe du Morbihan, d'une AEU à Méricourt Labbé, d'un parc expérimental d'hydrolienne ou d'un parc éolien en Bretagne Nord, de gestes citoyens en faveur des limitations des nuisances sonores à Soyaux, d'une dépollution maîtrisée à Balaruc-les-Bains, de l'implantation de la rocade Nord-Ouest de l'agglomération dijonnaise. Pour celui qui se saisit de la concertation, il s'agit de légitimer et d'obtenir un accord de la part des autres acteurs, ou à minima une absence de blocage.

Cette notion d'acceptabilité, de « rendre acceptable » une décision ou un projet est largement présente dans la littérature, mais les études de cas nous permettrons d'en éclairer certains aspects.

**Co-construction** : à ces deux objectifs, peut venir s'ajouter un troisième objectif qui vient donner son « épaisseur » à l'action, comme nous avons tenté de le représenter sur la Figure 11 : il s'agit, à partir des échanges qui ont lieu, d'engager une construction collective du projet, des règles, des décisions, des références communes qui sont au cœur du dialogue. Cet objectif dépasse largement les deux autres et notamment l'acceptation d'un projet : on se saisit alors de la concertation avec l'idée d'enrichir substantiellement un projet, de construire une décision plus juste, mieux adaptée à une situation, parce qu'elle aura été enrichie par les savoirs des uns et des autres et par leur mise en délibération. L'objectif central n'est plus l'acceptabilité de la décision ou de l'action, mais l'optimisation de leur qualité intrinsèque.

Cette construction est au cœur de certaines définitions de la concertation, données dans des travaux académiques mais aussi entendues lors des entretiens : pourtant, cette dimension reste minime, voire absente, dans nombre de processus qualifiés de « concertations ».

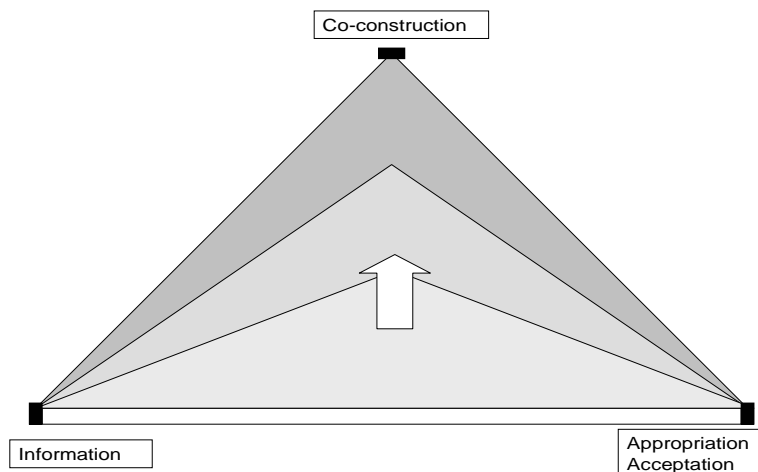


Figure 11 : les objectifs affectés à la concertation : 3 polarités

Nous allons maintenant préciser chacun de ces pôles.

### 1.3. Informer, s'informer, s'exprimer

#### 1.3.1. D'abord informer

L'une des fonctions de base de la concertation est très souvent de fournir des informations aux autres acteurs afin de favoriser la compréhension d'enjeux - le plus souvent d'enjeux territoriaux dans les cas étudiés - en vue de faciliter une acceptation sociale et éventuellement l'appropriation d'un projet ou, par exemple, de gestes éco-citoyens. Et dans certains cas, si un avis peut être demandé aux acteurs, le promoteur de la concertation n'attend pas spécialement d'informations nouvelles de la part de ses interlocuteurs. Les procédures d'enquêtes d'utilité publique, comme celles du projet de LINO, sont souvent pensées de cette façon et les outils de mobilisation répondent alors à ce type d'attentes : les citoyens sont invités à se rendre en mairie pour s'informer sur le contenu du projet, puis à donner leur avis. Ne viennent que ceux qui s'intéressent à la problématique, et les promoteurs du projet ont peu d'attentes par rapport aux avis exprimés.

Informier pour permettre aux acteurs de se saisir de certains enjeux territoriaux est donc l'un des objectifs centraux de nombreuses concertations locales, comme à Méricourt l'Abbé, car l'appropriation et l'acceptation d'un projet passe par sa compréhension. A Méricourt l'Abbé, la mairie et les partenaires de l'AEU veillent à informer les citoyens pour qu'ils comprennent que leur territoire s'inscrit dans des dynamiques territoriales plus larges. Ainsi les acteurs institutionnels et notamment l'Agence d'Urbanisme du Grand Amiénois apportent une vision globale du territoire en explicitant les enjeux de l'AEU à l'échelle du Grand Amiens et les liens avec les orientations du SCOT. A l'échelle régionale, il s'agit d'expliquer le lien entre le projet et les problématiques du transport et de la périurbanisation, ce qui est mis en avant par la Région et le CAUE. A l'échelle nationale, c'est notamment l'ADEME qui resitue le projet dans les orientations et directives environnementales du Grenelle de l'Environnement. Les citoyens s'ouvrent à des réflexions multi-scalaires.

Dans certains cas, la diffusion d'informations aux citoyens est négligée par des porteurs de projets qui considèrent que les informations sont accessibles et font peu d'efforts pour les expliciter. Les associations font alors souvent office de relais auprès des citoyens, notamment sur des sujets techniquement complexes comme la dépollution d'un site industriel, ou les grands projets d'aménagement : la concertation sert là aussi à expliciter les choses, mais de façon plus indirecte.

Dans le cas de procédures réglementaires, liées au code de l'environnement, les porteurs de projet d'aménagement sont conscients que fournir des éléments de compréhension d'un projet permet de favoriser son acceptation, mais ils précisent également que l'apport d'informations (accès aux études des maîtres d'ouvrage) offre aussi des éléments dont se saisissent les opposants pour parfaire leurs

argumentaires et se radicaliser. Ceci engendre une réticence à la diffusion d'informations, évoquée dans le cas de la LINO mais également de grands projets d'équipement où la CNDP est saisie. Finalement, un ancien élu municipal souligne le fait qu'il existe un manque d'information sur certaines problématiques, que davantage d'information est nécessaire, mais finalement, il précise en poursuivant sa réflexion : « *je ne sais pas s'il faut vraiment informer* »... Malgré l'obligation légale désormais inscrite dans la constitution française, selon laquelle « toute personne a le droit, dans les conditions et les limites prévues par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques », certains élus hésitent entre diffusion et rétention de l'information.

Qu'il y ait blocage ou non, l'accès à l'information permet aux citoyens de mieux comprendre les tenants et les aboutissants d'un projet d'aménagement et son inscription dans les territoires. Cette compréhension est le gage de l'appropriation d'un projet, lui-même gage de son acceptation, mais ce n'est pas parce que l'on comprend que l'on accepte. Le Vice-Président de la CNDP précise d'ailleurs « *toutes les démarches CNDP ont été faites pour les projets soient mieux acceptés. Je pense que les projets ne sont pas mieux acceptés, mais ils sont mieux compris* ».

### 1.3.2. Informer et/ou être informé

Dans certains cas, la concertation est vue comme un simple canal de diffusion d'informations - parfois soigneusement triées – et d'explication des enjeux. Dans d'autres cas, le promoteur de la concertation est ouvert à une collecte d'information, ou en fait l'un de ses objectifs. Quelles informations s'agit-il de collecter ? Celles-ci portent d'abord sur le jeu d'acteurs : qui sont les parties prenantes intéressées par l'objet sur lequel porte la concertation ? Il s'aperçoit fréquemment que le jeu des acteurs est plus complexe qu'il ne le pensait et les catégories de participants auxquelles il s'adresse (« les habitants », « les agriculteurs »...) tendent presque toujours à se fractionner. Les informations collectées portent ensuite sur les besoins et attentes de chaque catégorie de partie prenante. Elles portent enfin sur la problématique considérée, les savoirs locaux venant compléter sa connaissance des choses. Par exemple dans le cas du parc hydrolien de Paimpol Bréhat, comme le souligne une élue, ce que défendent les pêcheurs, c'est aussi l'environnement car leurs craintes portent sur les conséquences sur la ressource : « *pour le tracé du câble, ils disent ici il y a des praires, ici du maërl...* ». Ces connaissances familières sont valorisées.

Finalement, nous distinguons ici trois niveaux d'ouverture du promoteur de la concertation à la participation des autres acteurs, cités ici par ordre croissant, avec des objectifs de :

- Diffusion d'informations de façon univoque
- Diffusion d'information et ouverture à la réception d'informations
- Diffusion d'informations et collecte d'informations

Notons que, même lorsque le porteur du projet n'a qu'un objectif d'information des participants, sans avoir d'attentes ni même d'ouverture à une certaine réciprocité, il collecte très généralement des informations, parfois à son insu.

### 1.3.3. S'informer, mais aussi permettre l'expression : utile mais non suffisant

Au-delà de l'échange d'informations, la concertation offre un lieu d'expression considéré comme essentiel par certains. Un agent de l'ADEME précise que « *pour les habitants, c'est un lieu d'expression et de prise de connaissances* ». C'est parfois le fait même de pouvoir (enfin) s'exprimer qui est mis en avant, plus que le contenu des informations données ou reçues. Nombre d'acteurs locaux insistent sur l'importance qu'ils attachent au fait de pouvoir s'exprimer. Ainsi, pour une élue locale, la concertation, c'est (d'abord) « *trouver une oreille attentive* », « *pouvoir évoquer tous les sujets* ». De même, pour le Comité Local des Pêches de Paimpol, la concertation, c'est d'abord « *avoir les moyens d'expliquer nos attentes, notre métier* » et l'« *on est jamais plus heureux que quand on nous demande ce que l'on en pense (...). Jamais personne ne se fera mal recevoir en nous demandant qui nous sommes et ce que l'on souhaite. J'y vois réellement l'occasion de s'exprimer* ». L'enjeu sous-jacent est de permettre une catharsis, l'expression des ressentis et émotions, ce qui a pour effet de faire baisser les tensions et, déjà, de provoquer une certaine satisfaction individuelle. C'est aussi d'apporter à chacun la reconnaissance qu'il attend : le fait de pouvoir s'exprimer face à des décideurs perçus comme inaccessibles est vécu comme une reconnaissance. Enfin, comme l'exprime une élue de façon très imagée en affirmant préférer « *le chien qui aboie à celui qui ne dis*

*rien puis te mord la cheville par derrière* », le fait que les points de vue soient exprimés intéresse aussi les décideurs qui y voient, au-delà de la tension parfois vécue lors de l'expression d'une certaine colère, un processus qui évite des modalités d'expression plus insidieuses.

Nos interlocuteurs qui ont souligné l'intérêt de pouvoir s'exprimer ont tous été entendus dans les processus de concertation évoqués. Ce n'est pas le cas d'autres acteurs qui dénoncent des concertations qui n'ont d'autre fin que d'offrir un espace de catharsis pour diminuer les tensions, sans n'être nullement connectées à une réflexion plus large sur l'objet de la concertation et encore moins connectées à la prise de décisions. Un apaisement temporaire est alors suivi d'un regain de tension, les acteurs percevant ceci comme une manipulation. Le revers de la médaille est en effet que certains acteurs n'engagent de concertation que pour informer, permettre à leurs interlocuteurs de s'exprimer et d'évacuer ainsi certaines tensions, mais se contentent de cela : sachant que cette démarche apportera un bénéfice individuel aux participants, ils en restent là et ne manifestent aucune ouverture aux informations reçues. Ceci explique la fréquence de concertations qui ne dépassent pas le stade de la « diffusion d'informations de façon univoque ». Ce fut par exemple le cas des premières réunions mises en place pour la LINO, lorsque le Conseil Général de Côte-d'Or portait le projet. Nous avons aussi clairement observé ceci dans d'autres cas étudiés parallèlement à cette étude, en assistant à des réunions de concertation (affichées comme telles) menées par des décideurs soucieux d'apaiser des tensions sans pour autant s'engager dans un réel dialogue. Ces espaces de paroles sont utiles, voire parfois indispensables, mais ils créent de nombreux déçus de la concertation dès lors qu'ils sont déconnectés d'un itinéraire de concertation : de tels cas de figure ont été longuement dénoncés par certaines des personnes rencontrées dans le cadre de la notre étude. Une association précise à ce titre que « *la concertation, c'est du pipo* ».

## 1.4. Entre légitimation, appropriation et acceptation

### 1.4.1. Obtenir l'acceptation de quoi, par qui ? Le grand public, les élus, le financeur

Une première précision importante à apporter, porte sur « qui entend faire accepter quoi, à qui ? ». Dans les écrits sur la concertation, c'est souvent le porteur de projet qui entend faire accepter celui-ci par le grand public, mais les choses sont en réalité plus complexes que cela.

Que s'agit-il de faire accepter ? Dans les cas étudiés, il s'agit de faire accepter des actes à poser individuellement ou collectivement, composant souvent un projet prédéfinis ou que l'on construit ensemble, dont l'objectif est environnemental ou qui a un autre sens mais dans lequel on souhaite que des enjeux environnementaux soient considérés, ce qui est potentiellement porteur de contraintes. Il est particulièrement intéressant de savoir qui introduit ces enjeux environnementaux dans le projet : c'est parfois le porteur du projet, parfois l'Etat amené à rendre un avis et qui demande la prise en compte de ces enjeux, parfois des associations locales, parfois plusieurs de ces acteurs, comme nous le verrons ci-après.

A qui s'agit-il de faire accepter ces éléments ? Il y a là un jeu d'acteurs complexe qui dépasse largement l'acceptation par le public de décisions prises par les pouvoirs publics. Si, dans certains cas, il s'agit de faire accepter une décision, des règles ou un projet par ceux qu'il concerne (par exemple les habitants du quartier de Bon Air ou ceux du Champ de Manœuvre à Fort-de-France), dans d'autres cas, il s'agit de faire accepter un projet et des contraintes environnementales liées à ce projet par l'ensemble des élus d'un territoire, comme dans le cas du Golfe du Morbihan : ce sont alors les décideurs qui sont la cible d'une opération visant l'appropriation de ces enjeux et l'acceptation du projet. Enfin, il s'agit aussi souvent de convaincre un financeur, qui sera intéressé par le fait que le projet soit issu d'une concertation et/ou par le fait qu'il comporte des objectifs environnementaux. Ces cibles sont parfois associées, par exemple lorsque l'on inclue des contraintes environnementales pour obtenir l'adhésion du financeur et de certaines des parties en présence, mais que ces contraintes doivent être acceptées par le grand public et les élus : Il s'agit alors d'obtenir l'acceptation à la fois du grand public, des élus et du financeur. Dans le cas du Projet de Parc Naturel Régional du Golfe du Morbihan, l'enjeu est d'obtenir que ce projet, collectivement construit, soit accepté par l'Etat (qui veut y voir figurer des contraintes environnementales, notamment relatives à l'urbanisation), les élus locaux (réticents à accepter de telles contraintes), tout en gérant la pression exercée par certaines APNE qui veulent y voir figurer beaucoup plus de contraintes.

Nous distinguerons finalement plusieurs cibles possibles de l'objectif de légitimation et d'acceptation :

- Le grand public : par exemple pour faire accepter un projet d'aménagement, y compris aux personnes touchées par ce projet : c'est la cible essentielle du processus engagé par exemple dans le cadre de la LINO, à Dijon.
- Les élus : c'est en réalité la cible, non exclusive comme souligné précédemment, mais centrale du processus de concertation mené autour du projet de Parc Naturel Régional du Golfe du Morbihan. L'adhésion du grand public est certes recherchée, mais celle des élus est essentielle puisque les communes doivent délibérer en faveur de la création du parc, or le syndicat intercommunal qui porte le projet s'adresse à près de 1000 élus locaux engagés dans les communes et EPCI sur le périmètre du projet. Celui-ci contient des objectifs environnementaux contraignant pour l'urbanisation, ce qui engendre des oppositions de la part de certains élus : le processus vise à ce qu'ils s'approprient et adhèrent au projet.
- Certaines catégories d'acteurs : dans le cas du Parc Hydrolien de Paimpol Bréhat, le processus vise en premier lieu à obtenir l'acceptation des pêcheurs, puis des élus. EDF va du reste dialoguer avec les pêcheurs durant trois ans avant d'aller rencontrer les élus, puis les associations de pêcheurs plaisanciers et les APNE. Le grand public n'est pas associé directement au processus, le porteur du projet considérant que l'accord des communes est suffisant et que ces dernières relayeront l'information auprès du grand public.
- Les financeurs : dans certains cas, l'existence d'une concertation, voire d'une participation du public est un argument de taille pour obtenir le soutien de financeurs. Ceci est très présent dans le cas du projet d'Eco-Quartier de Bon Air par exemple où la concertation autour d'enjeux environnementaux est mise en avant. A Méricourt l'Abbé, l'AEU permet d'obtenir des financements supplémentaires et comprend un volet technique et un volet concertation. Dans le cas du parc éolien de la Baie de Saint Brieu, l'un des répondants à l'appel d'offre en cours affirme qu'il va présenter le processus de concertation de façon détaillée dans son offre, sur la base de son expérience passée, pour en faire un atout de sa candidature. Enfin, dans certains cas, le financeur est invité à des temps de concertation afin qu'il s'approprie lui aussi la démarche... et la soutienne.

#### 1.4.2. Consentement, consensus, appropriation, adhésion, acceptation : ce ne sont pas que des nuances...

Le terme d'acceptation, de légitimation et d'appropriation que nous avons jusqu'alors utilisés, cachent en réalité de nombreuses nuances... qui sont en réalité très lourdes de sens. Là encore, nous constatons qu'il existe plusieurs niveaux d'ouverture du promoteur de la concertation à la participation des autres acteurs, selon les objectifs qui sont les siens.

Lors des entretiens, plusieurs termes ont été utilisés par nos interlocuteurs : acceptation, appropriation, légitimation, consentement, compromis et consensus. Certaines organisations ont mené une réflexion sur ces termes, à l'image de l'association Nature et Culture qui nous a remis une fiche résumant une réflexion sur la distinction entre consentement et consensus. Pour Jean-Claude Pierre, président de cette association, le consensus va plus loin que le consentement, car « *consentir, c'est accepter... c'est aussi se résigner* ». Mais l'association relève aussi que le consentement tient mieux compte des limites de ceux qui devront vivre avec la décision, respecte mieux la dissidence et valorise la recherche d'un contexte qui l'inclue. Ce débat sur les termes montre l'importance qui est la leur. Pour notre part et à partir des études de cas, il nous semble pertinent de distinguer plusieurs types d'objectifs, avec chaque fois plusieurs niveaux.

Ce sont d'abord des objectifs d'appropriation, par les parties prenantes à la concertation. C'est d'abord **l'appropriation des enjeux** : la partie A comprend les enjeux qui justifient le projet porté par la partie B. Ayant ses propres intérêts, contraintes ou habitudes, cela ne veut rien dire quand au fait qu'elle accepte ce projet, mais cela facilite un dialogue. Notons que dans une étude que nous menons en parallèle sur la gouvernance portuaire de l'environnement, une APNE se plaignait d'une absence de compréhension (et encore moins d'appropriation), de la part des autorités portuaires, des enjeux naturalistes qu'elle mettait en avant : cette association est reconnue par le port pour ses compétences et sa capacité de nuisance mais la non appropriation des enjeux est l'un des déterminants des difficultés de communication qui existent. Dans de l'éco-quartier de Bon Air, certains acteurs du projet soulignent la difficulté d'obtenir l'appropriation d'enjeux environnementaux par les habitants, mais aussi l'enjeu majeur que cela représente. C'est ensuite **l'appropriation du projet**, ce qui dépasse sa



seule compréhension : il s'agit que la partie A s'approprie le projet de B jusqu'à ce qu'il devienne un peu son propre projet. Par exemple dans le cas du parc hydrolien de Paimpol Bréhat, ce projet est celui d'EDF mais il est devenu aussi celui du Comité Local des Pêches ou du maire de la commune qui recevra le câble d'atterrage : ces acteurs se sont appropriés le projet, le défendent, en sont fiers, le portent et le soutiennent. Le processus de concertation a permis l'appropriation du projet et l'intégration des ces acteurs dans le réseau qui porte le projet. Nous pouvons aussi ici parler d'**adhésion** au projet.

La légitimation est aussi un objectif très présent. C'est d'abord la **légitimation de l'acteur**. Le porteur du projet et/ou les autres parties prenantes tentent de se légitimer : « je suis légitime pour porter ce projet (éventuellement plus qu'un autre) » ou « je suis légitime pour m'exprimer sur ce projet ». Si la légitimité d'EDF ou de la mairie de Méricourt L'abbé sont par exemple peu questionnables pour porter leurs projets de parc hydrolien ou d'AEU, celle du Syndicat Intercommunal d'Aménagement du Golfe du Morbihan et de son équipe, pour porter un projet de PNR sur un périmètre occupé majoritairement par la Communauté d'Agglomération de Vannes, est questionnée compte tenu des rapports de force politiques existants. La légitimation de l'acteur fait partie de l'acceptation du projet. La légitimation d'une partie prenante qui entend introduire des contraintes environnementales dans un projet ou dans des modes de vie est elle aussi déterminante, quant à leur acceptation. C'est ensuite la **légitimation du projet** et des arguments qui servent à le justifier : « ce projet a une raison d'être car... ». Par exemple s'il s'oppose à des intérêts particuliers au nom d'un intérêt général, le promoteur de la concertation tentera d'y légitimer son projet en convoquant certains principes de justification (ici une justification civique telle que décrite par Boltanski et Thévenot, 1991). Notons que d'une part la légitimité du projet ne préjuge en rien de son acceptation, d'autre part des arguments infondés ou des informations erronées peuvent être utilisés pour obtenir cette légitimation, ce qui ouvre la porte à certaines manipulations.

La légitimation contribue à des objectifs d'acceptation, qui se déclinent là encore de deux façons. C'est d'abord le **consentement** : c'est le minimum de l'acceptation, c'est-à-dire que le consentement peut être subi et basé sur la résignation, ou peut être prononcé du bout des lèvres, voire non-dit et rester totalement passif. C'est cependant cela que certains porteurs de projets recherchent à travers un processus de concertation, car il signifie à leurs yeux une absence de blocage de la part des groupes qui ont apporté le consentement. Le consentement n'est pas forcément général, mais le fait de suffisamment de parties prenantes et ou de parties suffisamment fortes pour les autres parties renoncent à toute opposition. Par exemple dans le cas de Bon Air, les populations auxquelles le porteur du projet ont très peu de sensibilité environnementale et c'est avant tout leur consentement qu'il recherche. C'est ensuite le **compromis** : il a généralement un caractère plus actif qu'un simple consentement car il est le produit d'une démarche de construction partagée par les parties. Il est inclusif car il intègre des exigences diverses. Chacun accepte ce compromis et, ce faisant, le projet ou les propositions qui sont au cœur du dialogue, parce qu'il a pu faire valoir un point de vue compris dans le compromis, lequel ne nie pas les divergences qui existent en termes d'intérêts ou de souhaits. Dans le cas de la LINO par exemple et même si ce n'est pas le fruit d'une concertation, les différents acteurs politiques ont fait un compromis pour que la rocade se réalise en une 2x1 voie au lieu d'une 2x2 voies.

Le terme de **consensus**, bien qu'il soit employé par certains, est ici écarté car il représente mal ce que les acteurs recherchent en se saisissant de la concertation. Le consensus suppose un accord total et entier sur ce qui est proposé, de la part de tous. Il est actif puisque chacune des parties prenantes est amenée à se prononcer en faveur de ce qui est proposé, mais il comporte un risque important de choix du plus petit dénominateur commun et de nivellement par le bas des exigences que l'on se donne ensemble.

Finalement, pour nous, les objectifs de l'acteur qui engage la concertation peuvent être de différents niveaux, parmi les objectifs suivants :

**Tableau 6 : appropriation, légitimation, acceptation : des objectifs de plusieurs niveaux**

	<b>Appropriation</b>	<b>Légitimation</b>	<b>Acceptation</b>
Niveau élevé	Appropriation du projet	Légitimation du projet	Compromis
Niveau de base	Appropriation des enjeux	Légitimation de l'acteur	Consentement

Chaque promoteur de concertation va se donner des objectifs, au sein de cette grille, qui correspondent à ses besoins. Par exemple dans le cas du Parc hydrolien de Paimpol Bréhat, EDF va investir beaucoup d'efforts pour obtenir d'une part l'appropriation du projet par les parties les plus directement concernées, en particulier les pêcheurs et les élus locaux, d'autre part un compromis synonyme d'acceptation « active » de la part de ces acteurs. Par contre, il ne poursuit par d'objectif de légitimation car personne ne met en doute ni la légitimité de ce type de projet, ni la légitimité d'EDF pour le porter. Dans chaque cas, nous pouvons donc identifier les objectifs de l'acteur qui se saisit de la concertation, au sein de cette grille (cases grisées, ici dans le cas d'EDF) :

**Tableau 7 : une grille pour saisir les objectifs de l'acteur qui se saisit de la concertation, dans chaque cas**

	<b>Appropriation</b>	<b>Légitimation</b>	<b>Acceptation</b>
Niveau élevé	Appropriation du projet	Légitimation du projet	Compromis
Niveau de base	Appropriation des enjeux	Légitimation de l'acteur	Consentement

## 1.5. Avec ou sans co-construction

Le dernier pôle est celui qui donne son « épaisseur » au processus, c'est-à-dire que selon le niveau d'objectif que se donne le promoteur de la concertation, celle-ci sera perçue comme plus ou moins consistante par ceux qui sont appelés à y participer. C'est ce que nous avons souhaité représenter dans la Figure 11, p. 92.

L'objectif de co-construction peut être totalement absent et il n'est alors recherché qu'une simple information et acceptation des parties prenantes, cantonnées à un rôle très passif. Dans des cas extrêmes, l'information est très limitée et le consentement recherché à travers le processus n'est pas un « oui » mais une absence de « non ». On rencontre cette situation par exemple dans certaines réunions publiques organisées autour des Plans Locaux d'Urbanisme ou des Schémas de Cohérence Territoriale, dans le cadre de démarches participatives mises en œuvre par des collectivités locales plus par obligation que par choix.

Nous trouvons ensuite un gradient, avec trois niveaux de référence :

- **Ajustements mineurs du projet à partir de demandes locales.** Le porteur du projet ou de la décision entend faire accepter son projet, quitte à procéder à des ajustements mineurs, voire tout à fait symboliques. Ces ajustements sont parfois pertinents et acceptés comme tels. Dans d'autres cas, ils rentrent dans un jeu de négociation et ont avant tout une valeur de contrepartie : ces compensations peuvent avoir un caractère anecdotique mais elles peuvent aussi être très conséquentes, lorsque le porteur du projet / décideur en a les moyens. On est alors dans une négociation, plus que dans une concertation. Le cas de Bon Air relève par exemple de ce type de processus : des ajustements mineurs sont envisagés à partir de certaines remarques entendues lors des réunions. Les réunions de suivi des études, dans le cas de la LINO, visent aussi à procéder à des ajustements. Une modification importante a été décidée, celle du passage de la rocade sous un tunnel sur une portion de la commune de Talant, et différentes adaptations ont été faites telle que celle concernant la hauteur des murs de protection phonique. Les démarches engagées étaient, selon un agent des services de l'Etat, « *un moyen de ne rien oublier de significatif* ».
- **Consultation visant à faire un choix parmi différents scénarii**, qui préexistent ou se construisent au gré des interactions. Dans ce cas, le porteur du projet / décideur accepte de soumettre différents scénarii aux parties prenantes. Il garde son pouvoir de décision mais se met à l'écoute des avis et propositions exprimés, dans le cadre d'une consultation. La consultation peut aller plus ou moins loin : elle est d'autant plus « consistante » que les participants sont peu nombreux, que leur participation s'inscrit dans une séquence de plusieurs temps de rencontre, que les modalités de consultation permettent un échange entre les participants (nous parlons alors de consultation interactive, par opposition à une

consultation contributive). Le cas du Parc Hydrolien de Paimpol Bréhat relève de ce type de démarche : le porteur du projet n'a pas voulu présenter de plan préétabli mais avait un scénario qu'il a mis en discussion. Le processus a fait émerger d'autres scénarii : le choix du site et la technologie envisagés ont changé. C'est également le cas à Méricourt l'Abbé concernant la friche agricole au centre du bourg : des scénarii élaborés par un bureau d'études ont été présentés aux habitants et discutés, dont un proposé par le maire mais qui n'a finalement pas été retenu.

- **Co-construction du projet.** On entre alors dans une véritable concertation, au sens strict du terme car, comme le rappelle un acteur associatif et ancien élu rencontré, « *il n'y a concertation que s'il y a une construction collective* ». La co-construction n'implique pas une co-décision, sauf si elle associe des parties prenantes parmi lesquelles aucune ne se trouve en position de décideur. Dans les autres cas, les élus se réservent très généralement le pouvoir de décider, mais le font à l'issue de séquences de co-construction auxquelles les parties prenantes sont réellement associées. L'architecture du processus est organisée de façon à avoir une succession de temps de co-construction, puis de temps de décision, qui sont parfois tout aussi longs les uns que les autres.

Finalement, nous retrouvons ce gradient dans la Figure 12 :

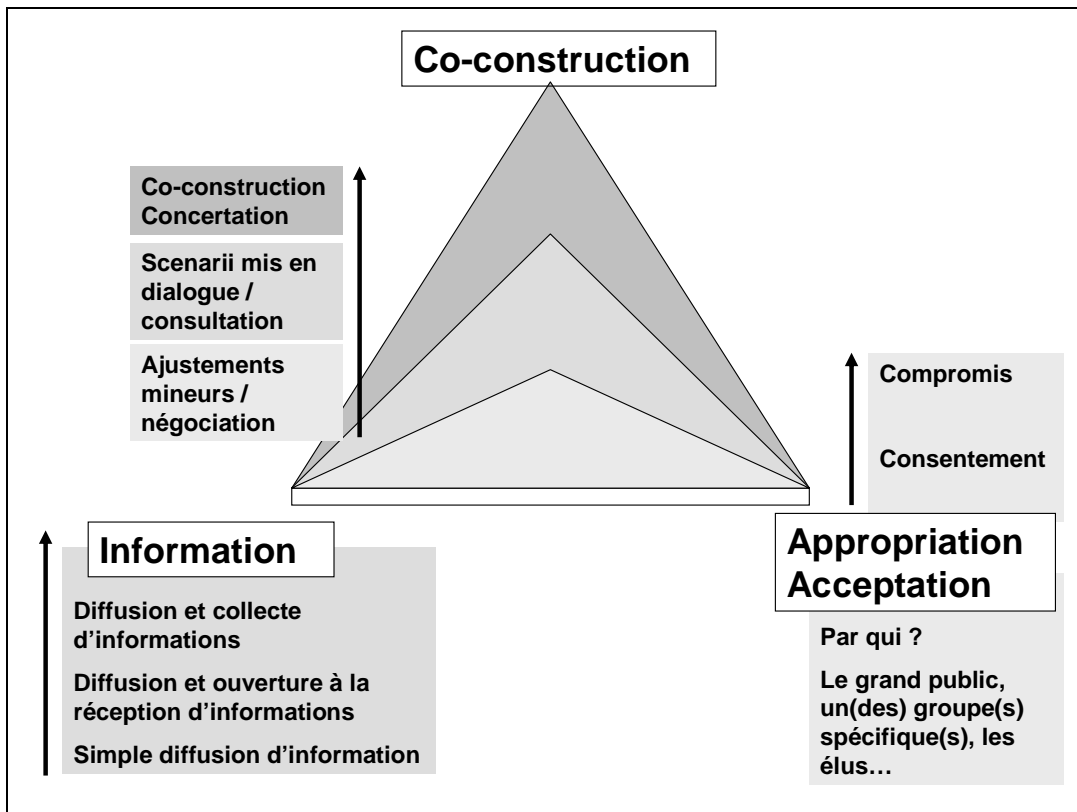


Figure 12 : Les objectifs de la concertation selon ceux qui l'engagent et la portent : 3 pôles et pour chacun d'entre eux, un gradient dans les ambitions que l'on se donne

Les acteurs environnementaux et les élus locaux se saisissent de la concertation en lui affectant des objectifs qui correspondent à trois pôles à la fois distincts et en interaction. Pour chacun de ces pôles existe un gradient qui correspond à des ambitions différentes que se donnent ces acteurs environnementaux et élus locaux, dans la participation effective des parties prenantes.

Il est important de souligner qu'un acteur peut avoir un objectif différent selon la concertation qu'il engage et qu'il porte. En effet, un élu peut par exemple engager une concertation pour l'élaboration de

son PLU avec des objectifs d'information, et, par ailleurs, être l'initiateur d'une démarche de co-construction autour de la gestion d'une zone humide dans sa commune.

Les trois pôles permettront de situer les objectifs de ceux qui engagent et portent une concertation, pour un processus donné, et non une posture qui serait adoptée systématiquement par un acteur vis-à-vis de la concertation en général.

Malgré cela, on observe que même si nombre d'acteurs ont une approche de la concertation qui varie en fonction de l'objet du processus, d'autres acteurs ont par contre une approche presque toujours identique, les objectifs des concertations qu'ils envisagent étant positionnés de façon récurrente autour d'un même pôle : ce constat nous conduira à distinguer plusieurs approches, voire « cultures de la concertation ».

## 1.6. Diverses polarités correspondant à diverses approches de la concertation

Lors des entretiens, nous avons pu constater que les acteurs se saisissent de la concertation en privilégiant différents pôles de ce triangle.

### 1.6.1. Concertation et projet : indissociables pour les uns, pas pour les autres

Nous observons tout d'abord que pour nombre de nos interlocuteurs, la concertation est automatiquement associée à un projet. Plus encore, pour certains, elle est associée à un projet prédéfini, dont la concertation vise avant tout l'acceptation, parfois l'appropriation, voire une certaine co-construction. L'importance prise par le Débat Public dans les recherches et débats sur la concertation favorise cette approche et laisserait à penser que la concertation porte toujours sur un projet.

Pourtant, nous pourrions observer qu'il peut y avoir concertation sans projet initial, le projet étant entièrement à construire (comme dans le cas du projet de PNR du Golfe du Morbihan), voire sans projet final, s'il s'agit de construire des règles de cohabitation entre usages (il n'y a par exemple aucun projet en perspective lorsque les agriculteurs et les ostréiculteurs de la ria d'Etel s'engagent dans une concertation, mais seulement la construction de règles et leur respect) ou, par exemple dans le cas de Soyaux, des règles de respect d'un environnement sonore.

Il est vrai que même dans ces cas, la démarche de concertation peut elle-même être qualifiée de « projet », qui se construit en cours d'action. Ce terme est parfois utilisé à posteriori pour justifier les moyens investis, notamment par des élus pour lesquels ce terme est à la fois un format d'action et une référence quasi-obligée pour expliquer et légitimer leur action, comme nous l'avons souligné dans la bibliographie avec la légitimité managériale et la référence à la cité par projet (Boltanski et Chiapello, 1999) mises en avant par Le Bart (2009) dans les nouveaux registres de légitimation des élus. Mais même si le « projet » intervient à posteriori, il n'est cependant pas l'objet de la concertation.

### 1.6.2. Trois approches de la concertation

#### ***Ceux pour lesquels la concertation, c'est la mise en discussion d'un projet***

Pour ceux qui associent systématiquement la concertation au « projet », le pôle « appropriation, acceptation » est la polarité principale : la concertation vise d'abord l'acceptation du projet. Pour un agent d'une collectivité territoriale, la concertation « *est le premier pas vers l'adhésion de la population à un projet* ». L'échange d'informations et les ajustements éventuellement apportés au projet visent d'abord son acceptation. Force est de reconnaître qu'il s'agit là, aujourd'hui, d'une culture de la concertation qui prévaut dans certaines sphères, notamment celles des aménageurs.

Trois interviewés (un élu vert, un agent de la DREAL et un grand témoin) ont défini leur idéal de la concertation en distinguant trois étapes dans un projet, où la concertation devrait chaque fois être présente :

- **Une concertation sur le principe du projet et sur son opportunité** : il s'agit de poser la question de savoir quelle fonction a un aménagement. A cette étape, Philippe Marzolf, Vice-Président de la CNDP, précise qu'« *une gouvernance à cinq devrait se mettre en place, pas pour décider ce qu'il faut faire, mais pour décider quelles types d'études, types de solutions on*

*va chercher : partager le diagnostic, partager le cahier des charges des études qui vont être faites, et presque même co-choisir les bureaux d'études ».* A partir de ce moment, un débat avec le grand public peut avoir lieu pour mettre en débat l'opportunité du projet. Il vise à favoriser une compréhension de l'intérêt du projet, tout en préservant une ouverture sur des alternatives.

- **Une concertation sur les modalités du projet** : comment le met-on en place ? Quel tracé choisit-on ? Comment le projet peut-il être amélioré (un agent des services de l'Etat mentionne à cet égard les réunions de préparation d'un dossier de DUP) ? A cette étape, le projet (construction d'une ligne TGV, d'une rocade, l'implantation d'éoliennes...) est décidé, acté, mais « on concerte » pour le choix du tracé, le nombre d'éoliennes, la vitesse de rotation des pales d'hydroliennes, etc.
- **Une concertation pour des ajustements mineurs lors des travaux**, portant par exemple sur la hauteur des murs de protection phonique dans le cas de la LINO. Ce sont par exemple des groupes de travail post-Débat Public mis en place dans le cadre de la LGV-PACA qui, selon Philippe Marzolf, réunissent l'ensemble des acteurs des territoires concernés par les travaux, pour « *peaufiner, améliorer, et faire des allers-retours constants avec le public* ». Pour un agent d'une DDE, « *il n'est plus question du 'comment fait-on', mais on regarde un point particulier à détailler* ».

On cherche ici à engager la concertation assez tôt dans la vie du projet, ce qui semble effectivement souhaitable. **Cependant, cette vision dissocie la discussion sur l'opportunité du projet et les modalités de sa réalisation** : or il apparaît que les citoyens, pour débattre et s'exprimer sur l'opportunité d'un projet, ont besoin de savoir comment il se fera et de mettre en débat des alternatives, non seulement au projet, mais à certaines modalités de sa réalisation.

Certains élus s'opposent à cette vision en considérant que la concertation n'est pertinente qu'à partir de la seconde phase : « *la concertation, c'est pour l'adaptation, l'amélioration d'un projet déjà pensé et dont l'ossature est fixée* ». « *Sur une base de propositions, c'est échanger par rapport à ce que l'on a pour pouvoir avoir l'avis de ceux qui sont intéressés par le projet* ». « *Si le projet n'a pas de colonne vertébrale, c'est l'anarchie, et on n'avancera pas* ».

Malgré certains points de désaccords, on trouve dans ces propos une référence partagée et systématique à un projet prédéfini – certes plus ou moins précisément - comme l'objet central de toute concertation.

### ***Ceux pour lesquels la concertation, c'est la co-construction de l'action publique***

Pour d'autres acteurs, la concertation est d'abord synonyme de participation d'acteurs diversifiés à la co-construction d'un projet, d'une politique locale, de règles, d'une autodiscipline collective, de références partagées. Une autre polarité est alors privilégiée. C'est ce qu'affirme par exemple Jean-Claude Pierre, selon lequel la concertation, ce n'est pas « *mettre en œuvre une pédagogie pour faire passer ses idées... C'est plutôt solliciter ses partenaires pour faire émerger une idée* ».

Alors que dans la vision précédente, l'espace de la concertation était très structuré par la présence d'un projet et d'un porteur de projet, cet espace est ici à définir autour d'un état initial que l'on va tenter de structurer pour atteindre un état final – provisoire – plus ordonné. Ainsi, selon Yves Brien, « *la concertation suppose qu'il y ait un espace où des gens jouent leur avenir. C'est la définition d'un espace d'enjeux et la définition d'un état initial et d'un état final : ce qui paraissait confus devient ordonné... jusqu'à la prochaine étape* ». Les acteurs qui portent cette vision insistent non plus sur les ajustements à apporter à un projet mais sur une ambition de co-construction. Ils soulignent la distinction entre concertation et consultation : « *la concertation n'est pas la consultation* » selon Yves Brien, et selon un élu du Golfe du Morbihan, « *la concertation suppose qu'il y ait une co-construction* ».

L'action publique dont il est ici question peut être celle de pouvoirs publics mais aussi d'acteurs privés qui entendent agir pour un intérêt collectif. Elle correspond à la définition qu'en donne Trom (2003), selon lequel l'action publique recouvre « *toute activité articulée sur un espace public et nécessitant une référence à un bien commun* ».

### ***Ceux pour lesquels la concertation, c'est d'abord expliquer leur action***

Pour d'autres enfin, la concertation est avant tout synonyme d'information et de pédagogie sur leur action. Il s'agit souvent d'élus locaux qui associent la concertation à un devoir d'information du public et à un droit des citoyens à la parole publique : ils peuvent s'exprimer, sans que cela n'engage celui qui leur donne ce droit à l'expression. La concertation est un espace d'information et d'échange, qui peut rythmer par exemple l'élaboration d'un document d'urbanisme : ce dernier est soumis à la concertation mais sa conception se fait ailleurs. Des éléments peuvent ressortir de ces échanges et alimenter l'action publique, mais ce n'est qu'une éventualité qui ne figure pas dans les produits attendus de la concertation. Pour un élu, la concertation, c'est « *donner des informations sous la forme orale et écrite* », pour un autre, « *concerter, c'est avoir des échanges avec la population et pouvoir les analyser* ».

### 1.6.3. Trois approches, trois vocabulaires de référence

Nous distinguons donc plusieurs approches de la concertation, privilégiant différents pôles de notre triangle d'objectifs et auxquelles correspondent chaque fois des vocabulaires particuliers (Figure 13, p.101).

Si certains parlent systématiquement du projet, comme s'il allait de soi qu'un projet est mis en discussion et évoquent sa légitimation, la délibération, d'autres vont plutôt parler d'action collective, de coopération et de dynamiques endogènes. D'autres enfin évoquent deux types de droits qu'ils reconnaissent aux citoyens et qui fondent leur approche de la concertation : il s'agit d'un droit à l'information et d'un droit à la parole qu'ils entendent satisfaire.

Nous pouvons remarquer<sup>5</sup> ici que nous ne retrouvons pas certains objectifs de la démocratie participative où il est souvent question de formation du citoyen, d'émancipation, voire d'« empowerment » : la concertation environnementale est mise en œuvre dans un contexte où les citoyens poussent la porte des espaces de discussion et où la question de leur accès à la prise de parole n'est pas posée dans les mêmes termes que dans le cadre de la « sphère de la démocratie participative » (où l'on cherche la participation des citoyens en créant des espaces démocratiques nouveaux tels que les conseils de quartier, les conférences de citoyens, les budgets participatifs, etc...). Les trajectoires de développement de la démocratie participative et de la concertation environnementale sont donc très différentes, même s'il existe un lien entre les deux comme nous l'avons montré dans la partie bibliographique.

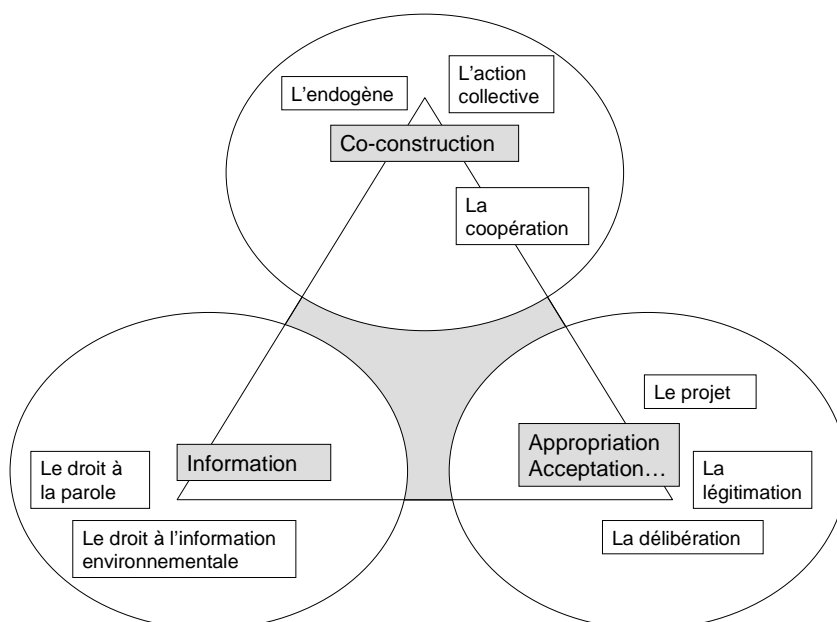


Figure 13 : les vocabulaires attachés aux trois approches de la concertation environnementale

<sup>5</sup> Remarque que nous devons à Pierre-Yves Guihéneuf lors de la restitution provisoire de cette étude .

## 1.7. Concertation et conflictualité : pour éviter un blocage... mais pas le conflit

En arrière plan des objectifs ci-avant mentionnés, nous souhaitons ici revenir sur la question de la conflictualité. On peut penser que des citoyens mieux informés vont s'opposer moins violemment à des décisions ou actions que s'ils les découvrent sans préalable et que l'appropriation des enjeux ou la co-construction de projets permet de désamorcer certains conflits. Dès lors, les acteurs locaux et notamment les élus se saisissent-ils de la concertation car ils l'envisagent comme un outil de prévention des conflits ? Notre hypothèse n°7 était posée en deux parties, avec d'une part « nombre d'acteurs environnementaux et notamment les élus locaux associent la concertation à un besoin de prévention ou de résolution de conflits », d'autre part « l'approche de la concertation par les uns et les autres est fortement déterminée par leur perception du conflit, perçu comme strictement négatif et à éviter ou perçu comme vecteur de changements potentiellement positifs ». Nous allons revenir sur ces deux hypothèses, qui ne sont que partiellement vérifiées.

### 1.7.1. Engager la concertation... car on accepte le conflit

Certaines concertations sont engagées dans le but de prévenir des conflits d'usage, comme cela a été le cas par exemple au tout début du projet de PNR du Golfe du Morbihan. D'autres concertations voient le jour pour tenter de résoudre ou au moins gérer un conflit, comme dans le cas de Balaruc-les-Bains, même s'il s'agit alors souvent plus d'une négociation que d'une concertation. Mais de façon générale, la concertation est rarement envisagée comme un moyen de prévenir et d'éviter le conflit, tout simplement parce que les acteurs savent très bien que la concertation peut être elle-même une source de conflits non négligeable. Et finalement, on engage la concertation non pas pour éviter la conflictualité..., mais parce qu'on l'accepte.

La conflictualité est donc une donnée prise en compte par ceux qui engagent des processus de concertation. En effet, la concertation est perçue comme une source de conflictualité et la réalité donne raison à cette perception. Partant de ce constat, il est vrai que comme nous l'avons posé comme hypothèse, « l'approche de la concertation par les uns et les autres est fortement déterminée par leur perception du conflit, perçu comme strictement négatif et à éviter ou perçu comme vecteur de changements potentiellement positifs ». Encore faut-il préciser quelle perception du conflit détermine quelle approche de la concertation. Ce n'est pas la peur du conflit qui motive certains élus à engager des concertations, mais bien le fait d'accepter qu'une certaine violence soit exprimée, tout en étant canalisée par l'existence d'un cadre d'expression, et de percevoir ceci comme une étape dans la construction de changements positifs. Nous avons retrouvé ceci dans les propos de l'élue, déjà cités, qui préfère « *le chien qui aboie à celui qui mord par derrière* » et, sur cette base, préfère la concertation et d'éventuelles manifestations conflictuelles à des oppositions plus sournoises. A l'inverse, nous l'avons retrouvé aussi dans les propos d'acteurs qui se sont refusés à mettre en place des concertations au moment où il aurait fallu le faire, par exemple à Balaruc-les-Bains, préférant diffuser le moins possible d'informations, de peur qu'elles n'attisent des conflits. Ce faisant, ils créaient en réalité les conditions d'une conflictualité beaucoup plus forte : « *si nous avions été informés, impliqués au niveau de la dépollution, ne pas nous mettre devant le fait accompli, savoir les risques éventuels... on aurait peut être pas été en conflit* » selon des membres de l'association Vigilance Dépollution. C'est alors la peur du conflit qui motive le refus de la concertation.

Ce n'est pas non plus une représentation négative de la conflictualité qui a incitée certains acteurs environnementaux, dans les APNE, à privilégier des stratégies de concertation au dépend de simples stratégies d'opposition frontale : Jean-Claude Pierre, qui a suivi cette trajectoire en fondant « Nature et Culture », reconnaît des vertus au conflit et aux APNE, fussent-elles « nymbistes », même lorsqu'elles ne font que s'opposer, « *car c'est souvent à partir d'une opposition à un projet qu'une autre culture émerge : certains en restent à l'opposition, mais dans certains cas, elle permet d'aller vers une autre culture* ». C'est donc au contraire cette vision positive des produits potentiels de la conflictualité qui l'a conduit à créer des associations (« Nature et Culture », puis « Cohérence ») qui proposent des alternatives au cœur de concertations qu'elles entendent promouvoir : leur action est considérée comme complémentaire d'une « *contestation que je ne récusé pas* », qui alimente une conflictualité qui peut conduire les parties prenantes à s'interroger sur des alternatives.

### 1.7.2. Les représentations du conflit et de ses déclinaisons, négatives et/ou positives

Les propos de Jean-Claude Pierre montrent que le conflit n'est pas systématiquement perçu comme négatif. Cette perception est aussi celle de certains élus. Lors des entretiens, plusieurs élus ont pris position par rapport à l'émergence de conflits en distinguant les conflits qui n'apportent rien, qui correspondent selon eux aux oppositions qui ont pour but d'arrêter les travaux ou de différer le projet, et les conflits où des propositions émergent et où « *l'opposition permet à ceux qui portent le projet d'améliorer le projet. C'est là le point positif* ». Dans le cas de la LINO, un élu local précise que les deux cas de figure se sont présentés, avec des conflits stériles et des conflits productifs, ce qui tend à rappeler la complexité des situations, et la difficulté d'établir des typologies, tant les frontières entre les catégories restent poreuses. Par ailleurs, un agent de la DREAL reconnaît l'aspect positif des conflits tout en soulignant les limites : « *quand il y a concertation sur une infrastructure linéaire et qu'il y a de l'opposition forte, cela crée de la controverse, et c'est pas inutile non plus car ça donne des éléments de compréhension pour optimiser des conceptions (...) Mais le consensus fini par dégrader la qualité de l'ouvrage. On a compliqué la situation [multiples échangeurs par exemple]* ».

Il y aurait donc deux types de conflits, avec des conflits stériles et d'autres productifs, et le conflit aurait lui-même deux facettes, avec des effets positifs et des effets négatifs. Le fait d'avoir retrouvé cette perception de façon assez récurrente, dans les propos de nos interlocuteurs, met en cause une hypothèse que nous avons, selon laquelle les élus ont plutôt une perception négative de conflits qu'ils cherchent à éviter.

### 1.7.3. La concertation pour éviter non pas le conflit, mais certaines de ses manifestations

En allant plus loin dans le dialogue avec certains acteurs, on s'aperçoit que même lorsqu'ils acceptent fort bien l'éventualité du conflit et en voient les dimensions potentiellement positives, ils peuvent par contre vouloir éviter que le conflit n'échappe à un certain contrôle, plus précisément à leur contrôle.

Pierre-Yves Guihéneuf évoque ainsi un cas où les acteurs acceptent le conflit, tant que les oppositions n'investissent pas les médias, ce qui ferait courir un risque de perte de contrôle sur les informations diffusées. Ils qualifient la concertation d'« opération de déminage » visant non pas à éviter le conflit mais à en éviter certaines manifestations hors de contrôle. C'est un phénomène que nous avons retrouvé, certes moins explicitement, dans d'autres cas, où la concertation vise non pas à éviter le conflit mais à l'appivoiser et à le cantonner dans un espace et sous des formes jugées acceptables et contrôlables.

Ceci peut conduire à interroger les définitions du conflit. On le distingue des situations de tension entre deux ou plusieurs acteurs, caractérisées par un point de vue divergent, un malentendu ou un désaccord. Si cette situation est propice à un conflit elle ne donnera lieu à un conflit que s'il y a « passage à l'acte », c'est-à-dire que l'un ou plusieurs des parties en présence posent des actes qui manifestent l'existence d'oppositions : elles s'invectivent, manifestent, font appel à des arbitrages publics, dégradent les biens d'autrui, etc... Cette frontière entre tensions et conflits est présente dans les définitions académiques du conflit (Torre *et al.*, 2005 ; Cadoret, 2011), mais elle ne saurait cacher d'autres seuils qui ont une importance cruciale aux yeux des acteurs locaux. Si l'irruption d'actes de violence en est un, la médiatisation du conflit apparaît également comme un seuil important : dans les deux cas, c'est la perte de contrôle qui préoccupe les acteurs. Engager une concertation vise parfois à éviter non pas le conflit mais le franchissement de ces seuils.

### 1.7.4. La concertation pour éviter des blocages stériles pour l'environnement et le développement

Des élus locaux soulignent le fait que de nombreux projets peuvent se réaliser sans concertation. Cependant, il apparaît que le risque d'abandon d'un projet suite à une opposition très vive est plus fort que le risque d'être confronté à des oppositions lors d'un processus concerté. Le maire de Méricourt l'Abbé précise « *je pense que c'est une bonne prise de risque (...) car sans concertation, il y aurait pu y avoir une levée de bouclier, et j'aurais pu abandonner le projet* ». Ce n'est donc pas la volonté d'éviter le conflit qui motive les acteurs à engager des concertations. C'est par contre souvent le souhait d'éviter des blocages longs, coûteux et qui n'apportent pas de solutions aux problèmes posés. Ces blocages sont synonymes de retards dans les projets mais aussi de non-gestion de problèmes posés, notamment environnementaux, ce qui s'accompagne parfois d'effets cumulatifs



particulièrement négatifs. Le cas de la LINO, avec des oppositions particulièrement fortes, montre comment la pression d'associations peut bloquer un projet pendant plusieurs décennies. En effet, si la rocade est actuellement en chantier, les travaux n'ont commencé qu'en 2007 alors que le projet date des années 1960. A Balaruc-les-Bains, le blocage ne résout rien mais ne fait que retarder la dépollution : après six semaines de conflit très violent en 2004, des travaux n'ont repris qu'en 2008 et ne sont toujours pas achevés à ce jour.

Pour désamorcer ces blocages, les porteurs de projets ont été conduits à repenser leurs façons d'agir. Dans les cas étudiés, il s'agit des services de l'Etat qui repensent le processus, notamment en mettant en place un comité de suivi des études dans le cas de la LINO « *avec tous les acteurs de la LINO : élus, associatifs, chambre consulaires, etc.* », comme le précise un agent de la DREAL. L'objectif de ces réunions était de « *faire émerger les arguments des opposants mais également des partisans, plus difficile à mobiliser* » de façon à présenter un nouveau dossier de DUP. En effet, un dossier de DUP bien préparé évite qu'il soit attaqué devant les tribunaux, avec de longs blocages. Cette phase de concertation sans le grand public a duré trois ans. L'association ADEROC a gardé une posture revendicative mais la démarche concertée a été appréciée et utile pour améliorer le projet de rocade. A Balaruc-les-Bains, les services de l'Etat ont participé à l'élaboration d'un nouveau protocole de dépollution pour déminer les conflits et éviter de nouveau un blocage. La mise en place de temps d'expression et de dialogue ne signifie pas pour autant la non-émergence d'oppositions. Mais s'ils avaient été proposés plus tôt, les conflits n'auraient pas eu la même intensité, notamment pour Balaruc-les-Bains où les citoyens ont été psychologiquement éprouvés. Les services de l'Etat ne semblent plus pouvoir se contenter de l'application stricte des procédures de participation du public inscrite dans le code de l'environnement (enquêtes d'utilité publique, réunions publiques d'information), qui deviennent même parfois marginales par rapport à des concertations non réglementaires qui vont plus loin. Mais malgré tout, dans bien des cas, on constate qu'ils ne s'organisent dans ce sens que lorsque des blocages apparaissent. L'objectif d'évitement des blocages rejoint les objectifs relatifs à l'appropriation et à l'acceptation.

## Chapitre 2. A quoi sert la concertation du point de vue de l'environnement ?

Nous allons tenter ici de répondre à la question posée ainsi dans les objectifs de l'étude : « comment les acteurs environnementaux et les élus locaux conçoivent-ils le lien entre concertation et environnement ? En particulier, comment conçoivent-ils l'objectif assigné aux processus de concertation ? »

Au fil des études de cas, nous avons constaté, selon la façon dont l'environnement est introduit dans la concertation et l'action collective, que la concertation peut avoir plusieurs fonctions pour l'environnement :

- La concertation sert à rendre acceptable un projet environnemental
- La concertation est utilisée par certains acteurs pour faire valoir des préoccupations environnementales dans un projet qui peut avoir ou ne pas avoir de finalité environnementale dans ses objectifs initiaux.
- La concertation sert à obtenir une contribution des citoyens à la production d'un environnement de qualité, *via* des gestes individuels et/ou une contribution à une action collective, avant tout grâce à une appropriation des enjeux.
- La concertation sert à révéler les critères qui constituent la « qualité de l'environnement », notamment pour ceux qui y vivent.

Certaines de ces fonctions sont des objectifs des opérations de concertation engagées (par exemple rendre acceptable un projet environnemental), certaines correspondent à une utilisation qui est faite de la concertation par certains acteurs qui y participent (par exemple faire valoir des préoccupations environnementales), d'autres sont un effet parfois non intentionnel (révéler ce que recouvre la qualité de l'environnement). Nous avons identifié ces fonctions d'abord dans les faits, par l'observation des études de cas, mais elles reviennent aussi dans certains discours qui seront mobilisés pour illustrer nos propos.

### 2.1. La concertation pour rendre acceptable un projet environnemental

C'est l'objectif principal de la démarche de concertation lancée par EDF autour du parc hydrolien de Paimpol Bréhat. Le projet est justifié par un enjeu environnemental, relatif à la production d'énergies renouvelables : il s'agit de le rendre acceptable et accepté, en procédant à des ajustements rendant son acceptation possible. La technologie proposée a notamment évolué pour éliminer tout obstacle à la navigation : il s'agit de concilier ce projet avec les usages existant et de le rendre « socialement acceptable ».

Le projet de PNR du Golfe du Morbihan a lui aussi une justification environnementale, même si c'est avant tout un projet de développement durable : s'il s'agissait, au début du processus, de co-construire ce projet, un objectif central a toujours été de le faire accepter par des élus pour le moins réticents à s'imposer des contraintes de limitation de l'urbanisation.

De même, le réaménagement de la friche agricole au centre bourg de Méricourt l'Abbé, en logements et commerces, aurait pu se faire sans considérations environnementales, mais le projet a pris une tournure environnementale avec l'adoption d'une « Approche Environnementale de l'Urbanisme ». Or, parmi les mesures qui s'inscrivent dans cette approche, certains éléments sont « *bien compris* », « *bien perçus* » (réaliser des bâtiments basse consommation, optimiser les apports d'énergie solaire pour les bâtiments, limiter l'imperméabilisation des sols, favoriser les déplacements piétons, etc.) : « *tout le monde adhère à ces caractéristiques environnementales* ». Mais d'autres mesures font l'objet de craintes, notamment celles portant sur la densification du site. Les agents de services publics constatent un certain « *manque de compréhension des enjeux* » : la densification fait l'objet « *d'une explication de texte* » car le « *le parcours résidentiel n'est pas compris* ». Les principales oppositions renvoient à un contexte local où les habitats sont spacieux et où il existe peu de locatif

aidé, d'où des réactions telles que « *personne va venir y habiter* », « *aucune utilité* », « *ça va pas se vendre* », « *qui va venir chez nous ?* », « *est-ce que les habitants vont s'intégrer ?* ». Mais les inquiétudes sur la densification sont vite apaisées par le dialogue lors des réunions publiques et les ateliers participatifs. Les efforts des services publics partenaires de l'opération pour former les parties prenantes participent à une prise de conscience environnementale qui permet de « *mieux accepter les choix en matière d'environnement* ».

Dans certains cas, c'est le fait que la concertation révèle des convergences entre des préoccupations environnementales et les problèmes quotidiens des habitants qui permettent que ces considérations soient acceptées et prises en compte. Entre la gare et le centre bourg de Méricourt Labbé, des mesures prévoient la mise en place d'une technique d'hydraulique douce pour collecter et réguler les eaux pluviales, ainsi que la mise en place d'une zone de limitation de la vitesse à 30 Km/heure. Ces aménagements répondent à des problématiques d'inondations que connaissent les riverains et prend en compte des problèmes de sécurité des enfants soulevés lors des ateliers : « *les habitants étaient contents* ». L'approche environnementale reste portée par les techniciens et les habitants adhèrent aux principes environnementaux non par conviction mais parce que cela peut offrir des solutions à des problèmes quotidiens : la concertation révèle cette convergence et/ou la construit.

Lors des entretiens menés auprès de personnes ressources, le WWF a lui aussi présenté les enjeux environnementaux de la concertation à partir d'une posture de porteur de projet environnemental : « *en tant que porteur de projets, la concertation est un gage d'appropriation des projets, voire de co-construction* ». L'appropriation vient en premier lieu, la co-construction en second lieu.

Dans le Golfe du Morbihan, un élu de la mouvance écologiste, évoquant les projets environnementaux menés dans sa commune, souligne le fait que la concertation ne doit pas conduire à un consensus mou, basé sur le renoncement à certains engagements en faveur de l'environnement. Selon lui, « *la concertation, ce n'est pas n'importe quoi, pas n'importe comment* ». « *C'est produire du consensus, mais attention, il ne s'agit pas de produire des consensus mou. Il faut une véritable volonté politique pour produire un consensus fort* ». Il cite en exemple l'agenda 21, « *véritable charpente de notre projet politique* ». « *Les gens ne sont pas surpris parce que ce que l'on fait, on l'a annoncé, mais il y a des projets, si on les passait au referendum local, ils ne passeraient pas. La concertation permet de les expliquer, que les gens se les approprient. Il faut de l'audace, une prise de risque, une communication véritable, expliquer les choses pour rester en phase avec la population* ». On comprend derrière ces mots qu'il y a une orientation politique vers l'environnement et le développement durable, qui n'est pas consensuelle, que l'on soumet à la concertation et autour de laquelle on travaille, sans céder à la facilité du consensus mou en abandonnant certaines orientations fondamentales. L'objectif d'appropriation des enjeux, en vu de l'acceptation du projet, est ici central. Cet élu convoque un autre de ses projets pour illustrer ce propos : « *certaines projets ont été critiqués, par exemple l'éco-cité, qui prévoit une densification de l'habitat, moins de place de parking que dans d'autres projets, etc...C'est une mutation du mode d'habiter : la concertation permet de l'expliquer et de rechercher un consensus, sans abandonner des orientations fixées par l'équipe municipale* ».

## **2.2. La concertation pour faire valoir des préoccupations environnementales dans une action**

Ce sont soit des citoyens, soit des agents de collectivités publiques locales, soit des élus, soit les services de l'Etat qui font valoir des préoccupations environnementales dans diverses situations.

### **2.2.1. L'environnement dans des actions et projets d'aménagement**

Dans certains cas, le projet n'est pas environnemental et la concertation n'est pas engagée à des fins environnementales. Elle est engagée soit parce qu'elle est obligatoire, soit parce que le porteur de projet se voit contraint de l'ouvrir en raison d'une situation de blocage, soit parce qu'elle est utilisée d'emblée par le porteur de projet pour favoriser l'acceptation du projet, soit parce que le porteur de projet choisit de la mettre en place, par exemple au nom d'une politique de démocratie participative. Mais même si sa raison d'être n'est pas l'environnement, elle permet de faire valoir des préoccupations environnementales et permet parfois qu'elles soient prises en considération, *via* des compromis.

Dans le cas de la LINO, à Dijon, la concertation a permis à certains acteurs de faire valoir des préoccupations environnementales : le code de l'environnement impose la prise en compte de l'environnement par l'aménageur mais les associations de riverains ont exploité la concertation pour aller plus loin dans ce domaine. La discussion sur le tracé leur a permis de mettre en avant l'intérêt environnemental de certaines zones, ainsi le tracé routier a été légèrement infléchi pour préserver un secteur remarquable. Par ailleurs, les discussions leur ont permis d'argumenter sur l'opportunité même du projet, en faisant valoir une préoccupation environnementale globale pour la réduction de l'émission de gaz à effets de serre : selon eux, la construction de cette infrastructure contribuera en effet à fluidifier le trafic, incitant d'autant plus les usagers à utiliser leur véhicules au dépend de modes de déplacements moins polluants. Le compromis pour une route à 2x1 voie au lieu d'une 2x2 voies limite ce risque. Même son acceptation par les décideurs découle plus d'une limitation budgétaire que d'une réelle considération écologique, selon un élu de la mouvance écologiste qui précise « *on n'est pas dupe* », cela n'en reste pas moins un compromis qui intègre une préoccupation environnementale.

Le projet d'éco-quartier de Bon Air, initialement, n'était qu'un projet de rénovation urbaine de barres d'immeubles vouées à la démolition. Introduire une idée d'éco-quartier auprès d'habitants socialement très défavorisés et inquiets pour leur avenir n'était pas chose facile. Selon un agent, « *pour les habitants, cela reste abstrait : ils ont compris que cela allait coûter plus cher et ont seulement réagi sur ce point. Certains ont aussi dit que l'éco-quartier servirait à faire venir des populations plus aisées* ». Face à cela, la concertation a permis au GIP-GPV, porteur du projet, de mettre en avant « *une démarche raisonnée, en lien avec votre portefeuille et votre mode de vie* », ainsi que des convergences avec les besoins locaux (économies sur les charges, services de proximité, diminution des dangers liés à la circulation des véhicules). La concertation a ici permis d'introduire des notions inconnues des habitants, ce qui conduit cet agent à dire que « *la concertation, c'est plus que de l'information, c'est de la formation* ». Au final, ce débat a permis de donner une dimension environnementale à un projet qui n'en avait pas au départ.

Dans ces deux cas, ce sont des associations ou des collectivités publiques locales qui font valoir des préoccupations environnementales, mais les services de l'Etat peuvent aussi les porter. Dans le cas de Bon Air, la DEAL a contribué à introduire des exigences environnementales, aux côtés des élus et agents du GIP-GPV.

### **2.2.2. L'environnement local... dans des projets environnementaux globaux**

Dans certains cas, il s'agit d'introduire des préoccupations environnementales locales dans des projets justifiés par une préoccupation environnementale globale. C'est par exemple souvent le cas dans des projets éoliens. Si ces projets sont justifiés au nom des énergies renouvelables, ils se heurtent à des préoccupations locales qui touchent elles aussi à l'environnement.

Par exemple dans le cas du parc éolien de la Baie de Saint Briec, une association ornithologique met en avant la protection des oiseaux. Quand à certains pêcheurs, ils expriment des réserves sur le plan environnemental, en faisant remarquer que l'implantation d'une éolienne suppose de dégrader une surface de fonds sous marins équivalente à un terrain de tennis – or il en est prévu 500 -, que les travaux engendrent dont une forte turbidité qui perturbera l'écosystème, etc. Dans le cas du parc hydrolien de Paimpol Bréhat, lui aussi justifié par une préoccupation environnementale globale, la concertation a permis de prendre en compte l'environnement localisé : de nombreuses questions ont été posées, notamment par des APNE, sur le champ magnétique généré par le passage du câble, sur le passage des mammifères marins dans les hydroliennes, sur la dégradation des herbiers de zostères, etc. Des réponses ont été apportées à ces préoccupations, afin de concilier au mieux des objectifs environnementaux globaux et locaux : ce sont des réponses techniques avec une transformation du courant alternatif en courant continu qui permet de réduire les effets indésirables en termes de champ magnétique, une vitesse de rotation des pales et un orifice central qui doit permettre le passage des mammifères, ou des réponses financières avec certes la dégradation d'herbiers, mais la reconstitution d'herbiers de zostères à proximité.

### **2.2.3. Faire valoir l'environnement... dans un projet environnemental : le rôle des citoyens mais aussi de l'Etat, pour élever le niveau d'exigence**

La concertation sert aussi à faire valoir l'environnement dans des projets dont l'affichage est environnemental. C'est le cas par exemple dans le projet de PNR du Golfe du Morbihan ou dans la

concertation sur le cahier des charges d'éco-quartier carribéen qui s'est faite parallèlement au projet d'éco-quartier de Bon Air : certains acteurs peuvent être tentés d'utiliser un label environnemental sans se donner de règles suffisantes pour garantir un réel bénéfice environnemental, mais d'autres acteurs viennent alors les rappeler à leur devoir.

Dans ce cas, ce sont souvent des associations qui portent un point de vue environnemental, mais c'est parfois aussi l'Etat qui le fait valoir. Par exemple dans le cas du Golfe du Morbihan, l'environnement est certes au cœur du projet, mais sa co-construction impose de rechercher des compromis entre des préoccupations parfois difficilement conciliables. Comme le souligne un acteur rencontré, le porteur du projet a travaillé sur des questions environnementales mais le « *point dur du projet, c'est l'urbanisation* ». « *Le territoire est en plein développement et les élus associent la croissance démographique de leur commune à un développement dont ils sont fiers. Cela donne une image de dynamisme de leur commune. Chacun gère cette question via le PLU, mais c'est un projet individuel, à court terme, qui passe avant la vision d'avenir, territoriale* », qui ressort de la concertation. C'est en fait l'Etat qui a imposé la question de la maîtrise de l'urbanisation comme une question centrale. Un rapporteur national a vivement critiqué la dégradation urbanistique du littoral et a soumis l'acceptabilité du projet par l'Etat à un projet de maîtrise de l'urbanisation, considérant que la préservation de l'environnement supposait une telle maîtrise. En aval de cette prise de position, la concertation a dû considérer cet élément puis se réengager pour tenter de construire un projet acceptable par l'ensemble des élus. Dans le cas du projet de cahier des charges d'éco-quartier carribéen, l'Etat déconcentré est présent dans les discussions et apporte sa contribution et l'Etat central interviendra en aval, pour examiner les propositions issues de la concertation et donner son aval.

Pour faire valoir ces intérêts environnementaux, l'Etat se trouve soit dans des concertations auxquelles il participe, soit à l'extérieur et impose des conditions *sine qua non* de l'approbation du financement et /ou du « label » accordé à un projet.

#### **2.2.4. Construire des compromis et/ou offrir des compensations**

Dans chacun de ces cas, l'objectif est de construire une compatibilité entre les exigences de l'environnement et des objectifs économiques et sociaux, donc de construire le développement durable.

Le compromis est parfois difficile à trouver et un accord est parfois obtenu a minima via des ajustements qui ressemblent plus à des concessions qu'à un compromis. Dans le cas des éoliennes à terre et des préoccupations paysagères manifestées par des opposants, selon la FNCAUE, on joue parfois sur l'axe d'alignement des éoliennes pour répondre partiellement à ces préoccupations, mais un réel compromis reste difficile à construire.

Nous pouvons parler de réel compromis par exemple lorsqu'EDF change de technologie pour opter pour des hydroliennes dotées d'un trou central qui laisse passer les mammifères marins ou trouve une technologie pour convertir le courant en courant continu ce qui permet de minimiser le champ magnétique créé par le câble sous marin. Dans un autre cas, qui ne fait pas partie des cas d'étude mais a été évoqué lors d'un entretien, la solution discutée lors de la concertation et aujourd'hui soumise à l'arbitrage de l'Etat apparaît comme un réel compromis. Il s'agit d'un barrage dont le WWF demande l'arasement au nom de la protection des saumons : la solution retenue consisterait à diminuer la hauteur de chute d'eau de 18 à 5 mètres, ce qui permettra de maintenir 85% de la production hydroélectrique tout en aménageant un dispositif permettant la préservation des saumons. Dans ces deux cas, l'accord intègre les positions des uns et des autres et est le fruit de ce que Dupond (2006) qualifie de négociation intégrative ou de négociation concertative, assimilable à une concertation.

Dans les autres cas, nous restons plus dans une logique de simple négociation, avec des accords où l'on ne parvient pas à intégrer pleinement les préoccupations des uns et des autres et où, si compromis il y a, il relève plutôt d'une logique de compensation, voire de marchandage. Ce sont parfois des ajustements mineurs consentis pour obtenir l'acceptation d'un projet. Ce sont parfois des compensations qui relèvent de différentes logiques :

- La compensation a parfois peu à voir avec la dégradation environnementale qui en est la source, comme dans le cas d'une commune qui a obtenu la reconstruction par EDF de sanitaires publics sur une plage, en compensation d'avoir accepté que l'atterrage d'un câble transportant des énergies marines se fasse sur cette plage.
- La compensation peut avoir un caractère environnemental et économique, comme dans le cas des mesures d'accompagnement des hydroliennes mises en place au bénéfice des pêcheurs du quartier de Paimpol : EDF finance un programme de marquage et de suivi de la population de homards, ce qui permettra certes de suivre d'éventuels effets des hydroliennes mais a aussi un intérêt scientifique, environnemental et économique puisqu'il s'agit en même temps de préserver les femelles reproductrices.
- La compensation peut avoir un caractère strictement environnemental : c'est le cas par exemple lorsqu'EDF s'engage à replanter des herbiers de zostères, en compensation de ceux qu'elle va détruire en creusant pour le passage du câble. C'est le cas également des mesures compensatoires pour la sauvegarde d'espaces naturels sensibles traversés par la LINO : La Peute-Combe est l'objet d'un arrêté préfectoral de protection des biotopes remarquables dont le périmètre a été défini par les services de l'Etat, le muséum d'histoire naturelle de Dijon et le Conservatoire des Sites Naturels Bourguignons qui en assurera la gestion.

La compensation non-environnementale pose bien entendu question car elle se traduit par l'acceptation d'une perte environnementale. A ce sujet, un grand témoin évoque le risque de radicalisation d'associations suite aux mesures de compensations économiques, mais note aussi l'inévitable choix fait par certains acteurs, notamment des élus dont il rapporte les propos : « *de toute façon se sera fait, donc autant prendre ce qu'on me donne. M'opposer je peux pas, tout est verrouillé. Autant prendre les taxes qu'il donne [le porteur du projet] et la piscine car de toute façon on peut pas aller à l'encontre [du projet]* ».

Quant à la compensation environnementale (une action environnementale contre une dégradation environnementale), elle pose aussi certaines questions, d'autant plus que, même si nous l'avons peu vu dans cette étude, le recours à de telles compensations semble se développer. Interrogé à ce sujet, J.-S. Devisse se montre très réservé et met en balance « *la perte nette d'un écosystème en bonne santé* » et des propositions de « *gestion d'écosystèmes déjà protégés* » : « *on sait ce que l'on perd, pas ce que l'on gagne* ». C'est aussi ce qui ressort des travaux menés sur les ports maritimes où la compensation a largement été utilisée, par exemple à l'issue du débat public sur le projet « Port 2000 ». Or, certaines mesures ont échoué et ont montré qu'il est plus facile de détruire un environnement que de tenter d'en recréer un. Par ailleurs, la compensation peut être un moyen de faire l'économie d'une réelle concertation. Elle peut être utilisée pour ne pas écouter les arguments adverses, en particuliers environnementaux et, même après les avoir écoutés, s'épargner la recherche de compromis pourtant possibles. La compensation, pour celui qui a les moyens de la mettre en œuvre, peut être un moyen facile d'éviter la concertation et ses exigences. Enfin, la compensation répond à une vision globale de l'environnement, qui peut être celle d'un Etat ou d'organisations environnementalistes régionales ou nationales, mais qui n'est pas celles d'organisations locales dont l'engagement est marqué par la proximité d'une nature familière. La compensation environnementale revient à nier le bien fondé de revendications portées par des acteurs qui ne sont pas attachés à l'environnement dans sa globalité, mais à un environnement particulier, familial.

### **2.3. La concertation pour obtenir une contribution des citoyens à la qualité de l'environnement**

Le fait que les citoyens apportent une contribution à l'action environnementale, même lorsqu'elle reste limitée, est parfois la condition *sine qua non* de son succès. Dans le cas de l'éco-quartier de Bon Air, on peut se poser la question de ce que serait un éco-quartier habité par des personnes n'ayant aucune sensibilité environnementale et n'adhérant en rien aux objectifs environnementaux posés dans le cahier des charges d'éco-quartier carribéen en cours de construction. La concertation vise l'appropriation des enjeux et l'émergence de comportements en accord avec le projet. Le fait de limiter les places de parking, de mettre ces places en sous-sol a d'emblée été très mal perçu par les habitants, en raison d'une « culture de la voiture » relevée par plusieurs de nos interlocuteurs. La

mairie a prévu de favoriser l'accès aux transports en commun, mais encore faut-il qu'ils soient utilisés : afin que les dispositions environnementales considérées dans le nouvel aménagement du quartier ne soient pas considérées comme une gêne et que les nouveaux équipements collectifs soient utilisés et respectés, la concertation doit permettre une certaine appropriation des enjeux. Plus encore, elle vise l'émergence de comportements éco-citoyens indispensables au succès du projet, par exemple sur le tri des déchets. Il est peu probable d'obtenir une réelle appropriation du projet, mais il est indispensable d'œuvrer pour favoriser des comportements en accord avec ce projet.

A Soyaux, le processus vise là aussi à obtenir une contribution des citoyens à la qualité de l'environnement, cette fois sonore. Lorsque la problématique du bruit a émergé comme la préoccupation environnementale première des habitants, le groupe « environnement et cadre de vie » s'est interrogé pour savoir comment traiter ce problème. Or dans ce domaine, presque rien n'est possible sans la contribution des habitants. Ce groupe, qui est lui-même un espace de concertation puisqu'il compte des habitants, trois professionnels et deux élus, a choisi d'organiser une exposition sur le bruit dans un appartement témoin. Au-delà d'objectifs d'éducation à l'environnement et de sensibilisation, une opération importante a été réalisée via le « mur du son », sur lequel les habitants étaient invités à signaler les nuisances subies et les propositions de solutions qu'ils pouvaient entrevoir. Ces informations ont servi de base à l'élaboration de la charte de bon voisinage, co-construite par les participants à la commission « environnement et cadre de vie ». Fruit d'une concertation, cette charte est aujourd'hui mobilisée comme une référence partagée, y compris lors de conflits, aux dires d'une médiatrice que nous avons pu rencontrer. La concertation est donc ici mobilisée pour fabriquer des références partagées, faire évoluer les comportements individuels et obtenir une contribution des citoyens à la qualité de leur environnement sonore.

La responsable du projet de PNR du Golfe du Morbihan souligne cet enjeu lorsqu'elle répond à la question « *aurait-on pu faire l'économie de la concertation ?* ». Selon elle, « *on aurait pu faire différemment, avec une méthode bureau d'études, avec un projet soumis aux élus, sans concertation. Des actions auraient pu être mises en œuvre, mais pas leur appropriation. Cela serait resté sans effets quant aux comportements des acteurs* ».

## **2.4. La concertation pour déterminer ce que recouvre la qualité de l'environnement**

La qualité de l'environnement est parfois l'objet de normes comme dans le cas de l'eau, avec par exemple la limite des 50 mg d'azote par litre. Même si l'on peut les discuter, elles s'imposent au débat local comme des éléments exogènes à la concertation qui déterminent ce qu'est un bien d'environnement de qualité. Localement, la concertation peut viser à la prise en compte d'éléments qui ne sont pas considérés dans ces normes, mais qui ont leur importance pour les habitants. Dans le cas de Balaruc-les-Bains, le conflit et la concertation ont fait ressortir le fait qu'une eau considérée comme potable au vu des normes en vigueur pouvait contenir des hydrocarbures, dont la présence n'était pas contrôlée. Aujourd'hui, même si les habitants ont signalé à maintes reprises une couleur anormale et une odeur de carburant dans l'eau et après que la mairie ait distribué plus de 200 000 bouteilles d'eau minérale aux habitants et que Véolia ait changé les canalisations, tous les acteurs ne sont pas d'accord quant à la présence, à un moment donné, d'hydrocarbures dans l'eau potable, tout simplement parce que cette présence ne faisait pas partie des éléments mesurés pour assurer la potabilité de l'eau. Cet élément de qualité environnementale n'a pas été l'objet d'analyses reconnues par tous : la concertation a permis d'en faire un critère de qualité à prendre en compte. Aujourd'hui, les travaux de dépollution qui sont menés sont l'objet d'un protocole de suivi très strict quant aux impacts possibles, protocole qui a été largement discuté avec les habitants : aux alentours d'un site de stockage d'hydrocarbures en cours de dépollution, le conflit et la concertation ont fait émerger de nouveaux éléments à suivre et prendre en compte dans ce qui relève de la qualité de l'environnement.

Dans d'autres cas, la concertation vise à définir ce qu'est la qualité de l'environnement, au vu des demandes de ceux qui vivent dans cet environnement. L'environnement est alors pris au sens large et inclus tout ce qui environne l'individu. Dans le cas de Soyaux, les premières étapes du processus avaient pour objectif de faire ressortir des thèmes de travail avec les habitants, sur la santé au sens large, incluant le bien-être de la personne au sein de son environnement. Un atelier de deux jours réunissant des élus, des professionnels et des habitants a d'abord permis d'identifier 5 axes de travail,

dont l'axe « environnement et cadre de vie » a été créée sur cette base. Du groupe qui a ensuite travaillé sur ce thème autour de la question « *qu'est-ce que vous souhaiteriez pour le quartier* », à l'aide d'une échelle de graduation des besoins, est ressortie très clairement une priorité environnementale des habitants : le bruit. Au lieu de déterminer ce qu'est la qualité environnementale à la place et pour les habitants, ce qui n'aurait sans doute pas conduit au même résultat, ce sont ceux qui vivent dans cet environnement qui dressent les contours de ce qu'est la qualité de cet environnement : c'est à cela qu'a d'abord servi cette concertation, du point de vue de l'environnement.

## **2.5. Finalement : la concertation locale, pour fabriquer et définir un intérêt environnemental territorialisé**

Pour résumer ce qui précède, il nous semble que du point de vue de l'environnement, la concertation est utilisée localement pour fabriquer et définir un intérêt environnemental territorialisé, intégré dans des dynamiques de développement durable. Nous distinguons d'une part la « fabrique » d'un intérêt local pour cet environnement territorialisé, d'autre part la définition du contenu d'un intérêt environnemental territorialisé, à l'interface entre des exigences environnementales parfois contradictoires, locales et globales.

### **2.5.1. Fabriquer un intérêt environnemental territorialisé : créer l'intéressement**

Il s'agit, par la participation des acteurs locaux, que l'on s'en tienne aux représentants des citoyens ou que l'on associe les citoyens, de créer ou d'accroître l'intérêt pour l'environnement dans le territoire. Il s'agit d'intéresser les parties prenantes à un environnement territorialisé, celui dans lequel ils évoluent, comme à des enjeux environnementaux plus larges. Dans le cas du Projet de PNR du Golfe du Morbihan, de l'environnement sonore à Soyaux, de l'éco-quartier de Bon Air, c'est un l'environnement territorialisé pour lequel on cherche à susciter un intérêt et une dynamique d'action collective. Dans le cas des hydrolennes, ce sont des enjeux environnementaux locaux dont on recherche l'appropriation tout en créant un intérêt pour un environnement territorialisé qui est au cœur des discussions.

### **2.5.2. Entre enjeux locaux et globaux : définir un intérêt environnemental territorialisé**

Le territoire se trouve à l'interface entre des intérêts qui, tous, peuvent être rapportés à l'environnement, mais sont difficile à articuler les uns aux autres. Il est à l'interface entre un intérêt environnemental national, supposé s'imposer à tous, qui s'oppose souvent à des intérêts environnementaux très privés qui peuvent engendrer des phénomènes de type NIMBY. C'est aussi le lieu d'un intérêt environnemental qui entre parfois en contradiction avec l'intérêt environnemental global, comme certains exemples le montrent. C'est aussi un lieu de confrontation entre des préoccupations strictement naturalistes et des préoccupations plus larges, de développement durable du territoire : des controverses et relations difficiles entre des APNE qui mettent en avant des intérêts strictement naturalistes et l'équipe du SIAGM, qui entend les intégrer dans une vision du développement durable, en témoignant.

Dès lors, la concertation est une porte d'entrée pour la compréhension de tous ces enjeux et leur articulation. Elle doit permettre, par la recherche de compromis, de trouver la meilleure synthèse entre des besoins d'usage individuel ou collectif de l'environnement local et les besoins de préservation d'un environnement local et global. La concertation vise à ce que ce le compromis soit acceptable. Sur cette base, il s'agit d'intégrer un intérêt environnemental territorialisé dans des dynamiques de développement durable : il s'agira ensuite, au cœur du territoire, de construire le développement durable en tenant compte de cet intérêt environnemental territorialisé, comme on tente par exemple de le faire dans le projet de PNR du Golfe du Morbihan.



## Deuxième section. Elus locaux et acteurs environnementaux dans la concertation : stratégies, postures et ambiguïtés

Dans cette partie, pour chaque type d'acteurs, nous apporterons des éléments de réponse aux questions posées ainsi dans les objectifs de l'étude : quelle place donnent-ils à la concertation par rapport à d'autres mécanismes d'intervention dans les prises de décision ? Apparaît-elle comme une ressource parmi d'autres ou comme une revendication centrale liée à leurs valeurs ? Quels sont les autres mécanismes d'intervention ? Ce faisant, nous répondrons à une question plus générale énoncée dans les objectifs de l'étude : existe-t-il une différence de perception entre les acteurs environnementaux selon leur statut ?

### Chapitre 3. Les élus locaux dans la concertation

#### 3.1. Lorsqu'il s'agit d'engager des concertations : différents profils d'élus

##### 3.1.1. Un contexte qui impose la concertation comme une référence obligée... mais pas encore partagée

L'ensemble des élus locaux évolue dans un contexte marqué par plusieurs éléments déterminants quant à leur engagement dans des concertations, ainsi décrits par Yves Brien :

- « *La concertation est toujours de plus en plus présente, y compris dans les textes de loi* ». Ceci signifie qu'à côté des obligations réglementaires qui s'imposent aux élus, la concertation est de plus en plus présente dans les discours, les actes, ce qui l'impose dans la vie publique. Si certains élus pouvaient être sourds à certaines exigences de concertation et de participation, cette posture est de plus en plus difficile à tenir.
- « *Les Collectivités Publiques Locales ont été poussées par les règles et par la nécessité de prendre en compte les paroles d'habitants de plus en plus aptes à s'exprimer... y compris si c'est un avis NIMBY* ». L'un des moteurs de la concertation est donc la capacité des habitants à s'exprimer sur et dans la vie publique, capacité qui a considérablement progressé.

Dans ce contexte, la concertation s'impose comme une référence obligée, mais pas vraiment partagée tant les pratiques sont diverses. Selon Yves Brien, « *on observe des concertations-alibis sur des sujets sensibles* » : on parle alors de « *concerter les gens* », ce qui vise à obtenir des arguments pour « *faire passer* » le projet. Alors que certaines démarches, comme le souligne une élue écologiste, relèvent bien plus de la communication que d'une concertation, d'autres vont très loin en matière de construction collective, comme dans le cas du projet de Parc Naturel Régional du Golfe du Morbihan. Comme nous l'avons posé dans l'hypothèse n°1, il existe à l'évidence différents profils d'élus qui déterminent en partie cette diversité de pratiques.

##### 3.1.2. L'élus « hyper-motivé », qui développe des concertations et prend des risques

Pour certains acteurs, la concertation est liée à des valeurs démocratiques et sociétales. Ce sont des acteurs associatifs mais aussi des élus : Yves Brien rappelle que l'« *on observe des élus qui sont des hyper-militants de la concertation* ». Ils engagent des concertations non seulement pour servir leurs projets de territoire mais aussi afin qu'elles aient valeur d'exemple. Certains élus de la mouvance écologiste, à l'image de Joël Labbé ou d'autres élus locaux évoqués par certaines personnes interviewées, recherchent clairement cette exemplarité dans le domaine environnemental, afin

d'entraîner d'autres collectivités publiques locales dans cette voie. Ces élus sont généralement très conscients de ce que la concertation requiert, en termes de compétences notamment. Et vont généralement raisonner et structurer des démarches de concertation qui se veulent conséquentes et bien menées.

Certains de ces élus ont un engagement environnemental, sans que cela ne soit systématique. Leurs engagements environnementaux et en faveur de la concertation sont alors difficilement dissociables et s'inscrivent dans une logique du Développement Durable qui fait de la participation et de la gouvernance une condition d'un tel développement. Le cas de Joël Labbé, maire de Saint Nolff et président du Syndicat Intercommunal qui porte le projet de PNR du Golfe du Morbihan, est emblématique de ce profil. De nombreux projets environnementaux ont vu le jour dans sa commune, chaque fois mis en discussion.

Cette posture comporte des risques. Yves Brien souligne le fait qu' « *ils peuvent jouer leur mandat là-dessus, notamment quand la concertation permanente débouche sur l'inaction* ». Sans parler d'inaction, la concertation est parfois mal comprise du fait de la faible visibilité de ses produits. Un autre risque est mis en avant par Joël Labbé, selon lequel l'ouverture à la concertation peut être mal comprise par ceux qui sont invités à y participer et n'en saisissent pas toujours les limites. Il évoque des ajustements nécessaires lorsque sa commune s'est engagée dans un Agenda 21, avec la mise en place d'un « Comité de Pilotage » - termes sans doute mal choisis - constitué de citoyens. Ils se sont appropriés des sujets relatifs au développement durable et ont construit des propositions. Les élus « *sont apparus comme des censeurs* », lorsqu'ils ont rejeté certaines propositions qui n'étaient pas viables, soit financièrement, soit sur le plan juridique. Ceci a posé la question du « *comment travailler ensemble* » et a mis les élus dans une position délicate. Finalement, le comité de pilotage est devenu une association indépendante, dont deux représentants participent à tous les comités consultatifs mis en place au sujet de chaque politique de la commune : cela permet de faire le lien entre la réflexion sur l'Agenda 21, les projets de la mairie et les apports des élus. Avant que cet ajustement ne clarifie les choses, les élus s'étaient mis dans une situation à risque.

### 3.1.3. L'élus contraint, qui ferme le jeu tant qu'il le peut

On trouve ensuite des élus qui ne s'ouvrent à la concertation que s'ils y sont obligés et vont tenter par tous les moyens d'en limiter l'ouverture. Dans le cadre de cette étude ou *via* d'autres travaux, différents arguments nous ont été donnés par ces élus, justifiant leur position. Selon l'un d'entre eux, « *la concertation crée des besoins* » : elle permet à des attentes et demandes de s'exprimer, face auxquelles l'élus se sent obligé d'apporter des réponses, alors qu'il n'en a pas toujours les moyens. L'élus craint les attentes soulevées par la concertation et préfère ne pas offrir de lieu d'expression à ces attentes et demandes. Un autre élu rappelle que « *c'est l'élus qui décide* » : l'élus craint, en ouvrant le jeu, de ne pas pouvoir fixer la frontière entre ce qui est du ressort de la démocratie représentative et ce qui relève de la participation. Il peut avoir peur de perdre des prérogatives et/ou de devoir faire face à une certaine confusion.

Ces craintes le conduisent à « *fermer le jeu* » au maximum, c'est-à-dire qu'il ne va mettre en place de processus de concertation que s'il y est contraint par la loi et il va le faire *a minima*. Il en résulte des concertations qui, par exemple autour d'un SCoT, se résument à deux réunions publiques autour desquelles une publicité est donnée afin de montrer que « *l'on concerte* », mais qui réunissent très peu de participants, aucun effort n'ayant été consenti pour une mobilisation effective.

### 3.1.4. Une majorité d'élus entre prudence et intérêt

Entre ces deux pôles, la majorité des élus semble « balancer » entre prudence et intérêt. Ils se situent dans le gradient qui relie ces deux pôles, tout en mettant en place des processus qui, lorsqu'ils ne répondent pas à une obligation, répondent avant tout à une certaine pragmatique. D'un côté leur intérêt pour la concertation n'est pas suffisant pour les inciter à mettre en œuvre des processus de concertation en l'absence de motifs purement pragmatiques. D'un autre côté, leurs craintes ne suffisent pas à les empêcher d'en mettre en œuvre si leur pragmatisme leur suggère que la concertation peut servir leurs projets et ambitions. La perspective d'un bénéfice politique fait partie des paramètres pris en compte.

Cette approche pragmatique s'est imposée au cours du temps, jusqu'à faire entrer la concertation dans les « *pratiques publiques nécessaires* », termes employés par un élu dont les propos illustrent

bien la posture de ces élus : « *pour moi, la concertation fait partie des pratiques publiques nécessaires (...), mais au final, c'est le représentatif qui doit décider, après la concertation* ». Il ajoute qu'« *une concertation maximale et permanente fait que l'on a du mal à avancer* » et qu'il faut donc trouver un juste équilibre.

Parmi ces élus, certains sont conscients des compétences et de l'investissement à réaliser pour mettre en œuvre de réelles concertations, mais d'autres n'en ont pas conscience : la réunion publique est alors un format d'échange très récurrent, sans qu'aucune action ne soit mise en place en amont pour créer les conditions de la mobilisation et de la participation. Certains de ces élus sont alors déçus des résultats obtenus, ce qui les conforte dans un intérêt modéré pour la concertation.

D'autres élus mettent en place des concertations sérieuses, basées sur une méthodologie, des compétences et un temps suffisants. Mais on constate qu'ils peuvent, au même moment, investir sur de vraies concertations dans certains domaines et investir très peu sur d'autres concertations qui se limitent à quelques réunions ponctuelles. Tout dépend des enjeux et de leurs objectifs et là encore, c'est une approche très pragmatique du rapport entre l'investissement et les bénéfices attendus qui l'emporte.

Ceci nous conduit à remettre en cause le caractère déterminant des profils d'élus, tels qu'ils figurent dans la typologie de Ballan (2002) ou dans la typologie présentée dans notre hypothèse n°1. Ils n'expliquent qu'une partie de la réalité, car d'une part chaque élu adopte des comportements différents selon les situations rencontrées, d'autre part son comportement est largement déterminé par une analyse des risques et bénéfices escomptés. Nous allons maintenant analyser plus en détail ce qui compose cette pragmatique de la concertation.

## **3.2. Au-delà des profils des élus : une logique pragmatique qui détermine leur approche de chaque concertation environnementale**

Face à chaque situation qui pourrait justifier la mise en place d'une concertation environnementale, chaque élu (à l'exception d'une minorité d'élus soit hyper-motivés, soit fermés à la concertation) va raisonner l'opportunité et les modalités de sa mise en place à partir des paramètres suivants.

### **3.2.1. Des risques et bénéfices politiques mis en balance**

La concertation n'est pas neutre politiquement : elle fait courir des risques que l'élu compare aux bénéfices qu'il peut en escompter.

Par exemple dans le cas de Bon Air, un agent souligne l'intérêt de la concertation tout en affirmant qu'« *en plus, chacun en retire un bénéfice politique* ». La concertation sur le concept d'éco-quartier a notamment « *permis au maire de se positionner comme le développeur des éco-quartiers carribéens* ». Par ailleurs, en amont, on s'aperçoit que le projet n'est pas étranger à la volonté de la mairie de reconquérir un canton gagné par le parti indépendantiste lors des élections précédentes, objectif qui sera effectivement atteint. Dans le cas de Soyaux, la concertation a été lancée par une association mais les élus qui y participent y trouvent un cadre de rencontre avec les citoyens qui contribue à les faire connaître et reconnaître. A Balaruc-les-Bains, le maire qui se montrait réticent à ouvrir un dialogue avec l'association Vigilance Dépollution a perdu les élections, ce qui n'est sans doute pas sans rapport avec cette posture. Il parle d'une « *pollution politique* » émanant du conflit, ayant joué un rôle déterminant dans les stratégies politiques des uns et des autres. Pour d'autres acteurs interviewés, les événements ont influencé les élections mais à l'échelle de quartiers, sans être déterminant au niveau de la commune pour autant. Son successeur quant à lui semble tirer un bénéfice manifeste du gain de transparence et du dialogue qui s'est établi.

Obtenir un bénéfice politique n'est pas toujours une chose facile. Certains projets environnementaux font courir un risque politique à celui qui le porte : seule son acceptation et une certaine adhésion à ce projet lui permettront d'en tirer un bénéfice. Dans le cas de Méricourt Labbé, un agent du service public souligne le fait que « *le maire prenait un risque en proposant quelque chose d'un peu différent* ». Dans le cadre de ce type de projets, selon un élu, « *c'est important que la population soit avec le maire dans ses projet* » (...), « *les habitants peuvent pas dire : il a fait ça tout seul* ». Ce n'est qu'à cette condition qu'un bénéfice politique peut être entrevu.

D'une façon générale, le bénéfice escompté est mis en balance avec un certain nombre de risques : ce sont des risques de perte de contrôle de la concertation, d'émergence de conflits issus de la concertation qui pourraient être la source de blocages durables (le cas de la concertation pour la mise en place du Parc Naturel Marin de la Mer d'Iroise en apporte une illustration, avec quinze ans de conflits), ou encore d'indécision et de retard dans la mise en place de projets. Pour des élus jugés au vu de leurs projets et contraints par la durée de leur mandat, c'est un risque important.

### **3.2.2. L'élu face à la loi, l'élu face au conflit**

Nous avons insisté dans la partie bibliographique sur les obligations de concertation désormais prévues par la loi. Mais ces obligations laissent une grande latitude à l'élu dans le choix des modalités de la concertation, et certains d'entre eux se satisfont fort bien de réunions publiques qui ne réunissent que quelques personnes, de façon très ponctuelle. Le cas d'une grande ville qui a vu son SCoT annulé du fait d'un contentieux avec une APNE le montre bien : lors de l'élaboration du premier document, la « concertation » avait été limitée à une réunion dans chacune des intercommunalités qui composent le périmètre du SCoT, réunions qui visaient à présenter et discuter du projet de SCoT et ont mobilisé moins de dix personnes chacune. Pour élaborer la nouvelle version du SCoT, cette démarche est reproduite à l'identique, avec le même résultat en termes de participation. On ne saurait ici parler de concertation, mais ceci suffit à répondre à l'obligation légale fixée par la loi SRU.

Leur logique pragmatique conduit les élus, face à la loi, à choisir des modalités de concertation « fortes » ou « faibles », en fonction de ce qu'ils en attendent. Leur réaction face au conflit est toute autre. Il s'agit de trouver une porte de sortie à des blocages qui peuvent durer. L'ouverture d'un dialogue semble alors inéluctable, mais il s'agit alors d'un dialogue réel, que l'on souhaite efficace. Le conflit peut être lié à des nuisances ou à des dégradations de l'environnement vécues et perçues différemment par les protagonistes, comme à Balaruc-les-Bains, ou opposer les Collectivités Publiques Locales et leurs élus à des acteurs qui ne respectent pas la loi. Or, dans ces derniers cas, le rappel à la loi suffit rarement à sortir du conflit. Le non respect de la loi est alors une source de quasi obligation de concertation, en particulier dans le champ de l'environnement où l'effectivité de la loi est largement questionnée. Préfets et procureurs tardent à faire appliquer la loi, voire même à donner suite aux procès verbaux d'infraction dressés par les services de l'État. Face à cela, certains travaux (Cadoret, 2010) montrent que la régulation des conflits passe nécessairement par une combinaison d'actions : la concertation en fait partie. Elle apparaît comme un recours très pragmatique dans des situations où nombre d'acteurs voudraient faire appliquer la loi, mais n'y parviennent pas.

### **3.2.3. Une analyse de la situation qui détermine le choix du recours à la concertation et de ses objectifs**

Nombre d'élus mettent en place des concertations non pas du fait de la loi ou d'un conflit, mais parce que la situation, une fois analysée, les y conduit. Le cas de Bon Air en offre une bonne illustration.

A l'origine du projet, se trouve une volonté commune de l'Agence Nationale de la Rénovation Urbaine (ANRU) et de la Ville de Fort de France d'intervenir sur ce quartier. Pourquoi Bon Air ? Le quartier est très dégradé, la copropriété ne fonctionne pas, il s'agit d'une population en souffrance, il y aurait plusieurs centaines de morts en cas de séisme..., mais c'est aussi une opportunité politique (déjà évoquée) et urbanistique du fait de la localisation du quartier (site en belvédère avec vue sur la baie de Fort De France, comptant 4,5 hectares proches du centre ville). L'Etat souhaite également intervenir car, via un bailleur social, il reste propriétaire d'une partie des logements, or les impayés s'accumulent. L'ANRU incite la ville de Fort de France à créer un Groupement d'Intérêt Public (GIP) qui lui permet d'associer le Conseil Général et le Conseil Régional à une action conjointe et réserve des fonds en 2007 pour Bon Air, mais le GIP doit alors élaborer un projet qui sera soumis à l'ANRU. Le plus facile est de démolir : cela n'a pas été souhaité par les habitants, mais il existe une justification liée au risque sismique.

Sur cette base, pourquoi engager une concertation avec les habitants ? Selon un agent, « *il faut présenter les projets, c'est un passage obligé* ». C'est une obligation dont on attend peu de choses car selon un autre agent, l'« *aspect éco-quartier passe largement au-dessus de la tête des gens. De toute façon, les gens ne se représentent pas les choses à partir d'un plan, il faut faire des simulations* ».

de 3D mais même comme cela, le média est difficile à s'approprier pour les gens. Il est difficile de faire palper aux gens ce qui va se passer. Des discussions, on en retient quelques bribes... ». En réalité, au-delà d'une pseudo-obligation de présentation des projets, la concertation répond à une analyse de ce qu'il est possible de faire, avec ou sans l'adhésion des habitants. Selon un agent, « on n'aurait pas pu faire ce projet sans la population » et un autre agent souligne que « vu où l'on est, si l'on n'a pas l'accord des habitants, on ne pourra rien faire ». Enfin, pour une troisième personne, « la concertation sera l'une des conditions de réussite du projet, car en cas de conflit, on ne pourra pas vendre la partie privée. L'image négative de Bon Air perdurera : qui voudra venir s'installer là ? ». Les élus ont analysé et pris en compte ces paramètres.

La situation, telle qu'elle est analysée, impose non seulement une concertation mais aussi ses objectifs. Or, un élément clé de cette situation, qui s'avère déterminant, est l'histoire et l'on ne pourra comprendre la dynamique de la concertation sans y revenir. Dans le cas de Bon Air, c'est aujourd'hui un élément déterminant quant à la raison d'être et aux objectifs du processus. En effet, en Martinique, lors de l'effondrement du système basé sur la canne à sucre, au début des années 1960, des milliers de travailleurs sont venus s'installer sur des zones marécageuses ou des « mornes » et peupler les quartiers périphériques de Fort de France, où ils reconstituaient un mode de vie communautaire, dans des conditions précaires (habitat spontané). Ce sont successivement les habitants de Saint Pierre, après le tremblement de terre du début du XX<sup>ème</sup> siècle, puis ces travailleurs ruraux qui ont créé des habitats spontanés. A partir des années 1960 et jusqu'aux années 1980, ils ont été relogés dans des barres d'immeubles qui ceinturaient l'« en-ville » : ceci était considéré comme un progrès par des politiques qui leur donnaient accès à des logements salubres, certes très exigus (environ 50 m<sup>2</sup> pour un T4), mais avec l'eau courante et des sanitaires. Cependant, ce relogement n'a pas été fait à la demande des habitants. Bon Air s'inscrit dans cette dynamique : les habitants venaient du même quartier et ont été relogés à la fin des années 70.

Ce contexte explique certains problèmes actuels, à commencer par l'existence d'un esprit communautaire dans le quartier de Bon Air, mais aussi l'absence d'un esprit co-gestionnaire. Les habitants avaient un logement certes précaire, mais pour lequel ils ne payaient ni loyer, ni charges collectives : ils ont ensuite été « décasés » (selon le terme consacré) sans l'avoir souhaité et ne voient pas pourquoi ils devraient désormais payer des loyers et des charges collectives. Ils considèrent que la ville les a relogés à titre gratuit et les a pris en charge. La ville de Fort de France a du pallier à l'absence de copropriété et de paiement des charges collectives, prenant en charge elle-même la collecte des déchets et, en grande partie, l'approvisionnement en eau. Il existe donc paradoxalement à la fois une certaine communauté d'appartenance, liée au fait que les habitants ont les mêmes racines, et une absence de prise en charge collective de la gestion du quartier. L'histoire explique aussi que la rénovation du quartier ait été considérée avec suspicion par des habitants qui ne l'ont pas choisi, comme ils n'avaient pas choisi, il y a une trentaine d'année, de quitter leur habitat spontané<sup>6</sup>. Ces antécédents déterminent certains objectifs poursuivis implicitement via le processus de concertation, qui sont (bien qu'ils ne soient pas explicitement posés ainsi) notamment de favoriser l'appropriation et l'acceptation du projet, afin qu'il ne soit pas subi mais compris, puis de favoriser la formation des habitants pour l'émergence d'un collectif co-gestionnaire.

Tout ceci laisse à penser que l'élu pragmatique choisi finalement assez peu de choses. Dans tous ces cas, la concertation n'est ni vraiment un choix, ni une stricte obligation, mais un recours face à une situation que l'élu analyse et qui lui impose certaines options. Ceci explique le fait qu'un même élu puisse engager une concertation très ambitieuse dans certains cas, alors qu'elle restera minimaliste dans d'autres cas.

#### **3.2.4. Une pragmatique qui conduit les élus à accompagner des concertations nées d'autres concertations**

Les élus sont parfois conduits à accompagner des concertations nées d'effets « boule de neige » de concertations qu'ils ont mises en place antérieurement. Dans le cas de Bon Air par exemple, la concertation sur le cahier des charges d'éco-quartier caribéen est une concertation interinstitutionnelle née d'une concertation locale : les élus se doivent de l'accompagner, d'autant plus

<sup>6</sup> On retrouve ceci par exemple dans les écrits de Patrick Chamoiseau, martiniquais et prix Goncourt 1992 : « il y venait au nom de la mairie, et pour rénover [le quartier de] Texaco. Dans le langage de sa science, cela voulait dire : le raser ». Ceci reflète une certaine vision de la rénovation des quartiers populaires.

que les bénéfices escomptés sont élevés, pour des risques minimes. Dans le cas du projet de Parc Naturel Régional du Morbihan, de nombreuses concertations sont nées de concertations antérieures : une concertation entre agriculteurs et élus au sujet de l'agriculture littorale a par exemple engendré d'une part une concertation entre agriculteurs et ostréiculteurs sur la qualité de l'eau dans un bassin versant, d'autre part une concertation entre chasseurs et agriculteurs pour la gestion de friches. A Méricourt l'Abbé, la concertation est trop récente pour voir de telles séries d'effets, mais on observe que le maire n'a pas fait le choix de la concertation tout seul mais se trouve aujourd'hui engagé dans un processus qui devrait engendrer d'autres concertations. Au départ du processus, le maire reçoit un courrier de la Région concernant une enquête transport à laquelle il répond. La Région s'intéresse alors à sa commune, située sur la ligne ferroviaire Amiens-Lille. Les premiers contacts se nouent et une démarche d'AEU est évoquée. La démarche d'AEU repose sur un principe de concertation qui sera adopté dans le PLU. Le maire reprend aujourd'hui cette approche qu'il souhaite mettre en place pour les projets de réaménagement du centre bourg de sa commune. Ces effets « boule de neige » (Beuret et Cadoret, 2011) conduisent l' élu à accompagner des dynamiques de concertation qui émergent presque à son insu. Il trouve souvent un intérêt à le faire, d'autant plus qu'il a contribué à les faire émerger et qu'un ensemble de concertations environnementales peuvent apporter des changements et une certaine exemplarité à son territoire : mais il en raisonne à chaque fois les bénéfices possibles et les risques, à partir d'une analyse de chaque situation.

### **3.3. La place de l' élu local dans des concertations qu'il n'a pas initiées : dynamiques exogènes, dynamiques endogènes**

L' élu local peut mettre en place des concertations, mais il peut aussi être sollicité pour participer à des concertations engagées au sein de son territoire par d'autres acteurs (dynamiques endogènes), ou venues d'ailleurs, souvent d'un niveau supérieur (dynamiques exogènes). L' élu local n'est plus le leader de l'action, mais il doit s'y positionner avec un rôle particulier.

#### **3.3.1. Dans des concertations venues d'ailleurs : un rôle de porte-parole d'intérêts reconnus légitimes**

Lorsque la concertation vient d'ailleurs, l' élu local se positionne d'abord comme représentant d'intérêts locaux qu'il considère légitimes. Les propos d'un maire impliqué dans les groupes de liaison mis en place par EDF et qui soutient le projet de Parc Hydrolien de Paimpol Bréhat, sont édifiants à ce sujet : « *il y aurait eu une opposition des pêcheurs et des ostréiculteurs, cela aurait été différent* ». Elle reconnaît qu'elle aurait alors soutenu la position des pêcheurs, certes à contrecœur car elle est intéressée par ce projet et finalement, « *s'il y avait eu une opposition de la part des pêcheurs, c'est sûr que ça tombait à l'eau* ». Elle n'évoquera pas les intérêts des pêcheurs plaisanciers et affirme qu'elle ne se serait pas opposée à l'installation d'éoliennes, dont les impacts visuels sont souvent l'objet de vives oppositions de la part des résidents secondaires. Elle opère donc une sélection dans les intérêts représentés, en fonction de certains principes de légitimité : l'ancrage d'un groupe social et de son activité dans le territoire, ce que ce groupe et son activité apportent au territoire en termes économique mais aussi en termes d'image, semblent être des critères déterminants. Dans ce contexte, certains groupes locaux parviennent très difficilement à se faire reconnaître une légitimité : c'est le cas des résidents secondaires, même dans des communes où ils sont majoritaires. Ce n'est donc ni une question de nombre, ni une question de poids dans l'économie locale, mais d'autres principes de légitimation sont convoqués. L' élu local a donc certes un point de vue personnel mais aussi un rôle de porte-parole d'intérêts locaux qu'il reconnaît légitime : c'est à la fois un censeur et un porte-parole.

#### **3.3.2. Le garant d'un intérêt territorial, à l'interface entre l'intérêt individuel et l'intérêt général**

Que la dynamique soit exogène ou endogène au territoire, l' élu local joue ensuite un rôle de représentant d'un intérêt territorial qui dépasse tant l'intérêt d'un groupe qu'une somme d'intérêts individuels. Il s'ensuit une première difficulté de positionnement, des groupes de citoyens jugeant que l' élu est là pour représenter leurs intérêts ou tout au moins les intérêts localement exprimés. Or certains intérêts, notamment environnementaux et patrimoniaux, ne s'expriment pas directement. Dans le cas du Parc Hydrolien de Paimpol Bréhat, une élue locale évoque la position d'opposants locaux à la localisation du câble d'atterrage, qui proposaient un autre site plus loin de chez eux, situé

dans une zone naturelle protégée : « *chacun a son petit domaine... mais l'environnement, c'est sur l'ensemble de notre territoire qu'il faut le protéger* ». Cet exemple est emblématique de situations délicates pour des élus confrontés aux associations de défense d'un intérêt localisé et qui doivent défendre un intérêt territorial.

Face aux associations de défense d'intérêts localisés, l'élu local, ancré dans la République, se positionne aussi comme un représentant de l'intérêt général, ce qu'illustraient très bien les propos de Martine Aubry cités dans le rapport bibliographique (ainsi résumés : nous décidons qu'il faut des logements sociaux car cela répond à l'intérêt général : ce n'est pas discutable, par contre nous voulons bien discuter de... ). Mais lorsque l'intérêt général, notamment environnemental, heurte un intérêt territorial, parfois également environnemental, surgit une autre difficulté de positionnement pour l'élu local. On s'aperçoit que les élus se positionnent de diverses façons, selon leur sensibilité mais aussi leurs ambitions, entre l'intérêt général et l'intérêt territorial. Certains sont des élus de la république avant d'être les élus d'un territoire, alors que c'est le contraire pour d'autres élus.

Notons que lorsque l'Etat est absent, l'élu local prend souvent explicitement la position de représentant de l'intérêt général, en plus de celle de représentant de l'intérêt territorial. Mais lorsque l'Etat est présent, notamment dans des concertations exogènes, l'élu local se trouve confronté à une représentation de l'intérêt général et se sent parfois ignoré. Par exemple dans le cas des éoliennes en mer, un maire reconnaît que le Domaine Public Maritime est bien le domaine de l'Etat... « *sauf que l'élu local est celui qui porte l'intérêt du territoire. Il nous est insupportable d'imaginer que l'on puisse seulement servir de prise d'électricité* »

Lorsque l'Etat porte et pilote le projet, certains élus préfèrent se mettre en retrait. C'est le cas à Dijon, lorsque l'Etat porte le projet de LINO. Un élu dit ainsi de sa mairie qu'elle « *n'est pas positionnée comme un relais Etat/citoyen* », mais assure simplement une information minimale et redirige vers les services de l'Etat. A l'heure actuelle où les travaux se réalisent, elle « *veille à ce que les choses évoluent bien* ». Malgré le fait que le projet est décrit par les élus eux-mêmes comme « *un projet intercommunal fort, porté par tous [les élus] car indispensable* » et où le Grand Dijon a un poids en terme de prise de décision (il finance à hauteur de 22,5%), les élus locaux restent éloignés du dossier car l'Etat le pilote. Un élu souligne « *on est plus spectateur qu'acteur dans ce dossier* » ; un autre dit « *on sait que ça avance, mais on ne sait pas bien où on en est. Les gens savent pas bien, il n'y a pas régulièrement de réunions d'informations* ». Ce maire nous précise qu'il ne participe pas aux réunions organisées par les services de l'Etat sur le projet « *car c'est jouer le jeu des opposants : ce serait prendre le maire à témoin. C'est le maître d'ouvrage qui gère, s'il doit informer le public, c'est eux qui le font (...)* s'il y a des opposants, on leur dit de s'adresser aux porteurs du projet ».

Tout ceci illustre les difficultés rencontrées par des élus « *pris en sandwich* » et voués à jouer un rôle d'interface dans lequel ils adoptent des postures diverses et essuient souvent des critiques de toute part.

### **3.3.3. Un rôle clé de médiation et d'intermédiation locale, qui sert la concertation**

La posture de l'élu, entre intérêts locaux et généraux, est donc particulièrement délicate. C'est une posture d'interface mais surtout de médiation, qui lui prend beaucoup de temps et d'énergie, sans être réellement reconnue.

C'est ce que souligne une élue, qui évoque notamment le travail de médiation et d'intermédiation implicitement demandé aux élus dans le cadre du projet de Parc Hydrolien de Paimpol Bréhat. Dans le cadre de ce processus, les élus ont participé aux groupes de liaison, puis ce sont eux qui diffusent l'information et expliquent les choses localement « *car les gens s'informent notamment auprès des élus* ». Cette élue poursuit en affirmant qu'« *avec la réforme territoriale, on dit qu'on n'aura plus besoin des mairies. Moi, je dis qu'on aura de plus en plus besoin des mairies. Car tout le monde n'a pas la chance d'avoir fait des études, d'avoir un niveau social... Les gens appellent la mairie, c'est la base. Le relationnel est très important : c'est un rôle essentiel des élus* ».

Plus qu'une intermédiation ponctuelle, le rôle de l'élu local est très important pour tisser un réseau de relations sociales locales, qui est une ressource-clé lorsqu'une concertation s'engage. Dans le cas de Paimpol Bréhat, le Comité des Pêches et une élue évoquent l'existence d'un « *vrai tissu* » de relations,

comme un facteur très favorable à la concertation. Le Comité Local des Pêches est par exemple présent dans le SCoT, le SAGE et un groupe de travail sur la Gestion Intégrée de la Zone Côtière. Les élus participent également à de nombreuses instances qu'ils contribuent à mettre en place et qui créent le « tissu » qu'ils évoquent. Certains élus souhaiteraient que leur action, à ce niveau, soit mieux reconnue, car elle contribue de façon déterminante au succès de toute concertation, qu'elle soit endogène ou exogène au territoire.

#### **3.3.4. L' élu local, pour arrimer l'exogène et l'endogène ?**

De fait, l' élu local est à la fois un représentant du territoire auprès de l'Etat et le représentant d'intérêts supra-territoriaux au sein du territoire. Peut-il être mobilisé pour articuler, arrimer des dynamiques de concertation exogènes, qui s'imposent au territoire comme le sont par exemple les processus liés aux projets d'énergies renouvelables et des dynamiques de concertation endogènes propres au territoire ?

Cet arrimage pose bien des problèmes, comme nous l'avons déjà souligné dans d'autres travaux (Beuret et Cadoret, 2011). Des problèmes surgissent à la fois lorsque la greffe d'un processus exogène s'opère mal (par exemple dans le cas des éoliennes en mer, avec des difficultés évoquées ultérieurement), ou lorsqu'une dynamique endogène suppose une reconnaissance externe, globale. Par exemple le cahier des charges d'éco-quartier carribbéen, issu d'une concertation locale, restera sans valeur s'il n'est pas reconnu par l'Etat, or on constate là encore des difficultés d'articulation. Le député maire de Fort de France, actif à la fois localement et sur la scène nationale dans la lutte contre le logement insalubre Outre Mer (et auteur d'une loi sur ce sujet), pourrait jouer un rôle de passerelle entre les niveaux locaux et nationaux. Il apparaît que les élus locaux ont un rôle à jouer pour arrimer des dynamiques endogènes et exogènes, mais ils se plaignent de ne pas être suffisamment écoutés dans le cadre de dynamiques exogènes ou pour faire reconnaître des dynamiques endogènes. Ce sont souvent de grands élus, ayant à la fois une dimension locale et une dimension nationale qui auraient les moyens de le faire, mais ils sont souvent peu disponibles.

Il nous semble qu'un rôle devrait être plus clairement reconnu aux élus locaux dans l'arrimage de l'endogène et de l'exogène. Ceci suppose que l'Etat leur fasse confiance pour jouer ce rôle, ce qui n'est pas toujours le cas. Cela suppose aussi que l'existence de problèmes de ce type soit mieux reconnue.



## **Chapitre 4. Les associations de protection de l'environnement et les autres acteurs environnementaux dans la concertation**

### **4.1. Le monde des associations de protection de l'environnement : qui sont-elles ? Quel est leur positionnement dans la concertation ?**

#### **4.1.1. Coopération versus opposition : une ligne de fracture et des passeurs**

Pour certains de nos interlocuteurs, le choix d'une stratégie d'opposition ou de coopération est le principal facteur de fragmentation du monde des Associations de Protection de la Nature et de l'Environnement. Selon un ancien élu, aujourd'hui engagé dans une APE « *le monde associatif reste partagé, avec des gens qui sont dans l'interpellation, l'opposition et d'autres qui veulent construire des projets alternatifs, voire les porter s'ils sont retenus et entrer dans l'opérationnel* ». Il observe que l'on retrouve ces différences de posture y compris au sein de certaines APE.

En réalité, ces différences ont fondé certaines fractures entre associations et au sein de certaines d'entre elles. Le parcours de Jean-Claude Pierre en témoigne puisqu'il a servi de « *passeur* », en prônant une certaine évolution des APE vers le dialogue et la coopération. Eaux et Rivières de Bretagne, association créée en 1976 et dont il reste membre fondateur, se distingue à ses débuts et jusqu'à aujourd'hui par une dénonciation du modèle agricole breton et de ses effets sur la qualité de l'eau, ainsi que par l'emploi d'une stratégie contentieuse jugée très agressive par le monde agricole. Cette stratégie contribue à rendre cette association audible et reconnue, mais elle a aussi ses limites, décrites ainsi par Jean-Claude Pierre : « *la contestation telle que la pratiquions à Eaux et Rivières, je ne la récuse pas, mais à partir du moment où le débat écologique avait des implications économiques et sociales, je me suis rendu compte que l'on ne gagnerait pas notre combat seulement en s'opposant à un modèle. Il faut proposer des alternatives crédibles, qui soient bonnes pour l'environnement, pour l'économie et pour le social, fondées sur des valeurs, une éthique* ». Cette prise de position provoque un débat au sein d'Eaux et Rivières, qui conduit à la création par Jean-Claude Pierre d'une autre association, Nature et Culture, qui répond à cet enjeu : il s'agit notamment de « *montrer ce qui marche* » et d'engager un dialogue autour de ces alternatives. Plus tard, Jean-Claude Pierre créera, avec d'autres, le réseau Cohérence, composé à la fois d'organisations agricoles, d'associations de consommateurs et d'APE, qui est déjà, en soi, une plateforme de concertation.

Jean-Stéphane Devisse, du WWF, envisage également la concertation comme une alternative qui répond aux limites des stratégies de dénonciation et d'opposition, notamment au contentieux : « *la concertation permet de trouver des portes de sortie face à l'action contentieuse* » et il évoque le « *nombre incalculable de contentieux face aux projets d'aménagement* ».

D'autres acteurs remarquent que le choix de la coopération est aussi un choix pragmatique, sachant qu'il permet à certaines APE de faire vivre leur structure, en apportant une expertise et en réalisant des prestations. Ceci explique probablement le fait que rares sont les APE d'une certaine envergure, disposant de salariés, qui refusent aujourd'hui toute coopération avec les pouvoirs publics. Ce sont plutôt de petites associations qui restent dans une stricte opposition, mais le choix entre une posture générale de coopération ou d'opposition divise tout de même aussi les grandes APE et marque leur parcours.

#### **4.1.2. Une grande diversité : facteurs de différenciation**

Nous allons dépasser ce premier constat pour explorer la diversité des APE car, comme le souligne un acteur, « *parmi ces associations, il y a tout et son contraire, et ce n'est pas seulement lié à leur taille* ». Plusieurs facteurs de différenciations sont par exemple mis en avant dans les propos suivants :

- « Certaines sont de portée régionale, mais leurs représentants locaux sont généralement liés à un espace particulier : ils sont souvent très naturalistes et se préoccupent peu du reste » : on distingue ici des APE naturalistes et des APE environnementalistes, le terme d'environnement prenant un sens plus large.
- « Certaines ont des buts désintéressés, mais la majorité d'entre elles ont été créées contre un aménagement... ce qui ne veut pas dire qu'elles fassent un mauvais travail... » : en arrière plan de cette affirmation se trouve une distinction entre des « buts désintéressés » ou un intérêt direct.

La distinction entre les associations qui se créent contre un aménagement et celles qui ont « à la fois un fond scientifique et militant » revient de façon récurrente dans les propos de nos interlocuteurs. Nous reprendrons cette fracture de base, mais établirons des distinctions importantes au sein de chacune de ces catégories.

#### 4.1.3. Les APE caractérisées par un concernement direct

Elles sont très fréquemment qualifiées de NIMBY, d'une façon disqualifiante, raison pour laquelle nous préférons parler de concernement, ce qui caractérise bien les motifs pour lesquels elles ont été créées mais permet aussi de considérer leur propre diversité. Nous distinguons en effet parmi elles :

**Les associations de type NIMBY**, « qui se créent contre un projet » greffé dans leur environnement. Elles sont nombreuses, « il s'en crée tous les jours ». C'est par exemple le cas d'une association de riverains qui militaient pour que l'atterrage du câble du Parc Hydrolien de Paimpol Bréhat se fasse dans un autre site, au nom de la défense d'une plage et d'un cordon de galets..., sans s'être rendu compte que le site qu'ils proposaient était une réserve naturelle. Selon Jean-Claude Pierre « elles ne proposent pas d'alternatives alors que lorsqu'elles s'opposent par exemple à l'implantation d'un Centre Technique d'Enfouissement des déchets, il s'agit des déchets de nos sociétés ». Si ces associations sont critiquées, on leur reconnaît aussi une certaine utilité, ce que les propos de Jean-Claude Pierre illustrent bien : « il ne faut pas être contre ces associations car c'est souvent à partir d'une opposition à un projet qu'une autre culture émerge, que des choses nouvelles se créent ». Le cas de l'ADEROC illustre ces propos, car même si elle est toujours restée dans l'opposition, son travail a permis une réelle amélioration du projet. L'Association de Défense contre la Rocade Nord-Ouest et Pour la Protection de l'Environnement Nord-Ouest Dijonnais (ADEROC) est une association née en 1977 contre le projet de ligne routière au Nord-Ouest de Dijon, comme son nom l'indique en partie. Elle mène un combat principalement juridique depuis 40 ans, au début contre le projet et pour un tracé plus au Nord. Depuis la mise en chantier, elle milite pour que le projet présente le moins de nuisances possible (minimisation des problèmes de sécurité, de bruit, diminution des atteintes à l'environnement, etc.). Si, pour certains, « leur crédibilité en a souffert », tous les acteurs interviewés sur ce cas témoignent du remarquable travail fourni par cette association et soulignent les nombreux apports à l'amélioration de la LINO produite grâce à l'efficacité notamment de son Président : « l'ADEROC a fait avancer le dossier et l'a amélioré », « l'ADEROC a soulevé des lièvres », « l'association a réalisé un travail formidable ». L'association a mené une stratégie contentieuse productive et acquis un savoir juridique certain au fil des années. Leurs actions ont contribué à ce que des réunions soient organisées et à ce qu'un certain nombre d'éléments environnementaux soient pris en compte dans les différents dossiers présentés au public. Un élu reconnaît que « l'association a ouvert des espaces de discussion », « on avait plus de commodité à demander des choses qu'on souhaite » (tunnel, mur de protection phonique...). Ce n'est pas le cas de l'ADEROC, mais Jean-Claude Pierre souligne le fait que parmi ces associations, « certaines en restent à l'opposition, d'autres évoluent ». Dans le cadre d'autres travaux, nous avons effectivement rencontré des associations créées dans le « NIMBY » et qui, des années plus tard, ont rejoint le cercle d'APE plus scientifiques et sans concernement direct, avec lesquelles elles collaborent étroitement.

**Les associations qui se créent contre la dégradation d'un environnement direct, qui ne sont pas de type NIMBY** : contrairement aux associations de type NIMBY, elles n'ont pas la possibilité de proposer que les choses se fassent ailleurs, car c'est leur environnement qui est dégradé et se dégrade. Elles peuvent certes s'opposer à un projet ou à la façon dont il est réalisé, comme dans le cas de « Vigilance Dépollution » à Balaruc-les-Bains elles n'ont pas la possibilité d'exiger que ce projet se fasse ailleurs. Vigilance Dépollution milite pour que l'opération de dépollution n'affecte pas

l'environnement de ses membres, en termes de qualité de l'eau et de l'air, mais ne s'oppose pas à la dépollution, qui est un gain pour cet environnement.

Toutes ces associations sont caractérisées à la fois par une posture d'opposition qui est au fondement de leur émergence, une aide de concernement étroite et par le fait qu'elles relèvent d'un Contrat à Durée Déterminée. Elles ne militent pas « pour » mais « contre » et si la menace de dégradation de leur environnement s'éloigne, leur combat n'a plus lieu d'être : l'association « Vigilance Dépollution » s'est ainsi dissolue en 2010 et a même remis des subventions qu'elle a reçues à une autre APE, estimant que son combat est terminé. Leur aire de concernement est étroite : certains membres ont certes tenté de suivre les camions qui transportent la terre polluée ailleurs, mais se sont arrêtés à la frontière de leur aire de concernement, c'est-à-dire pas très loin de Balaruc-les-Bains.

#### 4.1.4. Des APE scientifiques et militantes

Viennent ensuite des associations inscrites dans la durée et caractérisées à la fois par leurs compétences et leur militance. Jean-Claude Pierre les décrit comme « *des associations qui ont une histoire, du recul, des salariés, des organes d'informations, qui sont inscrites dans la durée* ». A la suite de ce que nous avons dit précédemment, nous distinguerons deux catégories.

**Des associations naturalistes ancrées dans la contestation :** elles s'attachent avant tout à dénoncer des atteintes à l'environnement et les modèles technologiques et/ou économiques qui les engendrent. Des alternatives sont parfois citées, mais l'association ne se donne pas pour vocation de les explorer, de les mettre en discussion et d'appuyer leur mise au point. La contestation peut engendrer la construction d'alternatives, mais celle-ci n'est pas au cœur des activités de l'association. L'environnement est avant tout un environnement naturel et l'on s'intéresse notamment à la qualité de l'eau et à la préservation de la biodiversité. Dotées d'une expertise naturaliste reconnue, ces associations coopèrent à l'action publique, par des activités d'éducation à l'environnement, en réalisant des expertises, en gérant certains espaces naturels, en participant à des instances de gouvernance de l'environnement, mais en affichant toujours la contestation comme un « *cœur de métier* ».

**Des associations environnementalistes ancrées dans la construction de la durabilité :** elles s'attachent à dépasser la contestation pour promouvoir des modèles de développement durable et sont parfois, plus que les précédentes, en posture de portage de concertations. Dans le domaine de la qualité de l'eau, ce sont notamment des associations qui sont porteuses d'alternatives aux modèles issus des trente glorieuses. Ceci marque profondément leurs stratégies, tournées avant tout vers la mise en dialogue de visions prospectives et d'alternatives technologiques. C'est par exemple Nature et Culture, qui mise avant tout sur l'échange d'expériences et conduit de nombreux acteurs voir des expériences à l'étranger, que l'association juge réussies et source potentielle d'inspiration. Ce sont parfois des plateformes multi-catégorielles, comme le réseau Cohérence qui, en associant des environnementalistes, des organisations professionnelles agricoles et des associations de consommateur, entend mettre en discussion certaines voies d'amélioration de la qualité de l'eau. Ce sont aussi de multiples associations attachées à un territoire et qui tentent d'y promouvoir un développement durable : c'est par exemple la « *manufacture des paysages* », dans l'Hérault, qui anime des concertations entre les acteurs d'un territoire à partir d'une entrée paysagère et à l'aide d'outils de représentation de la réalité.

L'élargissement de l'aire de concernement, qui va de l'ensemble d'un territoire à l'échelle planétaire, différencie radicalement ces APE des précédentes. Certaines sont attachées à un territoire, alors que d'autres se veulent distancées et militent pour l'environnement, où qu'il soit. Leur action s'inscrit dans la durée et une certaine institutionnalisation. Celle-ci, ainsi que l'expertise qui leur est reconnue, fait que ces associations « *ont pignon sur rue et ne peuvent pas dire n'importe quoi... au risque d'être jugées un peu molles par les associations nimby* », selon Jean-Claude Pierre. Cette institutionnalisation et leur entrée dans le paysage des organisations qui font et/ou scrutent l'action publique, a une autre conséquence qui n'est pas sans importance pour les dynamiques de concertation. Par exemple dans le cas du Parc Hydrolien de Paimpol Bréhat, Vivarmor Nature souligne le fait que s'il n'y avait pas eu de concertation, l'association aurait de toute façon été obligée d'exprimer publiquement un avis, ne serait-ce que vis-à-vis de ses adhérents. Selon cette APE, la concertation qui a eu lieu autour des hydroliennes était incontournable car « *on nous demande des comptes, que ce soit nos adhérents, la*

*presse, etc... », « on a une connaissance du terrain à donner » et « s'il n'y avait pas eu ce processus, on se serait positionné ». Ces APE ont donc, de fait, une responsabilité à assumer qui passe par une certaine vigilance et le fait de rendre public leur évaluation de projets ou politiques susceptibles de provoquer des atteintes à l'environnement.*

Les frontières entre les deux types d'associations que nous avons ici distinguées sont très perméables et certaines APE relèvent des deux catégories, ce qui n'empêche pas cette distinction d'être pertinente.

#### **4.1.5. De nouveaux acteurs, venus à l'environnement par son usage : agriculteurs, chasseurs, pêcheurs,...**

Yves Brien remarque fort justement que parmi les acteurs environnementaux qui ont un statut associatif figurent aujourd'hui des chasseurs ou des pêcheurs qui, depuis quelques années, se présentent comme des gestionnaires et protecteurs d'espaces naturels. Il y ajoute aussi des acteurs de l'éducation populaire, qui fréquentent des espaces naturels avec des groupes et, sur cette base, en sont venu à s'intéresser à l'environnement. Selon Yves Brien, ce sont « *ceux qui sont venus à l'environnement par l'usage* ». Leur motivation n'est pas une militance ni un concernement pour une fraction de territoire, mais un usage qu'ils entendent préserver et mettre en valeur. Nous y ajouterons certaines organisations professionnelles agricoles qui veulent promouvoir des modèles agricoles durables, notamment au nom de leurs effets environnementaux. Ces organisations, comme les associations de chasse ou de pêche, ne voudraient surtout pas être classées parmi les APE, mais elles font partie d'une sphère des associations qui militent, de facto, en faveur de l'environnement.

#### **4.1.6. Des complémentarités largement exploitées dans des coopérations stratégiques**

Au-delà des différences qui existent, ces APE se savent complémentaires et exploitent souvent très bien leurs complémentarités. A propos des associations de type Nimby, Jean-Claude Pierre souligne ainsi le fait que l'« *on a besoin de ces associations, car elles sont capables de ripostes rapides et fortes* », ce qui n'est pas toujours le cas d'APE plus institutionnalisées, travaillant sur plusieurs fronts à la fois. Par ailleurs, se démarquant désormais des APE ancrées dans la contestation, il affirme que l'« *on a besoin de ces associations, même si elles ne proposent pas d'alternatives* ». Il conclut en affirmant que « *le même outil ne peut pas servir à tout* » : ces associations ont donc, chacune, leur utilité.

Dans la pratique, ces associations surmontent très bien leurs divergences pour travailler ensemble. Dans le Golfe du Morbihan, on souligne que l'« *on a l'habitude de faire un travail collectif. On se partage les dossiers, puis on met en commun nos apports avant de les restituer* ». Un autre exemple est celui du département des Côtes d'Armor, où Vivarmor Nature est très impliqué sur le cas de l'hydrolien mais ne s'estime pas compétent sur l'éolien et laisse ce dossier au Groupement Ornithologique des Côtes d'Armor, qui a mené des études sur l'impact des éoliennes off shore sur les oiseaux. Ce sont à la fois des complémentarités de compétences qui sont valorisées et des complémentarités liées à la nature des associations : dans le cadre de travaux sur les grands ports maritimes, nous avons observé par exemple la façon dont des associations nées d'un concernement direct profitent d'une coopération avec des APE strictement naturaliste pour bloquer des aménagements, les naturalistes profitant en retour de la légitimité locale des autres associations : des synergies sont exploitées dans le cadre de coopérations stratégiques.

On notera cependant que certaines associations n'ont pas accès à ces coopérations stratégiques, soit parce qu'elles ne le veulent pas (par exemple les nouveaux acteurs, venus à l'environnement par son usage, qui ne veulent surtout pas s'afficher aux côtés des APE), soit parce qu'elles ne le peuvent pas. Ce sont notamment certaines APE caractérisées par un concernement direct (pas toutes), qui se voient disqualifiées pour des raisons diverses, qui peuvent tenir à leur absence de réelle sensibilité environnementale mais aussi à leur composition sociale (résidents secondaires, populations socialement favorisées) ou à une aire de concernement trop « micro ». Le cas de Vigilance Dépollution en offre une illustration : cette association a cherché des soutiens tant auprès d'APE que d'élus de la mouvance écologiste, mais en a reçu très peu.

#### **4.1.7. Leur place dans la concertation : points communs et différences**

La diversité explique des différences de positionnement dans les processus de concertation. Yves Brien distingue deux axes de différenciation des associations : sur le premier figurent d'un côté des associations très spécifiques et partisans, de l'autre côté des associations qui rassemblent et sont reconnues aptes à être ou à créer un espace de dialogue. Le second différencie des associations très professionnelles et d'autres qui ne le sont pas et n'ont pas d'aptitudes à animer des processus de concertation. Nous nous baserons pour notre part sur notre typologie, qui reprend globalement les critères proposés par Yves Brien car seules certains types d'APE peuvent se voir reconnaître une capacité à rassembler et se dotent de capacités d'animation de processus de concertation.

#### ***Quelles APE mettent en place des concertations autour de l'environnement ?***

Ce sont les APE scientifiques et militantes et, parmi elles, les associations environnementalistes ancrées dans la construction de la durabilité, qui mettent en place des concertations autour de l'environnement. Pour elles, la mise en place de processus de concertation plus ou moins formalisés est une stratégie centrale et parfois même leur « cœur de métier ». Ceci ne passe pas toujours par la mise en place d'instances de concertation. Par exemple lorsque Nature et Culture organise des voyages d'étude, cette association emmène successivement des responsables politiques, des APE, puis des élus locaux voir les mêmes expériences de façon à ce qu'ils en discutent ensuite de façon informelle et mobilisent des références communes dans la construction de politiques publiques et dans des espaces de gouvernance de l'environnement. Ceci produit une construction collective, sans pour autant que des instances de concertation soient mises en place.

Les associations naturalistes ancrées dans la contestation mettent aussi en place des processus de concertation lorsque c'est la condition sine qua non de la protection de biens d'environnement. C'est par exemple une association d'ornithologue qui met en place une concertation avec les grimpeurs en vue de protéger les oiseaux de falaises (Beuret et Cadoret, 2011). Ce n'est pas leur cœur de métier mais une démarche pragmatique et moins systématique.

#### ***Lorsqu'elles y participent, comment se positionnent les APE dans la concertation ?***

Les associations environnementalistes ancrées dans la construction de la durabilité se positionnent souvent comme de possibles médiateurs et animateurs de concertation, du fait d'une capacité à prendre une posture de compromis entre implication et détachement. Malgré leur militance, une capacité de prise de recul leur est souvent reconnue. Par ailleurs, faisant de la concertation l'un des piliers de leur stratégie, elles se dotent souvent de ressources humaines disposant de compétences dans la conduite de tels processus.

Cette fonction est plus difficile d'accès pour des associations naturalistes ancrées dans la contestation, qui participent souvent dans une posture à la fois d'expert et de partie prenante, qui peut être la source de certaines ambiguïtés. Cette posture est aussi celles d'associations venues à l'environnement par un usage, auxquelles il est reconnu une certaine expertise d'un usage et des ressources qu'il concerne.

Les autres catégories d'APE sont des parties prenantes qui défendent un point de vue. Certaines d'entre elles ont des difficultés à comprendre et à jouer le jeu du dialogue, surtout à leurs débuts. L'expérience est ici déterminante, car elles constatent vite qu'elles risquent d'être marginalisées et de devenir inaudibles si elles ne jouent pas le jeu du dialogue. Le cas de l'ADEROC montre que la durée des processus et l'évolution des enjeux peut provoquer une certaine usure pour des APE qui restent dans une stricte posture d'opposition. Cette association a toujours mené des actions contentieuses de façon à faire pression pour l'abandon du tracé initial de la LINO. C'est la voie du conflit qui leur a permis d'être entendue (pour partie : « *on s'est pas battu en vain, même si on a perdu sur le principe* »). Mais, si le combat de l'ADEROC est salué par l'ensemble des personnes rencontrées, il semble avoir perdu de sa force durant ces dernières années (« *l'association vieillit avec la LINO* »). La population s'impatiente de voir une rocade fluidifier le trafic et les habitants qu'elle mobilisait apportent un moindre soutien, même si d'autres habitants suivent leurs actions car ils sont aujourd'hui plus directement impactés. Les décisions de justice ne lui ont plus été favorables ces dernières années, ce qui fait dire à un acteur qu'« *aujourd'hui, c'est un combat d'arrière-garde* » : la dynamique s'essouffle. Mais l'association revendique tout de même qu'elle reste « *vigilante* » même si aujourd'hui elle a cessé tout recours juridiques.

### **Un point commun à toutes les APE : une capacité à mobiliser de l'expertise**

Au-delà de ces différences, on aurait tort de croire qu'il y a d'un côté les experts, de l'autre des profanes. Il y a certes d'un côté des APE qui disposent d'une expertise permanente, qu'elles investissent continuellement dans des concertations. Mais toutes les APE, quelle que soit leur nature, se montrent bien souvent capables de mobiliser une expertise très spécifique et de haut niveau sur leurs sujets de concernement, à partir de leurs membres ou de réseaux très divers. L'ADEROC a par exemple acquis un réel savoir juridique au cours de son combat. Elle est très présente à chaque enquête d'utilité publique et mobilise ses membres pour établir très rapidement un dossier très complet qu'elle remet à la commission d'enquête devant l'étudier avant de rendre un avis sur le dossier présenté par les services de l'Etat. Par ailleurs, Vigilance Dépollution compte parmi ses adhérents un ancien cadre du secteur pétrolier et des personnes diplômées en pharmacologie. Sur le dossier des énergies marines, Vivarmor Nature mobilise un ancien agent du Commissariat à l'Energie Atomique qui dispose d'une expertise dans le domaine énergétique. Dans le cadre d'autres travaux sur les ports maritimes, nous avons constaté la capacité d'associations locales à mobiliser par exemple des experts en santé publique.

Un grand témoin évoque le fait que les associations sont elles-mêmes de plus en plus compétentes, autant que les maîtres d'ouvrage au niveau technique, car les associations se sont nourries à la fois des compétences de jeunes diplômés (au moment des emplois-jeunes notamment) et de « *retraités qui ont commencé à s'apercevoir que dans leur vie professionnelle, ils n'avaient pas réussi à faire passer leurs idées dans l'entreprise* ». Cela a contribué à faire évoluer les stratégies des associations mais aussi des maîtres d'ouvrage et d'une façon générale, de tous ceux qui sont confrontés dans des réunions publiques à des opposants présentant une argumentation claire, structurée, étayée, cohérente.

Leur capacité à mobiliser une expertise permet aux associations une meilleure compréhension des enjeux, des aspects techniques et juridiques et participe aussi à une montée en généralité. L'argumentation de l'association ADEROC a évolué « *on a été amené à réfléchir sur le défi énergétique* ». Si elle défend l'idée d'une rocade plus au nord de Dijon, elle a mûri son argumentation en contextualisant le besoin d'une nouvelle infrastructure routière dans le contexte actuel du « *tout voiture* » : « *L'ADEROC considère que, face à un accroissement annuel de 1000 véhicules/jour dans l'agglomération dijonnaise, il n'est pas possible de répondre indéfiniment par la construction de nouvelles routes* ». Son argumentaire s'est consolidé.

L'expertise mobilisée par les associations, y compris les associations de riverains, est souvent mal reconnue par des interlocuteurs qui voient les APE auxquelles ils s'adressent comme des associations NIMBY dénuées de compétence. C'est une source de violence (car ceux qui s'expriment se sentent injustement méprisés) et de non valorisation des ressources existantes. C'est le fruit d'une vision trop schématique des différences entre « *petites* » et « *grandes* » APE et de leurs places respectives dans la concertation.

En réalité, dans les cas étudiés apparaissent des représentations différentes des associations de riverains. De nombreux acteurs tels que les agents des services de l'Etat reconnaissent la présence de « *compétences très pointues* » au sein des associations, avec un réel apport, que ce soit pour l'amélioration du projet de LINO, comme pour la réflexion collective sur la mise en place d'un protocole de dépollution à Balaruc-les-Bains. Par contre, d'autres acteurs ne leur reconnaissent aucune compétence. Il s'installe alors un climat de méfiance : « *chacun y allait de ses propres analyses* » et dans le cas d'analyses d'eau à Balaruc-les-Bains, « *tout le monde se conteste* ». Un acteur parle même de « *pollution intellectuelle, car personne ne croit plus en qui que ce soit* ».

## **4.2. La concertation, face à d'autres stratégies des APE : alternative ou complément ?**

### **4.2.1. Se former, informer, contester, nouer des alliances : une combinaison de stratégies**

Tous nous interlocuteurs associatifs ont souligné les complémentarités qui existent entre les stratégies mobilisables par les APE et le fait qu'« *il n'y a pas d'arme absolue* ». Dès lors la concertation vient en complément d'actions comme les actions contentieuses auxquelles ils ne comptent pas renoncer.

Elles complètent aussi d'autres stratégies, de médiatisation des conflits, de lobbying, d'accumulation de connaissance, d'éducation à l'environnement, etc... que les APE mobilisent depuis longtemps.

Le tableau suivant synthétise les différents objectifs poursuivis par les associations que nous avons rencontrées, qui précisent qu'il n'y a pas une stratégie plus efficace qu'une autre (« *il n'y a pas une action qui prévaut* »). On retrouve quatre types de stratégies repérées dans la littérature (voir le rapport bibliographique), à savoir les stratégies de sensibilisation et d'éducation, les stratégies participatives, les stratégies contestataires et les stratégies d'alliances à laquelle nous ajoutons ici la stratégie de formation.

Stratégies	Objectif(s) visé(s)	Moyens mis en œuvre
Stratégie de formation	Chercher l'information, se documenter	Accéder aux études et dossiers aux services de l'Etat, se déplacer pour les consulter ; chercher sur Internet
	Echanger entre soi	Programmer des assemblées générales et des réunions de travail
	Surveiller/ veiller	Faire des repérages sur le terrain, être attentif au déroulement des chantiers.
	Assister aux réunions publiques	Etre présent aux réunions publiques organisées par un tiers extérieur. Posture passive.
Stratégie informative	Communiquer auprès du grand public	Création de blog, de site Internet ; médiatisation
	Informers	Organisation de réunions pour diffuser l'information auprès des habitants
Stratégie contestataire	Mobiliser	Organisation de manifestations publiques
	Réaliser des analyses	Faire appel à des experts indépendants ou réaliser des études selon les compétences des membres associatifs
	Attaquer en justice	Constituer un dossier, faire appel à des juristes qualifiés
Stratégie participative	Participer	Donner son avis lors des enquêtes publiques, des débats publics, des conseils de quartiers...  S'exprimer ou avoir une position active lors des réunions publiques, groupes de travail, comité de pilotage, etc. organisés par un tiers extérieur.  Faire des propositions
	Négocier	Lors des réunions restreintes, faire front pour que des propositions soient réellement prises en compte
Stratégie d'alliances	Chercher des appuis	Faire appel à ses réseaux personnels Solliciter les associations nationales S'associer avec d'autres associations locales Faire pression politiquement

**Tableau 8 : panorama des stratégies mobilisées par les associations**

Nous allons ici détailler certaines de ces stratégies : certaines ont déjà été abordées (stratégie de participation), d'autres seront approfondies ultérieurement.

### ***D'abord se former : la stratégie de formation***

Les membres associatifs se forment en se documentant, en acquérant des informations pour être en mesure d'en fournir et d'argumenter, et également pour élaborer d'autres stratégies. Les associations qui se créent en réaction à un projet ont besoin d'un temps pour construire leur argumentaire : il s'agit de comprendre les enjeux d'une situation et de s'approprier le vocabulaire technique. Cette étape est fondamentale car la crédibilité de l'association repose beaucoup sur la capacité de membres à justifier leurs propos. Vigilance Dépollution s'est créée le 09 octobre 2004, soit plus d'un mois après les fortes nuisances olfactives et la découverte d'hydrocarbures dans l'eau du robinet. Pour les membres associatifs rencontrés, ce laps de temps a été particulièrement long et très mal vécu, mais pour être en mesure de constituer un relais légitime pour les riverains et les services de l'Etat, ce temps était nécessaire. Dès sa création, l'association Vigilance Dépollution effectue des démarches auprès de

l'ex-DRIRE pour consulter les études sur le protocole de dépollution. L'ADEROC consulte quant à elle scrupuleusement les études réalisées pour la LINO. Cette stratégie de formation se poursuit tout au long des processus : le fait d'assister aux réunions publiques permet aussi de débattre au sein de l'association afin de réfléchir en interne à la meilleure tactique pour être écouté. C'est ce qui explique que parfois l'association assiste aux réunions publiques de façon passive, sans s'exprimer ni prendre parti. Même lorsqu'elles refusent de participer à une concertation, comme dans le cas du dernier débat public qui a eu lieu sur un terminal méthanier au Grand Port Maritime de Marseille Fos, elles s'arrangent pour que des membres soient présents pour écouter les débats : ils transmettent ensuite à leurs adhérents les informations recueillies.

### **Communiquer et informer : la stratégie informative**

On retrouve dans cette stratégie des opérations de communication et/ou d'information. L'information vise à fournir des éléments de description ou de compréhension de réalités, d'événements, de décisions à un public cible, d'une façon qui se veut la plus objective possible. La communication vise à convaincre et ne s'embarrasse pas d'une recherche d'objectivité : le communicant transmet un message à un public cible, soit en sa présence, soit par le biais de différents supports (écrits, audio-visuels) avec pour objectif l'adhésion de ce public à ce qu'il affirme, propose ou décide, dans l'immédiat ou dans l'avenir (Beuret, 2006).

Faciliter l'accès du grand public à des informations qui lui permettent de se construire un avis et de se mobiliser fait partie des stratégies de la plupart des associations. Par exemple Vigilance dépollution organise des conférences publiques et pédagogiques autour de questions très complexes et techniques sur la pollution des sols par les hydrocarbures, dont elle assure la diffusion sur le web *via* le blog d'un de ses membres. La communication est importante pour faire passer un message et obtenir l'adhésion d'un public à ce qui est présenté ou proposé. En 2006, une nouvelle dynamique est lancée par les membres de Vigilance Dépollution qui accentuent cette stratégie de communication. En plus du blog, un article paraît dans le Canard Enchaîné et un reportage sur France 3 est consacré à la problématique. Selon un agent de l'Etat, les médias sont très importants : ils sont considérés comme des acteurs à part entière des situations de conflits tant ils contribuent à « *alimenter les tensions* ». Les médias sont aussi utiles aux citoyens car ils leur permettent d'être informés grâce aux éléments de compréhension fournis et de se construire une opinion : l'information sert à mobiliser les habitants.

### **Les stratégies de contestation et d'alliances : d'abord mobiliser**

Dans le cas d'associations créées par des personnes sans passé associatif, la définition de stratégies est difficile. C'est le cas des riverains de Balaruc-les-Bains qui se sont organisés en association un mois après les très fortes nuisances olfactives qui accompagnaient le chantier de dépollution en 2004 : « *comme on râlait, on nous a dit de faire une association* ». Avoir un interlocuteur dans ces cas de conflits est important, comme le souligne un agent de l'Etat. Cependant, sans réseau, sans compétences stratégiques (« *on ne savait pas à qui demander* »), la tâche s'est avérée complexe. D'autant plus que l'acteur en cause est une filiale d'une grande multinationale : « *c'était trop gros* ». L'association répond à l'appel à projet « Ensemble Pour Gérer le Territoire » de la Fondation de France en 2006 et reçoit une aide d'un consultant qui l'aide à définir une stratégie d'action. L'idée qu'une mobilisation plus importante, dépassant les limites du quartier est nécessaire pour être entendus s'impose rapidement. Des manifestations publiques sont organisées afin de rendre visible les actions de l'association et de mettre ses objectifs sur le devant de la scène. Vigilance Dépollution a par exemple manifesté à Sète et accroché des guirlandes de bouteilles d'eau (bouteilles mises à disposition par la mairie pour les riverains du site à dépolluer, suite aux problèmes de pollution de l'eau potable). L'association reconnaît que cela n'a pas été très efficace pour mobiliser, mais parvient tout de même à réunir 300 membres. La mobilisation doit être continue, surtout lorsque le processus est long : l'association comptera 60 membres au moment de sa dissolution. A cette mobilisation du grand public s'ajoute la recherche d'appuis financiers, politiques et associatifs.

La mobilisation des associations locales et la recherche d'alliances inter-associatives accompagnent très souvent la mobilisation du grand public. L'ADEROC n'est par exemple pas la seule association à l'échelle intercommunale à refuser le tracé de la LINO. Elles défendent chacune un territoire en particulier, mais elles sont quatre à se soutenir et faire front commun lors de manifestations publiques. Même si des points de divergences existent quant aux stratégies à adopter (l'UFC adopte par exemple une posture davantage coopérative à partir de la mise en place du comité de suivi), des alliances sont recherchées. Dans le cas de Balaruc-les-Bains, la problématique de la pollution des



eaux pourrait fédérer, mais pêcheurs et aquaculteurs contactés (Balaruc-les-Bains borde l'étang de Thau) n'ont pas donné suite pour appuyer les démarches de Vigilance Dépollution. Les autres associations locales de protection de l'environnement n'ayant pas de compétences sur ce territoire et sur cette thématique ne se sont pas engagées non plus. Le manque de soutien local s'est révélé déstabilisant pour les membres de l'association, qui l'expliquent par la complexité technique du dossier et par les conséquences néfastes pour la commune : beaucoup n'ont pas voulu publiciser et médiatiser la problématique de la pollution des sols et de l'eau pour éviter d'altérer l'image à la fois de la station thermale et des produits issus de l'étang de Thau. Ce sont finalement des associations extra-territoriales qui ont offert des conseils.

L'appui de partis et/ou de personnalités politiques est souvent recherché pour pouvoir faire pression au niveau politique. Mais les soutiens sont parfois difficiles à obtenir. Seul un député a pris parti pour Vigilance Dépollution. On constate que les personnalités politiques hésitent avant d'associer leur image à des associations qu'ils ne contrôlent pas et des divergences de principes existent également. Par exemple le parti écologiste et L'ADEROC ont milité un temps pour l'abandon du projet de LINO. Mais elles n'ont jamais été en accord sur une proposition de l'association d'un tracé de 2x2 voies plus au nord : « *on n'est pas des NIMBY* » « *il est hors de question qu'on s'en tire avec un tracé sur un autre territoire* » « *c'est une question d'écologie politique* » selon un responsable.

Mobiliser et rechercher des soutiens font partie d'une stratégie de contestation qui vise à la fois l'exercice d'une pression sur les adversaires de l'association et un rééquilibrage des rapports de force dans le système d'acteurs. Ce n'est pas le seul moyen mis en œuvre : la réalisation d'expertises et de contre-expertises ainsi que l'action en justice sont des démarches que les associations rencontrées ont menées. L'action contentieuse est souvent présentée comme un point de passage obligé : Vigilance dépollution affirme ainsi avoir été « *contrainte* » de présenter un dossier au tribunal « *pour avoir accès aux informations, au dossier : l'association a déposé une plainte pour formaliser l'action* ». Nous reviendrons sur l'action contentieuse dans la sous-partie suivante.

#### **Stratégie participative : utilisée par tous, même les APE ancrées dans la contestation**

Nous avons déjà évoqué les diverses postures des APE vis-à-vis de la participation et de la concertation. Nous nous en tiendrons ici à souligner le fait que la stratégie participative fait partie du panel de stratégies utilisé par l'ensemble des APE, y compris celles qui sont ancrées dans la contestation. Les associations Vigilance Dépollution et ADEROC participent ainsi aux réunions publiques organisées par l'ex-DRIRE dans le premier cas, par l'ex-DDE dans le second, ainsi qu'aux réunions de pilotage quand elles y sont invitées. Vigilance Dépollution est très présente lors de la préparation du second protocole de dépollution et aux réunions de chantier organisée tous les soirs. Finalement, des membres associatifs de Vigilance Dépollution nous disent : « *on veut simplement être informés, consultés, et donner notre avis sur le protocole de dépollution. On est peut être allé trop vite. Mais il fallait arrêter le chantier et qu'ils s'y prennent autrement* ». La stratégie participative n'est pas reniée, mais elle est bien au contraire recherchée. Dans le cas de Vigilance Dépollution, une fois l'écoute possible, « *les relations se sont normalisées, l'association s'est dissoute* ».

Nous allons maintenant approfondir ces derniers points (contentieux, recherche d'alliances, participation) et nous pencher plus particulièrement sur les relations entre la concertation et les « *vieilles* » stratégies d'opposition que sont le contentieux et le lobbying, puis sur les relations entre la concertation et de nouvelles stratégies qui se développent avec elles, qui sont notamment un lobbying orienté vers la promotion de nouvelles politiques et modèles technologiques.

#### **4.2.2. Non substituable et qualifié « *d'improductif mais nécessaire* » : à quoi sert le contentieux ?**

La concertation n'est pas une stratégie alternative au contentieux et il n'est pas rare de voir des associations participer à une concertation tout en menant des actions contentieuses contre certains de leurs interlocuteurs. L'ADEROC a par exemple participé aux réunions du comité de suivi en 2002, tout en restant dans la contestation. Coopération et confrontation sont menées de pair, parfois par des APE différentes qui se complètent, mais parfois même par une seule organisation.

Même les APE très investies dans des concertations jugent que le contentieux reste indispensable, tout en soulignant le fait qu'il n'apporte pas grand-chose et en le qualifiant souvent d'improductif. Il

l'est dans la mesure où les jugements n'ont pas eu d'effets juridiques notables (positifs ou négatifs) par rapport à la requête initiale, ce qui ne veut pas dire que le contentieux n'ait pas eu d'effets. Dans le cas de l'ADEROC par exemple, l'association a attaqué les enquêtes d'utilité publiques lancées dès les années 1980 (1986, 1987, 1990, 1994, 2007), ainsi que les Déclarations d'Utilité Publique (DUP) prononcées ou en demande de validation par le Préfet (1988, 1991, 1995, 2006). Malgré tout, l'action contentieuse menée par l'ADEROC n'a pas répondu à 1 des objectifs principaux fixés par l'association : la construction d'une rocade bien plus au Nord de Dijon, en dehors des zones urbanisées. Dès lors, à quoi ont servi toutes ces démarches ? Selon un élu, il s'agit de « *maintenir une pression auprès de l'opinion et trouver des appuis* ». Un acteur répond « *on a gagné 30 ans de tranquillité* », le projet datant des années 1960 et le chantier ne débutant qu'en 2007. Avec du recul, les acteurs reconnaissent que les stratégies contentieuses ont apporté des éléments positifs et constructifs pour l'amélioration des conditions de mise en place de cette infrastructure en mettant en avant les nécessités de protection de l'environnement naturel et habité. Par exemple, les actions juridiques ont permis une meilleure prise en compte des prescriptions en rapport avec la loi sur l'eau. En 2006, l'ADEROC attaque la Déclaration d'Utilité Publique au Tribunal Administratif (TA) qui confirme la décision administrative, mais impose davantage de contraintes à suivre. L'association fait appel devant la Cour Administrative d'Appel (CAA) qui annule le jugement du TA en 2010. Les travaux sont suspendus en 2007, une nouvelle enquête sur l'eau est préparée en 2010. Un élu reconnaît que la stratégie contentieuse permet « *une application très scrupuleuse des règles, y compris l'information au public* ». Dans ce cas comme dans d'autres, le contentieux n'atteint pas ses objectifs initiaux mais son caractère « improductif » est relatif.

Même lorsqu'il est jugé improductif le contentieux est aussi présenté comme indispensable, voire comme « *un mal nécessaire* ». A quoi tient cette absolue nécessité ? Il permet d'abord de susciter des rencontres entre les acteurs impliqués pour échanger, débattre, se concerter : l'action en justice contribue alors au passage d'un processus conflictuel à un processus concerté. Il permet en suite de susciter l'intérêt du représentant direct de l'Etat (Préfet, Sous-Préfet) pour faire accélérer le dossier. Par exemple à Balaruc-les-Bains, Vigilance Dépollution s'engage en 2006 dans une action juridique contre l'Etat, Veolia, la Mairie, la Raffinerie, le syndicat des eaux pour non assistance à personne en danger. Cette action est jugée « *nécessaire* », « *pour un effet d'entraînement* », « *pour que les pressions exercées par la machine judiciaire débouchent* » sur des mesures de régulation du conflit qui apaisent et lancent une phase de négociations entre les acteurs impliqués. « *L'opération juridique, c'est du temps perdu, mais c'est nécessaire* ». Il en découle effectivement une réunion organisée par l'ex- DRIRE, en présence du Sous-Préfet. Il ressort des réunions le fait que Véolia change les canalisations, tout en se retournant contre la Raffinerie pour qu'elle prenne en charge le financement de ces travaux (ces deux acteurs sont toujours en contentieux sur ce point). L'action juridique a eu pour effet de faire émerger des rencontres entre les acteurs, et d'accélérer le processus de régulation du problème initial.

Le contentieux ne règle pas un problème mais est utilisé pour gagner du temps et, ce faisant, être écouté. Dans le cas de Balaruc-les-Bains, deux autres produits du contentieux sont évoqués : il a d'abord permis à l'association d'accéder aux informations, car malgré de multiples démarches et malgré la loi, cet accès n'a été possible qu'à partir des démarches contentieuses. Il lui a permis également d'accéder à un statut de partie prenante : le contentieux sert « *à être respectés* » et à être reconnu. L'historique des faits donne raison à cette interprétation. En effet, en 2005, une expertise judiciaire est lancée suite à la pollution de l'eau dans le réseau d'eau potable mais l'association Vigilance Dépollution n'y est conviée qu'en 2008, après une ordonnance du Tribunal de Grande Instance qui fait suite à l'action contentieuse menée par l'association. On pourrait penser que les associations ont moins besoin d'une telle reconnaissance aujourd'hui qu'hier et pourrait donc avoir moins besoin de recourir au contentieux. Ce n'est pas l'avis de celles que nous avons interrogées à ce sujet, qui voient le contentieux comme l'outil d'une reconnaissance jamais entièrement acquise : « *on a l'habitude de formaliser nos prises de position pour les donner aux élus, mais on est en général très déçus du peu de retours* ». C'est considéré comme un manque de reconnaissance : « *il faudrait que les maîtres d'ouvrage évaluent les contributions des associations. Il faut une vraie reconnaissance du travail de l'acteur associatif : ce n'est pas le cas aujourd'hui* ». Le contentieux sert cet objectif de reconnaissance.

Le contentieux sert également, comme nous l'avons vu dans le cas de la LINO, à exercer une certaine pression en faveur du respect de la loi, bénéfique qui est mis au crédit des APE y compris par des agents de l'Etat, des collectivités publiques locales ou des élus qui parfois ne les voient pas avec

beaucoup de sympathie. Selon l'un d'entre eux, « *les associations sont des aiguillons qui jouent un rôle essentiel. Ce sont les gardiens de la loi. Heureusement qu'elles sont là car l'Etat ne peut pas assumer son rôle à ce niveau* ». C'est un aveu de faiblesse très édifiant. L'importance de ce travail mais aussi sa qualité et sa précision sont reconnus : évoquant des PLU soumis au contentieux, notamment par rapport à la question des zones humides, un agent souligne le fait que « *les associations font des profils de sols et vont très loin dans leurs analyses* ».

Si ce contentieux est reconnu d' « utilité publique » par nombre de nos interlocuteurs, il n'est pas sans effet négatifs. Selon l'un d'entre eux, « *cela provoque une judiciarisation des choses* ». Dans le cas de la LINO, hormis le coût plus élevé et l'impatience de beaucoup quant à la construction de la LINO, certains acteurs interrogés précisent que l'action contentieuse interrompt aussi la communication avec la population. Un agent nous précise que l'« *on ne pouvait plus communiquer à chaque fois qu'une action judiciaire était en cours, sinon on s'expose. (...) Ça prive le grand public. Car c'est aussi à travers le retour d'information qu'on avance* ». Le peu de réunions d'information organisées pour la LINO est donc en partie imputable à l'action contentieuse. Cela pose également un problème d'instrumentalisation des APE par l'Etat, souligné en ces termes par un leader associatif : « *on garde le contentieux car, pour nous, c'est indispensable. Mais c'est hautement problématique. Dans le contexte actuel, certains sont tentés de faire l'impasse sur les textes réglementaires en se disant que les associations sont là. C'est notamment l'Etat, qui compte sur le fait que les associations portent le contentieux* ».

#### **4.2.3. Concertation et lobbying : lobbying « contre » versus lobbying « pour »**

Au sein des APE, la concertation n'est pas sans rapport avec des stratégies de lobbying utilisées depuis longtemps. Mais on s'aperçoit que la participation à des concertations a fait évoluer ces stratégies : un lobbying réactif et « anti » reste de mise, mais un lobbying plus proactif et plus fin semble se développer.

Les stratégies mobilisées par des associations telles que Nature et Culture en offrent une illustration. La stratégie centrale de l'association est de « *montrer ce qui marche* », par le biais de voyages d'étude et de recueils d'exemples. Mais la façon dont ceci est réalisé tient à la fois de stratégies de lobbying proactif et d'une concertation à distance entre des acteurs qui se construisent des références communes. En effet, le principe est d'amener de nombreux acteurs voir les mêmes expériences de façon à ce qu'ils puissent partager des références communes et en discuter entre eux, mêmes s'ils vont voir ces expériences séparément (élus, APE...). L'objectif est que « *le maximum de gens aient des références communes sur ce qui se fait ailleurs* ». Parmi les acteurs ciblés figurent des élus de haut niveau (par exemple un président de région), parmi lesquels figurent des responsables de secteurs différents (par exemple les vice-présidents chargés de l'agriculture, de l'environnement, de l'énergie...) de façon à stimuler une concertation et une coordination intersectorielle). Nous ne sommes plus ici dans un lobbying « contre », réactif, mais dans un lobbying « pour », proactif, étroitement articulé (ou articulable) avec des processus de concertation sur des politiques publiques régionales. Ce type de lobbying et la concertation sont très complémentaires.

Toujours dans le cadre de stratégies qui relèvent du lobbying, l'association organise des « manifestations ». « *Mais on ne prend pas ce terme au sens d'émeute, mais plutôt au sens d'« expression »* ». Jean-Claude Pierre cite en exemple une manifestation qui a réuni 700 personnes pour des journées de débat, en présence de deux ministres, puis un rassemblement de 8 000 personnes en Centre Bretagne qui n'était pas « *contre la pollution de l'eau* » mais s'est fait autour du slogan « *pour l'eau, une autre agriculture en Bretagne* ». Ce type d'opération de lobbying s'éloigne de la simple confrontation pour alimenter des concertations.

Cette prise de conscience de l'intérêt de stratégies de lobbying complémentaires du recours à la concertation n'est pas étrangère à certaines expériences vécues par les leaders associatifs, qui constatent que leurs adversaires utilisent le lobbying, y compris dans des concertations. Dans le Golfe du Morbihan, un responsable associatif évoque ainsi une commission de rédaction d'un arrêté à laquelle il a participé au nom de FNE, suite au Grenelle de l'Environnement, à laquelle participaient, certes discrètement, des lobbyistes de la grande distribution. Un grand témoin évoque lui aussi la présence des lobbies lors du Grenelle, par le biais des décideurs finaux qui n'ont pas été associés tout de suite à la démarche.

Contentieux, lobbying et concertation sont donc vus comme des outils complémentaires et non pas alternatifs. Par ailleurs, le recours à la concertation fait évoluer certaines de ces stratégies, en vue d'optimiser leurs complémentarités.

Notons enfin que l'émergence et les actions d'associations « en réaction à » un projet entraînent parfois la création d'organisations en faveur de ce projet, comme dans le cas de la LINO. Des associations pro-LINO se sont ainsi créées pour faire pression pour l'avancement des travaux. Par ailleurs, un grand témoin évoque les associations « *qui sont des faux nez : pour le développement, pour l'aménagement. Les grands maîtres d'ouvrage ont compris le système. Même si les gens à l'intérieur sont intelligents, ils sont là pour aider le projet* ». L'existence dans le paysage associatif actuel de ces associations relève de l'acquisition d'une expérience par les maîtres d'ouvrage en matière de compréhension du système d'acteurs participants aux concertations. Constatant que « *le public fait plus confiance aux associatifs* », ils suscitent la création d'associations favorables à leurs intérêts ou donnent de l'audience à celles qui existent en leur donnant systématiquement la parole.

#### **4.2.4. La concertation versus appel à l'autorité : un choix qui dépasse l'environnement**

Pourquoi, dans l'action environnementale, avoir recours à la concertation plutôt qu'à l'une de ses alternatives les plus évidentes, qui est l'exercice de l'autorité pour imposer des contraintes ? Pourquoi passer par la concertation pour rendre acceptable des contraintes et projets environnementaux, alors que le recours à l'autorité pourrait être envisageable dans certains cas (et reste largement utilisé dans certains pays) ? Même si l'intérêt d'une combinaison de stratégies est reconnu, certaines APE, avec des stratégies basées sur l'opposition et le contentieux, privilégient un appel à l'autorité pour imposer des contraintes environnementales, alors que d'autres mettent en avant la concertation comme stratégie prioritaire, pour des raisons qui dépassent les seuls enjeux environnementaux.

Ainsi, Jean-Claude Pierre reformule la question de l'opportunité du recours à la concertation de la façon suivante : « *des processus démocratiques sont-ils compatibles avec la crise écologique planétaire ?* ». Il apporte ensuite une réponse sans ambiguïté : « *s'il faut sauver la planète avec des méthodes despotiques, on aura peut-être gagné sur le plan environnemental, mais on aura reculé sur le plan sociétal* ». Et « *s'il n'y a pas d'adhésion de la population, on fera du despotisme éclairé, de l'écolo-fascisme, mais cela ne relèvera pas du Développement Durable* ». La réponse fournie par le WWF est elle aussi sans ambiguïté et va dans le même sens. Le fait que le WWF se soit « *prononcé dès les années 1970 en faveur du recours à la concertation* » répond à « *l'adhésion à une revendication générale du droit à la parole... et pour que les porteurs de projets puissent entendre les parties prenantes* ». « *D'une logique de confrontation, on est allé vers une logique d'appropriation* ».

Il s'agit non seulement de créer une dynamique sociétale en faveur de l'environnement mais aussi d'éviter que l'environnement ne devienne le support de fractures sociales : « *on n'avancera pas en dressant les urbains contre les ruraux, les consommateurs d'eau contre les agriculteurs...* », selon Jean-Claude Pierre. Ne pas créer de fractures suppose aussi de considérer l'environnement d'une façon large, qui intègre l'homme dans les diverses composantes de son environnement. Pour la quasi-totalité des interviewés, « l'environnement » inclut autant l'environnement humain (mode de vie, aspects sociaux et culturels) que l'environnement naturel. Certains rappellent d'ailleurs que l'homme fait partie intégrante de l'écosystème. Le terme « environnement », pour les acteurs interrogés, ne recouvre pas seulement les éléments de la faune, de la flore, des types de sols, etc.. La concertation autour des biens d'environnement met en évidence des enjeux de qualité de vie qui sont liés à la prise en compte des aspects écologiques et socio-culturels.

Jean-Claude Pierre va encore plus loin : pour lui, il ne s'agit pas seulement de ne pas dissocier les enjeux écologiques et sociétaux, mais aussi de considérer que la préservation de l'environnement suppose d'agir sur un modèle sociétal. Il met en cause l'ultralibéralisme et des modèles de développement sources de dégradations. Or, selon lui, « *l'alternative à l'ultra-libéralisme, c'est la coopération. Je ne comprends pas que l'on ne se réfère pas davantage au coopérativisme* ». La coopération étant l'un des éléments de définition de la concertation, choisir la concertation pour la gestion de l'environnement semble aussi être un moyen d'agir sur les causes de certains problèmes.

### 4.3. Dans la concertation, les ambiguïtés de positionnement des APE

Au sein des processus de concertation, qu'elles y participent et/ou les engagent, le positionnement des APE reste empreint d'ambiguïtés que certains élus, agents ou « grands témoins » que nous avons rencontré ne manquent pas de relever.

#### 4.3.1. Des ambiguïtés de positionnement dans le jeu d'acteurs

Les ambiguïtés du positionnement des associations NIMBY ont fait l'objet de nombreuses études. Nous allons ici centrer notre attention sur les APE « scientifiques et militantes », qui engagent et parfois animent des processus de concertation.

Yves BRIEN distingue trois pôles entre lesquels ces APE évoluent. Elles ont des fonctions :

- Scientifiques, d'observation, de connaissance : c'est une fonction de base pour la plupart des APE naturalistes reconnues.
- De production : il y a eu une forte dynamique dans les années 1980, avec les emplois aidés : selon Yves Brien, « *on s'est engouffrés là dedans* », d'abord dans le champ de l'éducation à l'environnement. Puis, l'acquisition de compétences a conduit à la réalisation d'études. Le CPIE Carrefour des Mauges avait un seul emploi aidé en 1986, en plus de son directeur. Il en comptait 23 lors du départ d'Yves Brien, en 1998. Les choses ont changé dans les années 2000, avec moins d'emplois aidés, des marchés publics qui ne sont pas accessibles à tous, le développement de normes qui entraînent l'abandon de certaines activités d'accueil et d'éducation au développement. Mais les associations tentent de conserver les ressources humaines financées par cette fonction et qui portent le fonctionnement de l'association.
- Institutionnelles, sociétales : les associations sont entrées en relation avec les pouvoirs publics locaux et sont aujourd'hui aux côtés des élus dans l'action publique.

Les APE ont parfois des positionnements ambigus, entre ces pôles :

- **Indépendance scientifique et militante versus lien au politique** : ces APE jouent un rôle institutionnel, en relation avec les pouvoirs publics, tout en voulant faire usage de leur indépendance d'où, parfois, une certaine « schizophrénie ». Le fait que certains leaders associatifs soient mobilisés politiquement à partir de leur engagement dans des APE (par exemple le président de l'une des grandes APE naturalistes bretonnes auquel le maire de Nantes confie une délégation à l'environnement), ou puissent nourrir des ambitions de ce type, crée du reste parfois une difficulté supplémentaire à assumer un équilibre entre le lien au politique et une revendication d'indépendance.
- **Fonction de production versus indépendance et militance** : par ailleurs, elles sont régies par une certaine pragmatique salariale au nom de laquelle elles doivent chercher à réaliser des interventions pour lesquelles elles ne sont pas toujours bien placées. Il en résulte des « *issues parfois confuses, car on ne s'improvise pas animateur neutre alors que l'on est partie prenante* », comme le font parfois certaines APE.

#### 4.3.2. Les ambiguïtés du mot « environnement » : vision naturaliste versus durabilité territoriale

L'emploi du terme « environnement » est ambigu pour des associations caractérisées par un concernement direct, qui défendent un environnement extrêmement étroit en termes spatial et, parmi elles, les associations NIMBY qui l'emploient souvent pour légitimer la défense d'intérêts beaucoup moins collectifs.

Mais des ambiguïtés existent aussi pour les APE qualifiées de scientifiques et militantes, qui s'expriment via des conflits entre des acteurs qui, tous, sont engagés pour une cause environnementale. Le Golfe du Morbihan en offre un bon exemple, avec des oppositions notoires

entre le porteur du projet de PNR et des associations naturalistes. Selon le SIAGM, leur ancrage naturaliste les incitaient à vouloir « *faire de jolis confettis dispersés, tout en laissant le reste du territoire se dégrader et sans se préoccuper du cadre de vie* ». Et le SIAGM oppose la « *mise sous cloche* » de certains espaces et une vision plus globale du territoire, y compris des espaces banals du point de vue de l'environnement. De leur côté, certains responsables d'APE se disent « choqués » par le fait que le SIAGM ne se soit pas opposé à des PLU qui, selon eux, n'étaient pas acceptables du point de vue de l'environnement.

Cette controverse, source de tensions entre « acteurs environnementaux », est le fruit d'acceptions différentes de ce que recouvrent les termes d'environnement et de développement durable, dont tous se réclament. Selon Joël Labbé, président du SIAGM et élu écologiste très engagé du point de vue environnemental, « *les associations de protection de la nature sont parfois trop environnementalistes* ». « *Il ne faut pas isoler l'environnement du développement durable : on ne peut pas préserver l'environnement si l'on n'a pas en toile de fond un autre projet de société* ». Jean-Claude Pierre : « *Je crois à l'écologie politique, qui prend en compte l'environnement dans un projet de développement durable* »

Dans sa commune, Joël Labbé va très loin dans la mise en œuvre d'un développement durable ouvert sur ses diverses dimensions. En témoigne par exemple son projet d'éco-cité. La commune de Saint Nolff a choisi le terme d'Eco-Cité, plutôt qu'éco-quartier, ce qui a fait débat. Selon Joël Labbé, « *la cité est l'un des mots les plus nobles du vivre ensemble. C'est un véritable choix, ainsi qu'un clin d'œil à la culture, qui est le quatrième pilier du développement durable* ». L'éco-cité se veut sociale, à la fois en termes de mixité sociale (30% de logements sociaux, une priorité à de jeunes ménages primo-accédant...) et de bien vivre ensemble. Nous sommes ici assez loin de l'environnement tel qu'il est appréhendé par certaines APE.

## 4.4. L'Etat dans les concertations environnementales locales

Nous allons maintenant nous intéresser aux autres « acteurs environnementaux » identifiés comme tels dans les termes de référence. L'entreprise privée et les médias, comme acteur environnemental, mériteraient d'être étudiés comme nous l'avons souligné dans la bibliographie. Nous n'avons pu le faire dans le cadre de cette étude et concentrerons notre attention sur les agents des services de l'Etat, puis sur les professionnels de la concertation.

### 4.4.1. Un Etat peu présent dans des concertations locales : une posture justifiée mais mal vécue

On s'aperçoit que l'Etat est généralement peu présent dans les concertations menées à l'échelle locale. A Méricourt l'Abbé, la mairie est particulièrement bien soutenue par ses partenaires (ADEME, Région, Conseil Général, Grand Amiénois, CAUE, etc.) mais l'absence des services de l'Etat est soulignée par plusieurs acteurs. Dans le cas du Parc Hydrolien de Paimpol Bréhat par exemple, nombre d'acteurs soulignent l'absence de l'Etat, qui « *se contente de regarder la sécurité et le respect de la réglementation, c'est tout...* ». Mais cette absence est justifiée ainsi par EDF : « *l'Etat, c'est particulier, car il est aussi régalién, donc il instruit les procédures... Ils ne peuvent être à la fois juge et partie* ». Effectivement, l'Etat n'a pas voulu participer au groupe de liaison car il doit aussi instruire les dossiers et a un rôle de rappel à l'ordre : dès lors, il a reçu les invitations mais n'a pas envoyé de représentant.

Cette relative absence est à la fois comprise et mal vécue par des élus locaux qui sont en première ligne pour répondre devant les citoyens... de ce que fait l'Etat. Ainsi par exemple, au moment où la Bretagne est confrontée à de nombreux dépôts d'algues vertes, l'une des élus rencontrés s'insurge : « *qui est-ce qui a autorisé les élevages intensifs ? On n'a jamais vu le préfet ici... C'est l'Etat qui donne un avis favorable ou défavorable. Mais c'est pas l'Etat qui signe, c'est le maire* ». EDF souligne également le fait que ce sont les élus locaux qui assument la responsabilité de décisions prises par les pouvoirs publics et que c'est pour cette raison que les élus de base ont été les premiers associés aux discussions : « *car ce sont eux qui sont responsables devant les citoyens* ».

L'absence de l'Etat est donc à la fois justifiée par le fait de ne pas être juge et partie, et très mal vécue par des élus locaux qui la vivent comme un abandon et une certaine déresponsabilisation. Certains sont très critiques : « *l'Etat se défile* », « *je trouve que l'Etat s'éloigne de la base* ».

Un grand témoin observe un avant et un après réforme du Ministère : « *Avant on avait la DRIRE, la DIREN, la DRAF, etc., qui avait chacun leur position, maintenant, comme tout à été mis ensemble, c'est le Préfet qui fait la concertation entre eux. On ne sait même plus qui est pour, qui est contre quoi...* ». Localement, certains déclarent ne plus savoir à qui s'adresser, un élu nous dit « *La DDE n'existe plus, aujourd'hui, on ne sait pas à qui s'adresser* », « *on a plus de services de proximité* ». Les acteurs remarquent qu'ils sont moins présents dans les démarches de concertation « *on ne sait pas vraiment qui fait quoi, qui décide quoi, donc en fin de compte ils sont moins présents* ». Un grand témoin précise qu' « *ils ont moins de moyens, notamment de moyens de contrôle, alors heureusement que les acteurs et élus ont pris des compétences et font des contre-pouvoirs* ».

#### 4.4.2. Lorsque l'Etat intervient dans la concertation : trois cas de figure

En réalité, l'Etat intervient dans des concertations locales essentiellement dans trois cas de figure :

- Soit en cas de conflits, certaines des parties prenantes se tournant alors systématiquement vers lui : il est alors obligé d'apporter des réponses.
- Soit pour animer des concertations dans le cadre de procédures dont il a la charge ou sur des espaces dont il a la charge, par exemple la mer : c'est ce qu'il fait pour l'élaboration des Schémas de Mise en Valeur de la Mer.
- Soit parce qu'il tient absolument à faire avancer des objectifs nationaux, chiffrés, pour lesquels il a pris des engagements.

Dans ce troisième cas, soit il porte lui-même des concertations, soit il fait pression pour qu'elles soient menées rapidement et aboutissent à des produits largement prédéterminés, ce qui est là encore très mal vécu par les acteurs locaux et pose de vrais problèmes (voir les exemples fournis dans le chapitre 4).

Le second cas a été approché par le Schéma de Mise en Valeur de la Mer du Golfe du Morbihan. L'Etat a mis en place un processus ouvert aux élus et acteurs locaux : « *chaque groupe thématique du SMVM était présidé par un élu de l'une des communes riveraines du Golfe, accompagné d'une personne désignée par le président du SIAGM* ». L'Etat a réellement articulé son action avec la dynamique déjà engagée par le SIAGM : « *on a essayé d'être complémentaires dans nos travaux, entre le SMVM porté par l'Etat et le PNR porté par le SIAGM* ». La prise en compte des dynamiques locales semble évidemment plus facile pour des services déconcentrés qui les connaissent, que pour les services centraux. Mais un acteur associatif souligne le fait que la qualité des concertations conduites par l'Etat est variable : « *d'habitude, la concertation telle qu'elle est proposée par l'Etat dans les SMVM, c'est les « services de l'Etat travaillent, ils exposent leurs travaux et on demande aux acteurs s'ils sont d'accord* ». Là, les usagers ont été abondamment représentés par des associations d'usagers et des APE, dès le début des travaux ». L'Etat anime également des concertations dans le cadre de procédures dont il a la charge, avec des commissions administratives diverses et dans le cas de grands aménagements, où il participe notamment aux Débats Publics. Concernant le projet de LINO, c'est l'Etat qui pilote le projet et organise des « réunions de suivi d'études », des réunions publiques, etc. Cependant, lorsque le Conseil Général portait le projet, des élus s'accordent à dire que « *les services de l'Etat n'ont pas du tout aidé* ». Aujourd'hui, certains déclarent « *l'Etat [entendu comme le Préfet] ne nous aide pas assez. Il nous surveille plus qu'il nous aide* ».

Enfin, en cas de conflit, l'Etat est mis à contribution comme dans le cas de Balaruc-les-Bains. Il doit alors répondre de ses décisions devant les citoyens, ce que des élus locaux lui reprochent de ne pas faire dans d'autres cas. Mais sa position est délicate : il est à la fois détenteur de données, arbitre et parfois sollicité quasiment comme médiateur, autant de postures difficiles à concilier. Un agent des services de l'Etat précise « *je me suis peut être trop impliqué* » ; « *on en a peut être trop fait sur ce dossier* ».

#### **4.4.3. Lorsque l'Etat instruit : un Etat fragmenté qui peine à faire face au défi de la transversalité**

L'Etat reste fortement sectorialisé et fragmenté, ce qui pose problème dans des concertations qui par essence, créent de la transversalité et entendent intégrer des préoccupations sectorielles diverses. C'est surtout problématique lorsque l'Etat instruit les produits, par exemple dans des procédures de type PNR ou dans le cadre de processus de gestion de conflits, comme dans le cas de Balaruc-les-Bains. Face à cela, soit l'Etat mobilise plusieurs de ses services, soit il choisit l'un de ses services au risque de privilégier une vision partielle des choses. Lors de l'instruction de certains projets, cela revient parfois à donner un droit de véto à un secteur, alors que le projet entend concilier des préoccupations diverses : les compromis proposés ne sont alors pas toujours compris. C'est ce que souligne un agent de collectivité territoriale qui anime une concertation dont le produit est instruit par l'Etat : « *on fait un travail transversal, mais au niveau de l'Etat, on a toujours un référent qui voit les choses par le petit bout de la lorgnette* ». Dans ce cas, c'est un service « patrimoine naturel » qui instruit le dossier, avec un agent qualifié de « *très naturaliste et qui s'intéresse peu au projet dans son ensemble* ». Nous retrouvons ici une controverse déjà citée entre un environnement cantonné à une vision naturaliste et un environnement intégré dans une vision du développement durable. Le traitement de dossiers qui relèvent du développement durable par des services attachés à la seule dimension environnementale du développement durable, pose problème.

D'autres fractionnements liés au partage des tâches entre les services de l'Etat posent aussi problème : par exemple dans le cas du Golfe du Morbihan, la DREAL s'occupe du PNR, alors que la DDTM est chargée du SMVM : même si l'on évoque une continuité d'action, ce partage des tâches redessine l'interface terre mer, alors même qu'une gestion plus intégrée est recherchée. De façon plus générale, cela pose la question de savoir concilier la concertation comme processus de construction très transversal, avec des processus décisionnels qui n'ont pas cette transversalité.

### **4.5. Les professionnels de la concertation et de la participation**

Comme nous l'avons souligné dans notre analyse bibliographique, les auteurs qui se penchent sur des dispositifs participatifs et processus de concertation se sont peu intéressés à ceux qui les pilotent ou les appuient. Ils jouent pourtant un rôle fondamental et leur posture est parfois elle aussi très délicate.

#### **4.5.1. Les agents des Collectivités Publiques Locales et d'organisations « para-publiques »**

Les agents des Collectivités Publiques Locales jouent souvent un rôle fondamental dans la conduite de concertations environnementales. C'est le cas par exemple dans les projets de PNR. Mais nous élargirons ici notre analyse aux agents d'organisations telles que des chambres consulaires ou des structures comme les CAUE. Certains agents de Chambres d'Agriculture ont ainsi joué un rôle clé pour animer des concertations entre agriculteurs et non-agriculteurs, autour d'enjeux environnementaux, grâce à une certaine prise de recul vis-à-vis du secteur qui les emploie. Quant aux CAUE, ils s'investissent fréquemment dans des concertations environnementales et la concertation est du reste le thème de leurs universités d'été de 2011. Tous ces agents ont en commun d'être placés sous la tutelle d'élus locaux, que ces élus soient attachés à un territoire ou à un secteur d'activité, ce qui est à la fois un atout en termes de légitimité et la source de compromis délicats à établir.

#### ***Deux postures possibles pour les agents dans la concertation***

En réalité, nos études de cas montrent que les agents peuvent se situer dans deux positions différentes. Soit ils alimentent la concertation, la préparent mais laissent au politique le soin de la conduire, soit ils la pilotent et laissent les élus le soin d'y participer puis d'en valider les produits. Il existe un gradient entre ces deux situations.

Le premier cas est celui de Bon Air : selon un agent, « *moi, je suis dans l'interface : j'élabore des projets pour les élus, puis les élus engagent la concertation avec les habitants* ». L'élaboration des projets par les techniciens est alimentée et alimente des temps de concertation qui sont réellement menés par les élus. Les agents ont un rôle important mais restent dans l'ombre : l'idée d'éco-quartier



carribbéen a par exemple été proposée comme ambition au maire, par des techniciens du GIP-GPV. Le maire l'a porté dans la concertation et l'a d'autant mieux accueillie qu'elle a l'avantage de fournir une ligne directrice au projet (densification, mixité fonctionnelle, générationnelle, sociale...) et est politiquement lisible et valorisante. Dans le cas de Méricourt Labbé, en l'absence d'équipe technique spécialisée dans la commune, les agents d'autres collectivités ou de l'ADEME jouent un rôle important pour alimenter la concertation, mais veillent à ce que l' élu reste en première ligne.

Le cas de Méricourt Labbé montre combien cet exercice est parfois complexe. En effet, les agents des collectivités territoriales sont particulièrement investis dans le projet, mais savent que la dynamique doit être portée localement. Les agents savent que l'apport de compétences ne doit pas dépasser le cadre d'un appui, certes très important. Or le comité de pilotage a parfois remplacé la mairie pour l'organisation de réunions, le planning, etc. et ce sont les agents qui rappellent même parfois que la décision revient aux élus. L'un des agents nous précise au sujet des élus : *« il faut leur donner des clés de réflexion, les laisser réfléchir ». (...) « S'il y a trop d'intervenants, les maires sont dépossédés de leur projet, et cela peut avoir des effets pervers, car les institutionnels, une fois le document et le projet réalisé, ils s'en vont, et c'est au maire de faire vivre le document après, et de rendre des comptes aux habitants »*. C'est pour cette raison que certains agents, plus particulièrement ceux ne faisant pas parti du « noyau dur » des acteurs de la démarche n'interviennent qu'aux réunions charnières. La concertation permet aux agents de prendre conscience des réalités politiques locales et des difficultés de prises de décisions de par le manque de compétences techniques : *« on est vite confronté aussi au fait que c'est pas si facile que ça pour les élus de prendre des décisions, pas facile de prendre position politiquement pour les élus locaux. Les élus locaux se sentent perdus »*. Et finalement, un autre agent nous dit : *« aujourd'hui, on demande à ce que les élus locaux se rencontrent, on peut faire un travail technique, mais pas un travail politique »*.

Dans le cas du Golfe du Morbihan, l'équipe technique joue un rôle plus direct dans la conduite et l'animation de la concertation : c'est le fruit de l'histoire, l'action ayant été portée à ces débuts par cette équipe, mais cela pose aujourd'hui certains problèmes.

### **Prendre l'initiative pour l'environnement sans perdre sa légitimité**

Pour les agents que nous avons rencontrés, le fait d'être placés sous la tutelle des élus est d'abord un atout : *« quand on est agent d'une collectivité locale, notre légitimité tient au fait que l'on est mandaté par des représentants qui ont été élus. Cela donne une certaine force »*. Mais c'est aussi la source de plusieurs difficultés et de compromis difficile à trouver :

- Une ligne directrice qui doit être claire mais aussi flexible : *« on est censé travailler pour une collectivité, donc des élus. Or, la direction qu'ils veulent prendre n'est pas toujours claire : en même temps, il ne faut pas que cette direction soit trop définie à l'avance... C'est gênant mais je ne vois pas comment dépasser cela »*.
- Entre indépendance et légitimité : *« l'indépendance des techniciens est parfois critiquée par certains élus. On a besoin d'indépendance mais on ne peut pas être un électron libre, sous peine de perdre toute légitimité. Mais en même temps, la culture des élus est maigre sur la question environnementale »*. Il est donc difficile de travailler dans le champ de l'environnement sans prendre l'initiative à la place de l' élu si celui-ci a peu de compétence ou d'intérêt pour ce domaine, mais on risque alors de perdre toute légitimité.

L'indépendance de l'équipe technique est notamment l'objet de critiques dans le cas du Golfe du Morbihan. Selon un responsable associatif, *« les auteurs de la charte, c'était essentiellement les techniciens »*. Une concertation a bien eu lieu, mais l'équipe technique est perçue comme le rédacteur de la charte, ce qui lui ferait perdre sa légitimité. Finalement, ceci pose la question de l'« accroche » entre le pilotage technique de la concertation, qui revient souvent aux techniciens et son portage par les élus.

L'indépendance des agents peut servir une cause environnementale tout en posant problème quant à la légitimité des fruits de la concertation : c'est un équilibre difficile à gérer pour ces agents.

### **Un acteur environnemental souvent à l'interface entre des exigences contradictoires**

Ouvrant pour l'environnement, ces agents sont perçus comme des « acteurs environnementaux », notamment par les APE. Mais il leur faut aussi répondre aux exigences de leurs élus et respecter le rythme auquel certains élus intègrent les exigences environnementales. L'épisode suivant, évoqué par un leader associatif dans le cas du Golfe du Morbihan, est révélateur. Il évoque un « *accroc sérieux* » entre les APE et l'équipe technique du SIAGM, qui porte le projet de PNR, autour du PLU d'une commune a priori hostile au projet. Appelé à rendre un avis sur ce PLU en tant que personnalité qualifiée, le SIAGM a rendu un avis favorable, tout en reconnaissant à huis clos que ce PLU était problématique. Les APE locales se sont « *offusqué du texte remis par le SIAGM* » : « *ils ont voulu amadouer les communes pour obtenir leur vote. Mais à force de gommer les problèmes, ils ont parfois trahi leur cause. On a été très choqué* ». Cette situation montre bien les difficultés rencontrées par ces agents, à la fois « acteur environnemental » et soumis aux exigences de la recherche de compromis entre des acteurs qui n'avancent pas au même rythme et n'ont pas exactement les mêmes visions quant à ce que recouvre le terme d'environnement. Ceci suppose une certaine solidité personnelle et la qualité de la relation entre agent et élu est très importante.

#### 4.5.2. La conduite de la concertation : agents ou intervenants externes ?

Certains agents impliqués dans la conduite de concertations font appel à d'autres professionnels de la concertation et de la participation qui sont des prestataires, alors que d'autres s'y refusent. Selon un agent qui a piloté la concertation menée par EDF dans le cas du Parc Hydrolien de Paimpol Bréhat, « *la concertation, pour nous, c'est quelque chose qui ne peut pas être mené par des consultants* ».

Cette position est soutenue par plusieurs arguments. Dans le cas d'EDF, c'est l'implication réelle du porteur de projet : ce sont des responsables de haut niveau qui sont en première ligne des discussions et qui témoignent ainsi de l'importance accordée par EDF à la parole de ses interlocuteurs. Dans d'autres cas, c'est au nom de la continuité du processus, de la disponibilité et de l'ancrage territorial du pilote de la concertation que cette position est soutenue.

Il existe des voies médianes, avec des processus pilotés par un agent mais au cœur desquels des prestataires apportent leur maîtrise d'un outil de participation.

#### 4.5.3. Une fonction qui se développe : le garant

Indépendamment de la conduite de la concertation et de sa facilitation, se développe une autre fonction qui est celle du « garant » : il est présent pour veiller au bon déroulement de la concertation, à son caractère équitable, au respect des engagements pris, etc... La charte de la concertation de 1996 évoque cette fonction qui s'est alors peu développée, mais qui est rendue obligatoire dans certaines procédures par la loi Grenelle 2. Le garant se doit d'être neutre, sans attache territoriale et sera donc extérieur à l'action.

La CNDP insiste désormais très lourdement sur cette fonction, ce qui conduit l'un de nos interlocuteurs à affirmer que, selon lui, ne pourront être qualifiés de concertation que les processus accompagnés par un garant. Philippe Marzolf souligne qu'un rapport de la CNDP indique « *la nécessité d'un garant, pour avoir un recours au cas où ça se passe mal* ». Cette personne « *légitime, institutionnalisée* », dont la nomination reste délicate, doit être « *quelqu'un d'expérience, qui ait une ouverture, qui soit disponible, disposant d'une certaine notoriété, qui pourra conseiller des choses, sans faire à la place. Un aiguillon* ». La question de la neutralité est très importante mais Philippe Marzolf reconnaît que cette posture ne permet pas de donner d'avis et n'oblige pas le décideur à justifier ses choix. Or, c'est tout l'enjeu du rapport entre débat et décision. La loi Grenelle II impulse une meilleure articulation entre ce qui est dit lors des débats et la décision finale : la CNDP peut nommer un garant pour veiller à la concertation post-débat Public. Des démarches avaient déjà été mises en place auparavant dans certains cas, mais la loi permet de formaliser les choses et d'obliger le maître d'ouvrage à réfléchir davantage à l'articulation entre les débats, les décisions et leur justification.

Le fait que le garant soit nommé par la CNDP suffira-t-il à garantir son extériorité aux yeux de toutes les parties prenantes ? Le Grand Port Maritime de Marseille-Fos lance actuellement une « concertation continue sur les bassins Ouest » qu'il demande à la CNDP d'animer ce qui, selon lui, est le moyen de disposer d'un « garant » : mais il n'est pas sûr que les acteurs locaux, parfois très déçus d'expériences antérieures de Débat Public animées par la CNDP, le perçoivent de cette façon.

Dans beaucoup de cas, le choix d'un garant insoupçonnable d'une quelconque collusion aux yeux de toutes les parties prenantes, ne se fera pas sans difficultés.

## Troisième section. Quel bilan font-ils de la concertation ? Quelles conditions de succès et voies d'amélioration ?

### Chapitre 5. Bilan et évaluation

Notre objectif est ici de répondre à la question posée ainsi dans les termes de références : quel bilan les acteurs environnementaux et les élus locaux en font-ils ?

#### 5.1. Bilan général : entre satisfaction et grande frustration, les deux faces de la concertation

Les acteurs interviewés sont plutôt satisfaits, en majorité, de la façon dont la concertation a été menée dans les cas étudiés. Mais ceux qui ont des expériences diversifiées comparent presque toujours ces cas avec des expériences où la concertation est malmenée. Il existe donc de bonnes et de mauvaises expériences : le bilan oscille entre une grande satisfaction (« *comme cela a été mené... on peut pas mieux faire* », selon un participant au processus de concertation sur les hydroliennes) et une extrême frustration (avec par exemple ces propos : « *la concertation avec les élus locaux a consisté à nous faire manger des petits fours, boire quelques coupes de champagne lors de comités qui étaient des lieux d'information sans débat. L'intérêt a été nul* »).

Dans le cas des hydroliennes, la satisfaction est quasi unanime, tant parmi les pêcheurs, les environnementalistes que les collectivités. Mais si sept acteurs rencontrés en font un cas exemplaire, le huitième se montre très critique. Dans la plupart des autres cas, les avis sont plus nuancés. Les cas pris comme exemple de ce qu'il ne faut pas faire concernent plus généralement les procédures Natura 2000, des Agenda 21, des Débats Publics ou des concertations conduites par l'Etat autour des éoliennes off-shore : dans tous ces cas, c'est d'une part le caractère descendant de ces processus et procédures qui est critiqué, d'autre part un manque d'écoute du « local » qui est mis en avant.

Dans le cas des grands projets d'aménagement, Un grand témoin constate que la procédure de Débat Public est parfois remise en cause car les décisions ont déjà été prises, que les réunions publiques se sont mal passées, que « *les gens ont le sentiment de s'être fait flouer (...)* comme les nanotechnologies ou Notre Dames des Landes, etc. : *on risque d'aller à un blocage, si les gens n'y croient plus.* ». Ces propos illustrent le problème de la perte de confiance en la concertation, de la part de ceux qui ont mal vécu de telles expériences. Ce bilan contrasté peut être résumé par les propos de l'un des grands témoins interviewés, issu d'une organisation environnementaliste, qui affirme à la fois que « *des concertations ont amélioré les choses* », en s'appuyant sur de nombreux exemples, tout en remarquant que « *des procédures de concertation qui imposent le projet contre l'avis des participants, on en connaît des tonnes* ».

Si ce bilan reste intuitif et contrasté, il est intéressant pour extraire et trier les éléments mis en avant pour expliquer les satisfactions et insatisfactions : ce sont ces propos qui nous ont permis d'analyser les facteurs déterminants des succès et échecs des processus de concertation, tels qu'ils seront présentés ultérieurement.

#### 5.2. Pas d'outils d'évaluation

Dans aucun des cas étudié n'ont été mis en place d'outils d'évaluation.

##### 5.2.1. L'évaluation des effets : parfois envisageable, mais non mise en œuvre

Dans certains cas, une mesure des effets aurait été possible et assez facilement accessible. Par exemple dans le cas de l'environnement sonore à Soyaux, le quartier concerné est visité très

régulièrement par une médiatrice issue d'une association mise en place à l'échelle de la communauté d'agglomération d'Angoulême, l'association OMEGA (Objectif Médiation Grand Angoulême). Selon elle, la quasi-totalité des conflits dans lesquels elle tente une médiation concernent le bruit. Elle remarque que depuis qu'une action de concertation a été menée par l'Association Sojaldicienne de Promotion de la Santé sur la question du bruit, certains éléments ressortent lors des médiations : elle cite par exemple deux personnes en conflit, qui ont vu l'effet des chaussons sur la réduction de certains bruits, lors de l'exposition organisée par l'ASPROS dans un appartement témoin. Parvenant à se mettre d'accord sur ce point, l'un d'elle a emmené sa voisine, dépourvue de moyens de transport, acheter des chaussons, ce qui est le début d'une relation de bon voisinage. Mais au-delà de ce type d'exemple, personne n'a pensé à utiliser la base de donnée d'OMEGA, toutes les interventions y étant consignées, pour comparer une situation post-concertation à une situation initiale.

Ce qui ressort de la bibliographie se vérifie sur le terrain : la concertation échappe à la culture de l'évaluation.

### 5.2.2. L'efficacité : la question des coûts

Au-delà de l'analyse des effets de la concertation, se pose la question de son coût et de son efficacité. Car c'est bien la question de l'efficacité que posent certains décideurs en ces termes : quels sont les bénéfices de la concertation et sont-ils suffisants pour justifier ce qui y est investi en temps et en argent ? Là encore, l'évaluation est aux abonnés absents. Tout au plus pouvons-nous voir dans quelle mesure cette question est posée par nos interlocuteurs.

Dans le cas du Parc hydrolien de Paimpol Bréhat, on souligne le fait que c'est un investissement important, notamment en temps de travail : selon EDF, à un certain moment, la délégation régionale recevait des questions tous les jours, auxquelles elle répondait, ce qui s'ajoute aux temps de rencontre, aux coûts de déplacements, aux études réalisées pour répondre aux questions posées. Les constats sont les mêmes dans le cas de Bon Air : « *pour entendre les gens, il faut être sur le site, être en direct avec eux* ». L'investissement en temps de travail est de l'ordre d'1,25 ETP d'un urbaniste de niveau bac + 5, auquel il faut ajouter 1 ETP de niveau bac + 2 mobilisé pour la Maîtrise d'Oeuvre Urbaine et Sociale.

C'est un investissement important mais qui est à rapporter aux 40 millions d'Euros que coûtera le projet. Le rapport au coût global du projet est également mis en avant par Philippe Marzolf lorsqu'il évoque les millions d'euros des projets d'aménagement dont le dossier passe devant la CNDP. Il rappelle qu'un des objectifs de la CNDP est d'informer toutes les personnes concernées par le projet faisant l'objet d'un débat public et de leur permettre de participer. Pour atteindre cet objectif, il évoque la nécessité d'utiliser tous les canaux possibles pour mobiliser les acteurs (courriers, Internet, presse, rencontres, conférences en université, cafés géographiques, etc.). L'information, les réunions publiques, la rédaction de verbatim coûtent cher, mais ce coût reste relativement peu élevé, comparé au montant du projet.

C'est un investissement important mais qui est à rapporter aux 40 millions d'Euros que coûtera le projet. Le rapport au coût global du projet est également mis en avant par Philippe Marzolf lorsqu'il évoque les millions d'euros des projets d'aménagement dont le dossier passe devant la CNDP. « *Nous, on a des objectifs de moyens, en fin de compte faut que toutes les personnes concernées soient informées et puissent participer* ». Pour atteindre cet objectif, il évoque la nécessité d'utiliser tous les canaux possibles pour mobiliser les acteurs (courriers, Internet, presse, rencontres, conférences en université, cafés géographiques, etc.), ce qui coûte cher. L'information, les réunions publiques, la rédaction de verbatim coûtent cher. Mais Philippe Marzolf résume ainsi les enjeux : « *la démocratie a un coût* ».

L'opportunité de l'investissement dans la concertation ne fait pas débat dans le cas de Bon Air. Dans le cas du parc hydrolien de Paimpol Bréhat, lorsque nous nous étonnions de l'investissement humain consenti pour la concertation et de la mobilisation de cadres de très haut niveau, en interrogeant la capacité d'EDF à mobiliser de telles ressources pour chaque chantier de ce type, la réponse a été sans ambiguïté : « *c'est un investissement que l'on fera à chaque fois. Il sera intégré dans les coûts de développement* ». Au coût financier s'ajoute le fait de devoir prendre le temps nécessaire à la concertation, ce qui n'est pas toujours facile à faire accepter par des décideurs plutôt pressés. Par exemple à EDF, selon notre interlocuteur, pour chaque projet est nommé un responsable du projet,

qui doit tenir un budget, un planning... Dès lors, « nous, on se bat en interne pour faire reconnaître le fait qu'il est parfois plus judicieux, d'abord, de prendre le temps... ». Mais à l'inverse, selon un grand témoin, cela explique l'empressement d'organisations moins bien dotées : « je comprends que les petites collectivités fassent ça vite, car ça coûte cher ».

Si l'efficacité reste donc rarement l'objet d'une évaluation, c'est une question qui mériterait plus d'intérêt. Il s'agit d'en mesurer les coûts en termes financiers (essentiellement du temps de travail), mais aussi en termes de délai à accepter et à faire accepter par des décideurs : les bénéfices de la concertation justifient-ils les dépenses qu'elle suppose d'une part, l'acceptation d'un temps d'inaction (en termes de mise en œuvre d'actions) d'autre part ? Mettre en place des outils visant à répondre à ces questions semble important.

### 5.3. Quels produits ?

Nous allons maintenant revenir sur la question des effets de la concertation. En l'absence d'outils d'évaluation, nous avons interrogé nos interlocuteurs sur les produits du processus : les éléments recueillis restent parcellaires, mais cet inventaire n'est pas sans intérêt et confirme certains résultats d'analyses spécifiques des effets de processus de concertation et/ou de participation. Les éléments suivants ont été inventoriés à partir des propos recueillis.

#### 5.3.1. Révéler, éclairer la réalité... et la décision, notamment pour rendre acceptable des projets environnementaux

« *L'intérêt de la concertation, c'est que cela nous révèle la complexité* » : cette affirmation de la chef de projet du PNR du Golfe du Morbihan résume les propos que nous allons maintenant développer, essentiellement à partir du cas de l'éco-quartier de Bon Air, où le porteur de projet insiste sur ce qu'il a découvert et compris grâce à la concertation.

##### **Eclairer le porteur du projet dans sa démarche : le cas de l'éco-quartier de Bon Air**

Comme dans d'autres cas, il est intéressant de constater que la concertation a été qualifiée à la fois de « peu productive » et d'absolument indispensable. L'un des agents impliqués a du reste commencé par affirmer que « finalement, la concertation, il en est ressorti peu de choses », autrement dit peu de propositions nouvelles. Mais lorsque nous lui demandons ce qui se serait passé s'il n'y avait eu ni réunions publiques, ni concertation, il affirme que la concertation était indispensable, pour l'acceptation du projet mais aussi pour ce qu'elle a révélé :

- « *Sans la concertation, on n'aurait pas identifié d'oppositions et on ne les aurait pas comprises : elle nous a permis de percevoir les intérêts des uns et des autres, de comprendre qui représentait quels intérêts* »
- « *La concertation nous a permis de caler le projet en fonction des demandes, des besoins, de calibrer le projet* ». Certaines demandes ne pouvaient pas être satisfaites mais il faut les connaître car « on doit avoir des éléments pour dire aux gens, j'ai essayé de répondre à ces besoins : ils peuvent alors accepter que l'on n'ait pas réussi à y répondre ».
- « *On a compris qu'il était important de maintenir les gens dans leur milieu social, dans leurs habitudes de vie : la proximité nous a permis de le comprendre* ».
- « *La concertation nous a donné des billes pour négocier avec le financeur et dire que l'on ne peut pas dire aux gens que leur logement ne vaut rien : plus on indemnise correctement, mieux le projet sera accepté* ».

La concertation a permis au porteur du projet de comprendre plusieurs types de choses :

- **Saisir les attentes des habitants, d'abord considérées globalement** : un agent compare le projet issu de la concertation aux logements antérieurs, « faits sans une réflexion suffisante sur les modes d'habiter des gens » : « les logements sont fermés alors que les gens vivent dehors, il n'y a pas de caves à vélos, lesquels occupent les balcons, etc... ». Il évoque ensuite des éléments apportés par les habitants dans les discussions, retenus par le bailleur : les boîtes aux lettres étaient par exemple constamment dégradées, or à partir des réunions avec les habitants, le poste de charge « boîtes aux lettres » a été supprimé, ceux-ci affirmant que

« *le facteur, il nous connaît* ». Plus généralement, des ajustements ont été faits dans le projet, pour tenter de répondre aux besoins de chacun.

- **Comprendre les divergences d'intérêts.** La concertation a rapidement fait émerger des oppositions, qui ont conduit le porteur de projet à faire un diagnostic. Il a montré qu'environ 10% des logements sont détenus par des propriétaires bailleurs qui touchent des loyers élevés pour des logements dont la valeur est très faible : ce sont en majorité d'anciens occupants qui ont obtenus les moyens d'aller habiter ailleurs, qui sont les grands gagnants de l'histoire du quartier mais sont les grands perdants de la démolition, ce qui explique leur opposition au projet. Les propriétaires occupants représentent environ 40% des habitants : ils ne sont a priori pas opposés au projet, sachant qu'ils seront relogés et prioritaires pour le rachat d'un logement sur le site, mais ils attendent de connaître avec exactitude le prix de rachat de leur logement et manquent de visibilité sur le prix d'achat d'un logement futur. Les autres habitants sont locataires : sachant qu'ils seront relogés et que la démolition de leur logement se fera après la construction des nouveaux logements, qu'ils paient des loyers chers pour des logements insalubres, ils sont donc intéressés par cette opération. Selon le GIP-GPV, le processus de concertation lui a permis de découvrir ces divergences d'intérêts puis d'élucider cette typologie des habitants.
- **Comprendre les demandes de chacun et leur légitimité.** Au début du processus, le GIP-GPV s'adressait « aux habitants », vus comme un groupe. Le processus lui a permis de construire la typologie précédente mais aussi, pour chaque sous-groupe, de cerner les demandes, de comprendre leur légitimité, puis de cerner certaines réactions aux propositions de reconstruction, ce qui s'est révélé très important. C'est par exemple l'importance de respecter certaines habitudes de base pour des personnes âgées qui représentent une grande partie des habitants, la moitié des habitants vivant là depuis plus de 35 ans. C'est ensuite la valeur effective des logements : le GIP a compris qu'il était impossible de se limiter à un discours selon lequel « *vos logements ne valent plus rien* » au vu de leur état de dégradation, car ces logements ont une réelle valeur d'usage pour les habitants. Par ailleurs, les personnes âgées qui ont acquis leur logement tiennent absolument à transmettre un bien à leurs enfants et donc avoir les moyens de racheter un logement reconstruit. Le GIP a compris la légitimité de certaines revendications.
- **Comprendre le jeu d'acteurs et savoir « qui représente qui » :** un collectif de défense du quartier de Bon Air s'est constitué avant que le projet de reconstruction ne voit le jour, au début des années 2000. Il s'est alors constitué pour demander une intervention publique face à l'état de dégradation du bâti. La concertation a permis au GIP-GPV de comprendre que ce comité de défense, utilisé au départ comme interlocuteur, était en réalité très peu représentatif (il représente avant tout des propriétaires occupants, d'un seul bâtiment alors que le quartier en compte trois). Le quartier compte plusieurs associations sur lesquelles le GIP s'appuie aujourd'hui, qui n'ont pas vocation à représenter les habitants dans ce projet et qui ont d'autres finalités (par exemple une association qui s'occupe du carnaval), mais qui ont une certaine représentativité : le dialogue a permis de mieux cerner « qui représente qui ».

Ce faisant le porteur du projet a réuni un puzzle d'informations essentielles pour mener à bien et faire aboutir la concertation sur un projet d'éco-quartier qui requiert une certaine adhésion de la part des habitants.

### ***Eclairer un projet pour en débattre et/ou le co-construire***

Selon Jean-Stéphane Devisse, « *la concertation, c'est un projecteur braqué sur le projet. Si le projet est mal ficelé, l'une des vertus de la concertation est de mettre en évidence ses failles... Comme ses atouts s'il est bien construit* ». Ceci permet de mettre en discussion ces failles, lorsqu'elles existent et/ou d'obtenir un soutien autour des atouts du projet. Par exemple dans le cas de la LINO, le discours des élus révèle deux dimensions concernant l'intérêt de la concertation : le respect scrupuleux de la législation d'une part, l'amélioration du projet d'autre part. Selon un élu, « *c'est toujours bien qu'il y ait des gens qui montent la garde pour s'assurer que les règles et obligations sont respectées* ». Un autre élu précise que la concertation est utile notamment « *pour faire mûrir le projet pour le décideur, que les avis soient positifs ou négatifs* ». Nous retrouvons ici l'idée d'un projecteur braqué sur le projet, qui révèle ses failles éventuelles et stimule son amélioration.

Dans d'autres cas, le projet est encore embryonnaire et la concertation apporte les éléments de sa co-construction. Par exemple dans le cas de la concertation autour du projet de cahier des charges d'éco-quartier caribéen, les participants ont donné leur point de vue sur ce qui est à faire... et à ne pas faire, dans le cadre d'une démarche particulière (à adapter aux conditions caribéennes) et contrainte (applicable au logement social, collectif). Par exemple pour le logement collectif, le recours au photovoltaïque est limité par une faible surface de toit. Pour le logement social en collectif, des participants ont observé que la construction de bâtiments en bois est impossible en raison du coût des assurances. Ceci a également permis de soulever des questions à « *mettre à l'agenda* ». Par exemple les normes obligent à s'approvisionner en Europe, avec des aciers produits à Trinidad ou des carrelages vénézuéliens qui n'ont fait un voyage en Europe que pour recevoir le label CE, avec un bilan carbone déplorable. La concertation a permis de poser ce type de problème et d'ouvrir certains chantiers, par exemple pour développer un bureau d'agrément dans les Caraïbes, pour répondre à ce problème, ou pour développer une filière bois avec une réelle traçabilité et un usinage du bois aux Antilles. Ces apports participent à la co-construction du projet de cahier des charges.

### 5.3.2. Moins de blocages et/ou moins d'arguments pour le blocage

L'un des grands témoins, issu d'une organisation environnementaliste, fait l'hypothèse selon laquelle « *plus on concerte, moins il y a de contentieux* ». Et il ajoute que même « *si cela ne diminue pas le nombre de contentieux, cela affaiblit les argumentaires de l'action contentieuse* ».

Le cas de la LINO tendrait à confirmer ces hypothèses, surtout la seconde : la concertation n'empêche pas le contentieux, mais elle en réduit la portée. Dans le cas de la LINO, un élu souligne que « *toutes les décisions administratives ont été attaquées. Ça leur a permis de retarder la mise en chantier* [il parle ici de l'ADEROC, association qui s'oppose à la LINO]. *Mais le côté excès tribunaux, ce n'est pas positif n'ont plus* ». Un agent des services de l'Etat précise que la crédibilité de l'association en a souffert : « *leur posture n'était plus suivie, l'opinion publique s'en est un peu mêlée via les associations pro-LINO, les médias, les élus* ». L'ADEROC mène en effet un combat devant les tribunaux depuis les années 1980, et a obtenu de nombreux jugements favorables, bloquant la mise en chantier de la rocade. Dans les années 1990, des réunions de suivi des études regroupant élus, associatifs, chambres consulaires, services de l'Etat, et collectivités territoriales notamment, ont permis de discuter et de préparer au mieux un dossier de Déclaration d'Utilité Publique qui sera par la suite présenté au grand public. Cette phase importante a permis de prendre en compte certaines revendications et de suivre avec beaucoup de soin les règles encadrant ce type de procédures. L'arrêté de DUP fait cependant l'objet d'une contestation sur le fond devant le Conseil d'Etat qui confirme la décision administrative. Une autre action en justice est menée par la suite concernant l'insuffisante prise en compte des prescriptions de la loi sur l'eau : un premier jugement lui est défavorable, le second en appel ne l'est pas. Un agent des services de l'Etat précise alors que l'« *on s'est remis en concertation. (...) Le jugement est aussi plein d'enseignements. Même si le projet n'a pas changé. On a rien fait de plus ou de moins, mais le dossier n'a pas été présenté pareil, nous avons été plus dans le détail, nous avons mené un travail plus précis* ». On s'aperçoit surtout que sur la base de ces travaux et de la concertation, l'ADEROC poursuit certes ses actions contentieuses, mais les jugements ne lui sont plus favorables : il s'avère effectivement que les argumentaires sont affaiblis.

Si la concertation affaiblit l'action contentieuse, on notera cependant que dans le cas de la LINO comme dans d'autres cas conflictuels, c'est bien l'action contentieuse qui a provoqué une concertation (allant au-delà des obligations réglementaires), certes limitée, mais prenant en compte de nombreux aspects environnementaux. Nous reviendrons ultérieurement sur l'utilisation du contentieux pour contraindre les porteurs de projets au dialogue.

Le blocage est vu comme une perte de temps pour la gestion de l'environnement comme pour le développement. « *La vallée d'Aspe a été l'objet d'un dossier contentieux très lourd autour de l'élargissement de la route. Ceci a bloqué l'aménagement de la vallée durant 15 ans : il aurait mieux valu se concerter* » selon Jean-Claude Pierre. Il souligne aussi qu'indépendamment du contentieux, cela engendre des projets « *mieux portés collectivement* » et permet à des actions collectives de « *passer* ».



Eviter les blocages est une chose, en sortir lorsqu'ils sont là en est une autre. La médiatrice qui intervient sur le quartier des Champs de Manœuvre, à Soyaux, souligne le fait que les références produites par la concertation sur l'environnement sonore sont parfois reprises au cœur de conflits de voisinage, pour débloquer certaines situations.

### **5.3.3. Des actions environnementales plus utiles, car mieux comprises : l'appropriation**

Par exemple les temps de concertation programmés à Balaruc-les-Bains à partir de 2006 et au cours du deuxième chantier de dépollution (2008) ont été nécessaires pour éviter, non pas un blocage, mais une nouvelle phase de conflit avec les habitants, avec des conflits particulièrement éprouvants pour les riverains. Les réunions entre les acteurs impliqués ont permis de réaliser un protocole de dépollution intégrant les propositions des habitants sur la surveillance de l'air par exemple, mais surtout ont permis une information et une compréhension de la méthode utilisée pour dépolluer, permettant d'éviter les erreurs de 2004 : il y a là un effet d'appropriation.

Il est également question d'appropriation dans les propos d'un maire issu de la mouvance écologiste, engagé dans une politique locale environnementale très conséquente, « *cela permet aux citoyens de s'approprier les politiques communales en tant que partenaires* ». Cette question de l'appropriation revient aussi en arrière plan des propos de l'agent responsable du projet de PNR du Golfe du Morbihan : « *il y a des jours où je me dis, on ferait mieux de faire sans concertation et on ferait plus vite, entre quelques acteurs en synergie, on pondrait des trucs magnifiques... mais ça, ça ne sert à rien...* ».

Il s'agit ici non pas d'éviter des blocages mais d'obtenir un soutien à des politiques qui doivent être soutenues pour être durables (ne serait-ce que pour dépasser le temps du mandat des élus qui les mettent en place) et effectives.

### **5.3.4. Des actes individuels plus conformes à l'intérêt collectif environnemental**

« *Les acteurs s'approprient des choses qui ne leur étaient pas familières. Ils intègrent certains enjeux dans leurs actions, modes de faire... et c'est comme cela que les choses changent* »

La question de l'appropriation touche cette fois aux actes posés par chacun. Là encore, ce constat posé par la responsable du projet de PNR du Golfe du Morbihan résume bien les choses. Mais il est important de noter qu'il s'agit ici de faire évoluer non pas une action collective mais des actes individuels, des citoyens comme des élus.

#### ***Au niveau des individus : apprentissage et changements de comportements***

Dans le cas du projet de PNR du Golfe du Morbihan, on souligne l'appropriation d'enjeux et les changements de comportements qui en résultent. A Méricourt l'Abbé, si l'on regarde les changements apportés aux projets de réaménagement, les apports des citoyens semblent mineurs. Cependant, ces adaptations, ces « *points de détails* » sont très importants car ils se fondent sur « *l'apport de connaissance des habitants, du vécu du quotidien* » : la prise en compte de ces éléments joue un rôle sur des citoyens plus à même d'être à l'écoute des messages liés aux comportements plus respectueux de l'environnement, dont il est question dans certaines réunions. Selon un agent d'une collectivité territoriale, l'AEU a eu pour effet de faire comprendre aux habitants et conseillers municipaux que l'environnement n'est pas synonyme de « *on ne peut rien faire, rien bouger* », mais au contraire constitue un atout qui peut améliorer la qualité de vie. La démarche en elle-même a permis une prise de conscience d'enjeux environnementaux pouvant avoir un impact sur des changements de pratiques. Cet impact n'est pas mesurable mais a été mis en avant par nos interlocuteurs. Par exemple, la compréhension des caractéristiques des Bâtiments Basse Consommation peut favoriser une attention particulière à des gestes quotidiens en faveur d'une maîtrise des dépenses énergétiques.

Dans le cas de l'éco-quartier de Bon Air, on souligne les enjeux que ces changements de comportement représentent et ce que la concertation apporte dans ce domaine. Selon le premier responsable de ce projet, « *Bon Air est un malentendu : du fait de l'histoire (les habitants de bidonvilles ont été « décasés » et relogés en collectif sans l'avoir choisi), les gens n'ont jamais compris ce que c'est que vivre en collectif, pourquoi ils devaient payer un loyer et encore moins pourquoi ils*

*devaient payer des charges collectives* ». C'est la mairie qui a été obligée de prendre en charge le ramassage des ordures ménagères sans que personne n'accepte de payer pour ce service : dans ces conditions, on voit mal émerger des gestes éco-citoyens en termes de traitement des déchets. La création d'un comité de défense du quartier, alors que dans le même temps personne ne voulait s'impliquer dans la copropriété, est symptomatique du malentendu existant. En l'absence de copropriété active, le préfet a dû nommer un administrateur judiciaire : le GIP lui a demandé de convoquer les habitants en assemblée générale, alors qu'il n'est pas obligé de le faire et peut décider seul. Il s'agit d'engager un processus d'apprentissage, qui passe aussi par la concertation. Selon un agent du GIP-GPV, « *la démarche de concertation, c'est aussi apprendre aux gens à devenir plus responsables* » et à prendre conscience de leur responsabilité vis-à-vis de leur propre environnement. Le recul est encore insuffisant pour qualifier les effets obtenus à ce niveau, mais il est certain que les réunions publiques et les assemblées générales de copropriété ont permis à certains habitants de comprendre certains mécanismes de gestion d'espaces et de biens collectifs qui leur étaient totalement étrangers.

### ***Au niveau des élus : jouer plus collectif, en faveur de l'environnement***

Dans le Golfe du Morbihan, on retrouve des produits en termes de formation, de responsabilisation et de changements de comportements, mais cette fois au niveau des élus. Selon un responsable associatif, « *par exemple sur la maîtrise de l'urbanisation, la concertation a été l'occasion de nombreux débats là-dessus. Depuis, des actes forts ont été posés par les élus sur cette question* ». Alors que chacun voudrait urbaniser dans sa commune sans tenir compte de ce que font les autres élus, des équilibres territoriaux sont mieux pris en compte. Il souligne aussi le fait que la question des continuités écologiques a été abordée très tôt, dès 2002, dans le cadre des concertations. Cette réflexion partagée avec les élus a conduit ces derniers à intégrer cette préoccupation dans les révisions de PLU, bien avant que le Grenelle de l'Environnement ne mette cette question à l'agenda.

### **5.3.5. Un capital essentiel pour l'avenir de la gouvernance de l'environnement : capacités, proximités, coordinations**

#### ***Produire une aptitude des citoyens à la participation***

Il s'agit en premier lieu de créer les conditions de la participation des citoyens. Deux conditions sont revenues dans les propos de nos interlocuteurs. C'est d'abord le fait que chacun puisse s'exprimer et, ce faisant, comprenne qu'il a effectivement un droit à la participation, ce qui est loin d'être évident pour des populations très défavorisées et/ou d'origine étrangère, comme dans les cas des quartiers de Bon Air ou des Champs de Manœuvre. Selon la médiatrice qui intervient dans ce dernier quartier, à Soyaux, « *cela a apporté aux gens, car ils ont pu s'exprimer. Ils se sont senti pris en considération, reconnu* ». C'est une condition première pour comprendre que la participation est possible.

Une seconde condition est le fait de rendre apte les citoyens à une projection dans l'avenir, condition *sine qua non* de leur participation à une réflexion sur leur environnement actuel et futur. Or, comme l'ont souligné plusieurs de nos interlocuteurs à Bon Air, cela ne se fait pas sans que des préoccupations immédiates n'aient été exprimées et discutées. « *Quand vous avez un habitant en face de vous, vous ne pouvez pas mettre en perspective des éléments sans avoir répondu à sa première question, qui porte en général sur des préoccupations individuelles, des conflits de voisinage, la gestion du quotidien du quartier* ». Même lorsque des réponses à ces préoccupations ne peuvent pas être trouvées, il y a là un travail d'« épurement » à faire, à l'issue duquel chacun devient apte à une participation constructive. C'est l'un des produits des premières étapes de la concertation.

Ces éléments semblent malheureusement négligés par des acteurs qui affirment que les gens ne sont pas prêts à se mobiliser dans des concertations : ce sont pourtant des préalables essentiels.

#### ***Créer des capacités d'écoute et une aptitude des acteurs à intégrer d'autres préoccupations, au sein d'un territoire***

Dans le cas du Golfe du Morbihan, un agent souligne le fait que la concertation produit des capacités très utiles à toute concertation future : « *c'est un peu toujours les mêmes acteurs que l'on retrouve. Par rapport à d'autres territoires, avec des gens qui ont participé à plusieurs concertations autour de plusieurs projets, on constate une vraie capacité d'écoute des uns par les autres. C'est sans doute le principal acquis* ».

Dans le cas de ce projet de PNR, il est très intéressant de comparer le comportement, au sein de la concertation, d'acteurs qui y participent aujourd'hui de façon très constructive alors qu'ils utilisaient au départ les réunions comme une simple tribune, sans en saisir les enjeux. Une capacité d'écoute et de dialogue a émergée. Ces mêmes acteurs ont appris à comprendre la légitimité des demandes de ceux qu'ils percevaient comme leurs ennemis, pour mieux tenir compte de ces demandes, dans leurs actes. C'est là aussi un capital important pour une gouvernance de l'environnement qui passe à la fois par des espaces de dialogue et des comportements individuels infléchis par des exigences environnementales.

### **Construire de nouvelles proximités interindividuelles et interinstitutionnelles, mobilisables pour la gouvernance environnementale**

Nombre d'acteurs insistent sur des liens qui se créent via la concertation et seront utiles à de futures coordinations.

Ce sont des rapprochements entre les citoyens, utiles à une gestion collective de l'environnement : à Soyaux, « à travers cette question du bruit, on a permis aux gens de se rencontrer, de faire part de leur vécu ». Ce sont des rapprochements entre les citoyens et les intervenants, rendus possible grâce au fait que la concertation crée un cadre de rencontre « extra-ordinaire », comme nous l'avons souligné dans d'autres travaux (Beuret et Cadoret, 2011) et en témoignent les propos d'une médiatrice de quartier, à Soyaux : « moi, ils m'ont vue autrement. Je les rencontrais dans un autre contexte que quand je vais les voir pour des conflits. Je les écoutais différemment et ils ne me voyaient plus comme la professionnelle ».

Ce sont aussi des rapprochements interinstitutionnels. Toujours à Soyaux, les agents qui interviennent sur le quartier soulignent les liens nouveaux qui ont vu le jour entre l'ASPROS, les deux élus qui participent à la commission environnement et cadre de vie, ainsi que la médiatrice qui intervient dans les conflits de voisinage, avec de nouvelles coordinations qui émergent. Dans le cas de Bon Air, que ce soit autour du projet d'éco-quartier ou de la construction d'un cahier des charges d'éco-quartier carribéens, les parties prenantes soulignent le fait que la concertation avec les habitants s'est accompagnée d'une « concertation interinstitutionnelle qui crée du transversal ». Ceci est intéressant à court terme, avec une concertation qui « permet d'agrèger beaucoup d'énergies et des ressources ». C'est aussi intéressant pour le futur, car ces rapprochements dépassent les clivages sectoriels et sont un capital mobilisable pour la gouvernance de l'environnement.

Au cœur des ces nouvelles proximités se trouve un élément fondamental, qui est lui aussi un capital pour l'avenir : la confiance. Dans le cas du Parc Hydrolien de Paimpol Bréhat, EDF résume ainsi les acquis du processus : « pour résumer, la totalité des participants aux Comités de Liaison, c'est des gens que l'on côtoie, que l'on tutoie. Il y a une relation de confiance qui s'est créée ». Dans le cas de Balaruc-les-Bains, un agent de l'Etat insiste sur ce point également : « c'est important d'avoir la confiance des associations, car elles n'ont pas confiance en l'Etat ». Mais cette confiance se construit : « il faut qu'on démontre qu'on est transparent et qu'on dit tout ». Elle met du temps à émerger (« on est parfois traité très durement », « il faut qu'on démontre qu'on n'est pas les suppôts des industriels ») et reste fragile, mais se construit pas à pas : c'est un capital pour le futur.

### **Faire émerger une structuration des intérêts environnementaux, indispensable à un dialogue construit**

Les liens qui se créent permettent souvent de structurer des espaces de dialogue. Dans le cas du Golfe du Morbihan, la concertation a permis de construire une représentation structurée et audible des intérêts environnementaux portés par les associations. La responsable du projet rappelle qu'en décembre 1998, le SIAGM a organisé un forum des acteurs du Golfe en réunissant les élus et les associations recensées en préfecture (car elles étaient mal identifiées). La réunion a été « un pugilat total, avec une sorte de tribunal, chaque représentant associatif portant un jugement à tour de rôle, et des élus qui répondaient que les associations n'avaient pas de légitimité ». Mais à la suite de cette première tentative de concertation, dès janvier 1999, les associations ont créé une plate forme d'action. Six ans plus tard, elles se sont fédérées dans une Fédération des Associations de Protection de l'Environnement du Golfe du Morbihan, qui est un interlocuteur important du projet de PNR et une composante importante des espaces de dialogue mis en place : l'existence de cette fédération est

évidemment un atout considérable pour la gouvernance de l'environnement, or c'est un produit du processus de concertation.

### ***Des coordinations induites, qui ont valeur d'innovation***

La concertation fait émerger de nouvelles coordinations, mais certaines échappent au processus qui les a engendrés, pour investir d'autres champs et objets problématiques. Par exemple lors des réunions du groupe de liaison animé par EDF autour de la mise en place du parc hydrolien de Paimpol-Bréhat, les pêcheurs du Comité Local des Pêches ont été amenés à rencontrer régulièrement les diverses associations de pêcheurs plaisanciers. Ceci a contribué à rapprocher les deux catégories d'acteurs et à créer des liens, alors même que les relations étaient difficiles sur le terrain. Parallèlement, le Comité Local des Pêches a fait réaliser une étude sur les relations entre pêcheurs professionnels et plaisanciers, accueillie avec suspicion par les plaisanciers mais qui a montré que les conflits existant reposaient avant tout sur une méconnaissance des réalités vécues par chacun. Sur la base des contacts noués dans les groupes de liaisons d'EDF, le Comité Local des Pêches a créé un groupe de liaison avec 11 associations de pêcheurs plaisanciers, qui se réunit désormais quatre fois par an et a engendré des groupes de travail autour de problématiques très concrètes : c'est la lutte contre le braconnage, la constitution d'un front commun contre un projet d'extraction de sable en Baie de Lannion, puis la gestion de la pêche à pied (qui concerne 50 pêcheurs à pied professionnels). Les deux catégories se rassemblent autour de sujets d'intérêt commun et exploitent leurs complémentarités, les plaisanciers ayant notamment plus de disponibilités. Cette coordination échappe totalement au projet d'hydrolienne mais a été en partie engendrée par la concertation qui a eu lieu autour de ce projet. C'est une innovation qui a été reproduite ailleurs en Bretagne et qui semble intéressante dans une logique de gouvernance de l'environnement et des ressources naturelles.

## Chapitre 6. Se donner les moyens de réussir : facteurs de clarté et de succès des processus

Nous tenterons ici de répondre aux questions posées ainsi dans les termes de référence de l'étude : quels sont les éléments qui leur paraissent les plus efficaces dans les mécanismes de concertation pour faire avancer leur cause ? Dans quelles conditions la concertation permet-elle une meilleure prise en compte des arguments environnementaux ? Comment la concertation peut-elle être une plateforme de travail entre acteurs environnementaux ?

Là encore, les éléments inventoriés ici ont été cités, parfois de façon récurrente, par les acteurs rencontrés.

### 6.1. Engager la relation en amont de la définition des choses et des études d'impact

Dans le cas où la concertation porte sur un projet, la question se pose de savoir à quel moment l'engager.

Pour les grands projets d'aménagement, Philippe Marzolf regrette l'absence d'une concertation en amont d'un Débat Public pour bien le préparer. Il parle d'une 3<sup>ème</sup> étape à franchir, après l'étape de création du débat public par les lois de 1995 et de 2002, puis l'étape de mise en place d'une concertation post-débat public (loi Grenelle 2) : une étape de préparation en amont « *pour le choix des études, des experts, de la problématique* », ce qui permettrait de lancer un Débat en affirmant que tout est encore possible, qu'il existe de bonnes études, qu'on a la possibilité éventuelle de financer des contre-expertises.

Pour les grands projets d'aménagement, Philippe Marzolf regrette l'absence d'une concertation en amont d'un Débat Public pour bien le préparer. Il parle d'une 3<sup>ème</sup> étape à franchir, après l'étape de création du débat public par les lois de 1995 et de 2002, puis l'étape de mise en place d'une concertation post-débat public (loi Grenelle 2) : « *la 3<sup>ème</sup> étape, ce serait une préparation en amont : pour le choix des études, des experts, de la problématique, ça permettrait qu'au Débat Public, on arrive avec une saisine de la CNDP qui soit faite au bon moment, et on arriverais en pouvant affirmer tout est encore possible, on a de bonnes études, on a la possibilité éventuelle de financer des contre-expertises faites par des associations ou d'autres acteurs...* » .

Le cas des hydroliennes de Paimpol Bréhat est intéressant car EDF reconnaît qu'« *avant d'ouvrir la relation, on a attendu, nous, d'avoir validé certaines choses* », mais qu'il est aussi indispensable d'engager la relation avec les acteurs en amont de la définition du projet. « *Si vous allez voir les gens avec un plan...* » : c'est ce qu'a fait un opérateur à propos de l'éolien en Baie de Saint Brieuc, en 2007, qui est allé rencontrer les pêcheurs en présentant un projet d'implantation d'éoliennes au cœur du gisement de coquilles Saint Jacques, ce qui constitue aujourd'hui un précédent fâcheux. Dans le cas des hydroliennes, les parties prenantes soulignent l'intérêt d'avoir été rencontrées très tôt dans la définition du projet, avant que les choses ne soient « *ficelées* ». EDF a commencé par rencontrer le président du Comité Local des pêches, pour l'informer de l'existence d'une réflexion sur un projet – mais sans plan pré-établi – et lui demander de les accompagner en mer pour en discuter et avoir des informations sur les lieux d'implantation.

Fait assez remarquable puisque très rare, le porteur du projet a également organisé une réunion avec les APE, en amont de la mise en place de l'instance de concertation qu'a ensuite été le « comité de liaison », de façon à les consulter sur les éléments à prendre en compte lors des études d'impact. Selon l'une de ces APE, il s'agissait d'un brainstorming où chacun s'est exprimé sur les éléments à prendre en compte, relatifs aux usages des ressources et espaces concernés, à la biodiversité, etc... Les APE ont notamment évoqué les mammifères marins, les oiseaux marins, les sédiments, les herbiers de zostères, l'emprise au sol, etc... et ces éléments ont effectivement été pris en considération dans les études.

L'importance d'engager les choses très tôt est également mise en avant par Jean-Claude Pierre, qui regrette que ce soit rarement le cas en France et affirme qu' « à l'étranger, j'ai beaucoup appris des stratégies de concertation mises en place en amont des projets ». Il cite l'exemple de l'action de la ville d'Augsburg, en Autriche, pour la préservation de la qualité de l'eau, menée sur la base d'une concertation entre élus, agriculteurs, APE et associations de consommateurs mise en œuvre « dès le début de la réflexion ». Elle a permis de construire une action dans laquelle chacun s'engage : les paysans s'engagent dans la mise en œuvre d'un modèle agricole spécifique, la ville facilite la commercialisation locale des produits de cette agriculture et privilégie l'achat de ces produits dans les marchés publics (cantines scolaires par exemple), les associations font connaître cette action et incitent les consommateurs à privilégier ces produits, etc... Le fait d'avoir engagé la coopération en amont du projet en fait aujourd'hui une action portée par l'ensemble de ces acteurs.

## 6.2. Le choix des mots, des lieux et des formats d'action

### 6.2.1. Le poids des mots

Les termes sont trop souvent mal choisis ou employés de façon abusive. Parler de concertation pour des réunions publiques ponctuelles associant plusieurs centaines de personnes pose par exemple problème. Parler de comité de pilotage à propos d'instances consultatives pose également problème. C'est ce que relèvent certains acteurs.

Par exemple dans le cas du Parc Hydrolien de Paimpol Bréhat, l'instance de concertation réunie par EDF porte le nom de « comité de liaison ». Il se réunit de façon régulière, tous les trois mois. Y sont associés les élus locaux, les services de l'Etat, les associations d'usagers de la mer, notamment les pêcheurs plaisanciers, les APE, les professionnels de la pêche et de la conchyliculture. Selon EDF « le mot liaison est important : on est d'abord allé en mer avec les pêcheurs, puis on est allé voir les élus... il faut ensuite partager l'information (...). On aurait pu parler de comité de pilotage, de comité stratégique : mais qui dit pilotage dit que ce sont les participants qui réorientent le projet ». Les mots ont été choisis avec attention, car « derrière les mots, il y a des conséquences ».

C'est aussi ce que souligne le président de Nature et Culture, en parlant de « catastrophes sémantiques ». Il prend pour exemple le terme de « Agenda 21 », terme qualifié de « dévastateur car il n'est pas compris des citoyens ». Selon lui, c'est un terme anglosaxon qui signifie « programme d'action », mais qui a été mal traduit. « Les mots ne recouvrent pas les concepts : des ambiguïtés extraordinaires naissent là-dessus ».

### 6.2.2. Le choix des lieux : en apparence anodins...

Au même titre que les termes employés, les lieux choisis pour la concertation n'ont rien d'anodin. C'est par exemple ce que souligne l'un des agents en charge de la démarche de concertation, dans le cas de Bon Air. Il a été choisi d'inviter les habitants dans les locaux de la mairie lors de certaines réunions publiques et de mettre en œuvre un certain « cérémonial » dans ces mêmes locaux : cela a été très important pour faire comprendre aux habitants que la mairie allait réellement s'engager. Le lieu n'est pas anodin : il a permis de « crédibiliser le projet » et l'implication de la mairie comme partenaire, aux côtés des habitants du quartier.

Dans le cas de Paimpol Bréhat, le fait que les agents d'EDF aient demandé aux pêcheurs de les emmener en mer discuter le choix du site est un facteur déterminant : le premier lieu de réunion est finalement un bateau de pêche, ce qui signifie que l'on accepte d'être sur le terrain le plus familier de l'acteur concerné, ce qui n'a rien d'anodin.

### 6.2.3. Le choix de formats d'action qui permettent l'échange et l'accès au sensible et au complexe

L'importance des dispositifs mis en œuvre et des formats d'action est mise en avant par nombre de nos interlocuteurs qui dénoncent les « grands messes » proposées, en guise d'instances de

concertation, dans certains processus auxquels ils ont été associés. Ils s'accordent pour souligner l'importance de « *ne pas être quarante dans un atelier* ».

Certains vont plus loin et évoquent des formats d'action qui non seulement doivent permettre l'accès de tous à la prise de parole et à l'échange, mais qui permettent aussi l'expression du sensible et du complexe. Dans le cas du projet de PNR du Golfe du Morbihan qui a organisé de très nombreuses réunions de concertation, un agent souligne le fait qu'avec les gens, on met en avant le « *diagnostic sensible* » avant le « *diagnostic technique* ».

Monique Cassé, chef de projet du PNR du Golfe du Morbihan, entre dans le détail en précisant que « *désormais, si l'on fait une réunion de concertation, on ne prévoit pas de power point, car cela met d'emblée les gens dans une situation passive. Sans powerpoint, tu n'as plus un public mais des gens qui sont avec toi dans une démarche commune. En plus, le powerpoint et ses schémas, c'est une pensée simplificatrice qui s'oppose à un travail sur la complexité* ». Sans nous prononcer sur cette prise de position, notons que ceci contraste singulièrement avec des réunions auxquelles nous avons assisté dans certains cas, qui débutent par de longs – très longs – exposés, ce qui sont souvent vivement critiqués par certains participants qui, indépendamment de ce qu'ils ont éventuellement appris, ressentent ceci comme une confiscation de la parole.

### 6.3. Une posture d'ouverture, de la part du porteur de projet

#### 6.3.1. Flexibilité, ouverture à une certaine co-construction

Le fait que le porteur du projet soit à l'écoute et soit prêt à amender son projet, que ce projet soit explicitement posé ou en soit au stade d'une idée et d'une projection, est très important. C'est avant tout d'une posture d'acteur dont il est question ici.

Là encore, le cas du Parc Hydrolien de Paimpol Bréhat est intéressant car EDF arrive sur le terrain avec une idée, un projet, un site et une technologie pressentis, mais va réellement se montrer à l'écoute des acteurs. Lors des premiers contacts avec les pêcheurs et à l'occasion d'une visite en mer sollicitée par EDF, les pêcheurs soulignent les inconvénients du site pressenti (risque de gêne à la navigation et à la pêche, phénomènes locaux de courants) sur la base de leurs connaissances de la mer et de ses usages. Les pêcheurs suggèrent un autre site qui sera finalement retenu : EDF garde la main sur la décision, mais écoute, mène des investigations complémentaires, puis décide. Le site retenu sera finalement une réserve de crustacés mise en place par le Comité Local des Pêches en 1966, interdite à de nombreuses techniques de pêche et fréquentée seulement par une dizaine de bateaux, ce qui minimise les gênes possibles, même si le passage du câble reste évidemment gênant pour les pêcheurs de praires, qui pêchent à la drague. Outre le changement de site, certains choix technologiques vont changer à partir des observations des pêcheurs. En 2007, EDF emmène des pêcheurs voir une hydrolienne mise en place par l'une de ses filiales, en Irlande, qui comptait une grande partie émergée. Les pêcheurs critiquent l'existence d'une gêne à la navigation, préoccupation également ressortie lors des rencontres menées par EDF avec les élus. Sur cette base, EDF va changer de technologie pour faire le choix de quatre tripodes posés sur le sol, très hauts (21 mètres) mais totalement immergés : le fait de ne pas dynamiter le sol pour installer des pieux est aussi considéré comme un atout par les pêcheurs.

Cette posture de l'aménageur contraste singulièrement avec ce que nous avons pu observer dans d'autres travaux de recherche conduits en parallèle, en assistant à des réunions par exemple au Grand Port Maritime de Marseille Fos. Cette ouverture ne signifie pas un partage du pouvoir de décision, mais une décision ouverte à des éclairages issus de la concertation. Philippe Marzolf constate dans le cadre des grands projets d'aménagement que « *la grande difficulté, c'est l'ouverture du décideur final. Est-il prêt à remettre en cause son projet qu'il pense être le meilleur, est-il ouvert au dialogue ?* ». Même lorsqu'il est peu ouvert à la concertation, le fait de contraindre le décideur à justifier ses décisions peut-il l'amener à plus d'ouverture vis-à-vis des points de vue exprimés ? Selon Philippe Marzolf, la loi Grenelle 2 a permis une avancée sur ce point en contraignant les décideurs à justifier de façon beaucoup plus approfondie leur choix en fonction des avis, remarques et propositions faites lors des débats publics : dès lors, être contraint de justifier ses décisions suppose non seulement de prendre en considération (l'écoute), mais également de prendre en compte les avis et propositions, de comprendre les arguments. C'est un premier pas.

A Soyaux, l'ouverture est totale car le projet est entièrement co-construit. A Balaruc-les-Bains, l'ouverture est d'abord nulle : ce n'est qu'après plusieurs années et suite à la judiciarisation du conflit que les responsables du chantier de dépollution accepteront que l'association de riverains « Vigilance Dépollution » soit conviée à certaines réunions. Cela reste d'abord un dialogue entre avocats. Cette posture a sans doute fait perdre beaucoup de temps.

### **6.3.2. Répondre à toutes les questions et demandes**

Dans le cas du Parc Hydrolien de Paimpol Bréhat, les élus, les APE, comme la région soulignent le fait que l'un des facteurs clés du dialogue est que l'aménageur s'employait à répondre à toutes les questions posées, quelle que soit leur pertinence apparente.

Les APE et les pêcheurs affirment avoir reçu des réponses convaincantes sur l'ensemble des points problématiques qu'ils ont soulevé. Le passage du câble dans des herbiers de zostères, des gisements de praires, des concessions conchylicoles, une plage et un cordon de galets, ainsi que son atterrissage ont par exemple été largement questionnés : des réponses techniques ont été données, portant sur l'enfouissement du câble, la limitation du champ magnétique qu'il va engendrer, la recolonisation des herbiers de zostères, le bâti à terre. Les agents présents aux réunions enregistraient les questions et les soumettaient aux services compétents, pour apporter des réponses lors du comité de liaison suivant, tout en engageant parfois des études lorsque l'apport de réponses supposait de le faire. Selon une élue locale, « *c'est inimaginable tout ce qu'EDF a étudié pour que cela devienne possible* ». Selon un adhérent de l'APE Vivarmor Nature, spécialiste des questions énergétiques, « *j'ai été surpris par la façon dont le projet a été mené. Ils ont pris soin de bien ménager la partie environnement. Ils ont accepté beaucoup de choses et quand ils ne pouvaient pas répondre, ils le faisaient lors de la réunion suivante... la démarche a été menée de façon très positive* ».

Cela n'a pas empêché certains désaccords de voir le jour lors des comités de liaison. Ils ont alors été évoqués lors de réunions restreintes, avec les parties prenantes, en vue de trouver des compromis, ce qui n'a pas toujours été possible. Le principal point de friction a porté sur l'octroi des marchés de fourniture des matériaux, certains élus locaux exigeant qu'une part importante soit réalisée localement, ce qui n'était pas possible techniquement selon EDF. Un maire, qui n'a pas eu gain de cause, reste très critique sur le processus et affirme n'avoir pas été écouté. De leur côté, les APE se disent très satisfaites car, selon elles : elles ont eu confirmation que les éléments qu'elles avaient signalés comme importants lors de la première réunion ont bien été pris en compte ; le porteur du projet a apporté des réponses à chaque question posée et, lorsqu'il ne pouvait pas répondre immédiatement, mettait en œuvre les moyens nécessaires pour apporter des réponses à la réunion suivante ; même lorsque les impacts étaient jugés faibles par les APE, le porteur de projet ne se reposait pas sur ce constat mais proposait tout de même des mesures compensatoires (par exemple les mesures de recolonisation d'herbiers de zostères, alors que seulement 2% de leur surface sera impactée par l'enfouissement du câble), en associant des experts au suivi de ces mesures.

Malgré des insatisfactions et les critiques formulées par l'un des protagonistes, la conduite du dialogue semble avoir été un facteur déterminant du soutien dont le projet bénéficie aujourd'hui.

### **6.3.3. Une ouverture au local et à ses propres dynamiques**

La posture d'ouverture ici évoquée suppose une ouverture aux dynamiques locales qui existent indépendamment de celle du porteur de projet, mais peuvent concerner des objets similaires ou au moins des thématiques proches.

Dans le cas de Bon Air, l'un des agents du GIP-GPV souligne l'existence de telles dynamiques et leur apport potentiel au projet. Il est intéressant, selon lui, de s'appuyer sur ces dynamiques locales, mais il reconnaît les difficultés rencontrées par la ville et par le GIP-GPV pour appuyer ces dynamiques locales de façon soutenue et continue. C'est par exemple une personne qui s'est impliquée dans le projet au nom des habitants et de l'association Bon Air City, qui s'occupe essentiellement du carnaval. Cet habitant s'est engagé pour le collectif notamment lorsque, après avoir gagné une certaine somme au loto, il l'a investie dans cette association. Il regrette aujourd'hui de ne pas être soutenu dans son action pour le quartier : le budget limité de la ville, mais aussi la budgétisation et le soutien par projet



font qu'il est difficile, pour le porteur du projet, d'avoir une action continue, pérenne pour appuyer de telles dynamiques.

Dans ce cas comme dans d'autres études que nous avons réalisées, nous observons les difficultés rencontrées par des porteurs de projets de concertation à soutenir, de façon suffisamment continue et au moment opportun, des dynamiques locales qui pourraient alimenter la concertation et qui, dans certains cas, naissent de la concertation. Souvent, ce n'est pas le manque de ressources qui explique ceci, mais les difficultés rencontrées pour les mobiliser, du fait de contraintes administratives.

Avoir des difficultés à soutenir ces dynamiques est simplement regrettable, mais les identifier et tenir compte de leur existence est déjà une preuve importante d'ouverture. Ne pas en tenir compte, voire les détruire par des démarches très descendantes et sourdes à ce qui préexiste localement est par contre très dommageable : cela arrive malheureusement, comme nous le verrons dans des cas évoqués ci-après.

#### **6.3.4. Attention à des démarches exogènes précipitées, heurtées, trop descendantes**

Dans la plupart des cas choisis comme cas d'étude, les choses se passent assez bien. Nos interlocuteurs se saisissent alors d'exemples où les choses ne se passent pas vraiment mal si l'on considère qu'elles ne dégèrent pas en violentes oppositions, mais qui leur laissent une grande frustration qu'ils ont besoin d'exprimer. Il est intéressant de noter la récurrence de certains éléments dans tous ces cas, avec des approches descendantes, trop rapides, et une concertation affichée qui n'est pas perçue comme étant une réelle concertation. L'ouverture du porteur de l'action à ce qui se passe localement est alors questionnée. Dans le cas des hydroliennes de Paimpol Bréhat par exemple, plusieurs acteurs établissent une comparaison avec le cas du Parc éolien de Saint Briec ou avec Natura 2000 en mer. Dans les deux cas, l'Etat a un objectif à atteindre dans des délais qui correspondent à des engagements qu'il a pris. Dans les deux cas, à des périodes où « *il ne se passe rien* » succèdent des périodes de précipitation.

Le cas de Natura 2000 en mer est évoqué tant par des élus que par des professionnels ou des associatifs. Selon l'un de ces acteurs, « *on est venu en 2008 nous dire que l'ensemble du quartier maritime sera en zone Natura 2000 et qu'il s'agit d'un site prioritaire. Nous sommes en 2011 et le comité de pilotage n'a toujours pas été constitué. Entretemps, une réunion de « pseudo concertation » a eu lieu en fin d'année 2010 : les gens découvraient les sites, les zones, des évaluations d'incidence qu'on leur demandait de faire... Le préfet a parlé puis, face à la levée de boucliers, a quitté la salle. Les sites ont été définis en amont de toute concertation, pour répondre aux objectifs européens. C'est le pire de tout... un passage en force mal réussi* ». Dans le même temps, un maire affirme avoir reçu « d'en haut » une consigne pour faire approuver par son Conseil Municipal une délibération en faveur de Natura 2000 et qualifie cela de « *moment le plus ridicule de sa vie d'élu* », puisqu'il n'y avait en réalité rien à délibérer. Et alors même que le comité de pilotage Natura 2000 de cette zone n'est pas encore constitué, il lui a été demandé par les services de l'Etat de faire une étude d'impact d'un aménagement portuaire en projet, en raison du fait qu'il se trouve dans cette zone Natura 2000... ce qui signifie que l'Etat considère qu'elle existe. Il s'agit là d'une démarche descendante et précipitée, imposée au local.

Le cas des éoliennes en mer, en Baie de Saint Briec, est lui emblématique de démarches descendantes qui ne respectent pas les dynamiques locales et mêmes régionales. L'Etat est face à un objectif qu'il s'est fixé mais qui répond lui-même à un objectif européen à atteindre en 2020, et « *il cherche les mégawatts, or là où il peut en trouver le plus, c'est dans l'éolien, notamment en mer* ». Dès lors, selon un acteur du secteur de l'énergie, il a voulu mener les choses « *au pas de charge* » et transposer une démarche de choix de Zones de Développement Eolien (ZDE) utilisée à terre : le préfet, sur proposition des élus, choisit des zones. L'Etat a organisé des réunions en préfecture, avec les APNE, les usagers de la mer, « *en grande assemblée et sans descendre à la maille de petits groupes de travail* ». Un maire souligne également le fait que « *c'était des grands messes* ».

D'autres acteurs soulignent surtout le fait que l'Etat n'a pas tenu compte des produits des concertations et analyses préexistantes, menées à l'échelle régionale. En effet, dès 2008, la région avait pris les choses en main, avec un processus de concertation qui avait permis d'élaborer un Schéma Régional des énergies renouvelables, à partir de différents groupes de travail, d'un voyage

d'étude, etc. Le Conseil Economique et Social de la région avait quant à lui fournit un apport notoire, avec un document de référence sur l'ensemble des énergies marines mobilisables, construit à partir d'auditions réalisées entre novembre 2007 et septembre 2008. Or dans le même temps, à l'échelle nationale, l'Etat présente (en novembre 2008), son plan de développement des énergies renouvelables de la France, issu du Grenelle de l'Environnement. Ce programme a pour objectif de porter à au moins 23 % la part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie à l'horizon 2020 : il comprend cinquante mesures opérationnelles, qui concernent l'ensemble des filières, notamment l'éolien. Le 9 mars 2009, l'Etat demande aux préfets des régions Bretagne, Pays de la Loire, Haute-Normandie, Aquitaine et Provence-Alpes-Côte d'Azur d'organiser une large concertation sur chaque façade maritime en vue de planifier et d'accélérer le développement de l'éolien en mer. L'Etat décide de la mise en place d'une instance de concertation et de planification, par façade maritime, qui aura pour mission « *d'identifier des zones propices au développement de l'éolien en mer, au regard des différentes contraintes (usage de la mer, radars, réseau électrique, ...)* ». La lettre de mission adressée aux préfets à ce sujet leur demande de transmettre le document de planification avant le 15 septembre 2009. Il est d'emblée très difficile d'articuler ceci avec la démarche engagée en Bretagne car l'échelle n'est pas la même (la façade maritime, or la région en compte deux), l'objet n'est pas le même (seulement l'éolien alors que l'ensemble des énergies marines étaient considérées dans la démarche régionale) et les outils d'analyse de la situation sont différents (l'Etat élabore un SIG basé sur 75 couches d'informations, certes intéressant mais déconnecté d'un dialogue avec les acteurs). Fort de cet outil, l'Etat convoquera finalement une « *conférence mer et littoral* » en janvier 2010 en demandant une concertation pour un rendu en mars 2010. En définitive, il procédera à des arbitrages opposés aux produits de la concertation : alors que celle-ci aboutissait à 250 Megawatt en Baie de Saint Briec et 250 Megawatts près de Saint Malo, il décidera de tout localiser en Baie de Saint Briec, dans une large zone qui pose problème aux pêcheurs. Face à la levée de boucliers que cette décision suscite, la région financera la collecte de données sur la pêche. En juillet 2011, un cahier des charges est publié par l'Etat, mais entretemps, les pêcheurs ont commencé à dialoguer directement avec les opérateurs susceptibles de répondre à l'appel d'offre. Le processus engagé par l'Etat semble ignorer les dynamiques locales et est singulièrement discordant.

Cet exemple illustre les difficultés de connexions entre des démarches très centralisées, descendantes, poussées par des objectifs nationaux et des délais qui ne peuvent finalement jamais être respectés du fait des oppositions que de tels processus engendrent eux-mêmes.

Le cas des Agenda 21 n'est pas comparable avec les deux cas précédents, mais cette procédure est l'objet de critiques qui portent là aussi sur l'aspect « descendant » des choses. L'un de nos interlocuteurs la prend en exemple pour étayer une critique plus générale sur le caractère descendant de nombreuses procédures : « *par exemple dans les Agenda 21, tout est descendu du haut vers le bas. C'est un obstacle très fort à des démarches endogènes* ». Face à ces limites, l'association Nature et Culture tente par exemple désormais de « *tuiler* » les démarches d'Agenda 21 qu'elle anime avec des démarches de « *territoires en transition* », « *qui sont portées localement par les citoyens* ». Plaçant l'échange d'expériences au cœur de son action, l'association Nature et Culture cite de nombreux exemple des démarches respectueuses des dynamiques territoriales, voire de soutien public national à des démarches locales. Jean-Claude Pierre cite ainsi des mesures mises en œuvre par une ville autrichienne (Augsburg), qui obtient sept euros de cofinancements pour un euro investi par la ville, à partir d'une démarche qui lui est propre. Il évoque également des mesures agri-environnementales mises en œuvre en Angleterre, via un appel à projets : les propositions collectives bénéficiaient de points additionnels dans l'évaluation des offres, favorisant ainsi des « *démarches coopératives, globales* », ce qui permet de stimuler la concertation. Selon Jean Claude Pierre, « *c'est alors le paysan qui propose, choisit la méthode la mieux adaptée* » et obtient un soutien à une concertation en vue d'une action collective, ce qui est très loin du dispositif adopté en France, basé sur des mesures définies aux échelles nationale puis départementales, qui s'appliquent de façon descendante : même dans les actions territorialisées, il est rare de trouver un appui à des actions collectives définies par les agriculteurs.

Notons que le manque d'ouverture au local qui est ici reproché aux acteurs qui engagent ces concertations de façon descendantes, peut s'expliquer par le fait que leur action est guidée par des objectifs nationaux, voire internationaux qui s'imposent à eux. Ceci pose une question clé : peut-on concilier les préoccupations d'un décideur de niveau national (respecter des engagements chiffrés, dans un délai raisonnable du point de vue de ceux auprès desquels il s'est engagé et du point de vue de sa communication, en assurant une certaine homogénéité inter-territoriale à partir de certaines

normes et procédures et/ou une certaine répartition des efforts à fournir) et les exigences d'une concertation locale digne de ce nom ? Nous pensons que des solutions existent, dès lors que cette question est prise au sérieux, ce qui n'est pas toujours réellement le cas.

## **6.4. La constitution puis l'élargissement d'un réseau : le Parc Hydrolien, un cas d'école**

### **6.4.1. Pourquoi parler de « cas d'école » ? La construction d'un réseau qui porte la concertation**

Là encore, nous utiliserons le cas du Parc Hydrolien comme « cas d'école ». Cette expression n'est pas le fruit du hasard mais d'un constat : la démarche employée par EDF dans ce cas est globalement celle qui est préconisée par les sociologues de l'innovation et que nous enseignons à nos étudiants ou en formation continue. La sociologie de la traduction stipule que la construction d'une innovation, qu'elle soit technique ou sociale – hors la concertation vise toujours à transformer une situation initiale en y intégrant du « nouveau » - passe par la construction d'un réseau que l'on va consolider en l'élargissant, jusqu'à ce que le réseau porte et soutienne le processus de façon irréversible, ce qui permettra à la fois la construction du changement et le fait qu'il s'impose. C'est ce que nous avons retrouvé dans ce cas d'étude.

En effet, EDF va mener des entretiens bilatéraux, d'abord avec les acteurs les plus directement concernés, puis, une fois qu'un lien solide est établi, ouvrir le dialogue à d'autres catégories. Dans le cas du Parc Hydrolien de Paimpol Bréhat, EDF dialogue d'abord avec les pêcheurs, ce qui conduit à valider le choix d'un site, à discuter la technologie retenue et à établir un lien solide. Puis EDF rencontre les élus locaux dans leur commune, individuellement. Ces entretiens se font avec une posture d'ouverture au dialogue : « *on rencontrait les gens, on repartait avec leurs questions, puis on interrogeait les différents métiers, au sein d'EDF, capables d'apporter des réponses, (...) toujours avec la même démarche : il n'y a pas de plan pour l'instant, mais on vient en discuter avec vous* ».

Une élue locale insiste sur l'importance de ces contacts bilatéraux, qui l'ont rassurée : « *ils étaient venu me voir avant* ». Elle insiste également sur la pertinence du fait qu'EDF ait d'abord noué une relation avec les pêcheurs car, en tant qu'élue et sans être issue du monde de la mer, elle n'aurait pas soutenue le projet contre l'avis des pêcheurs.

Le réseau des acteurs associés au dialogue sera ensuite élargi, avec des entretiens bilatéraux avec les présidents des associations de pêcheurs plaisanciers, puis avec les présidents des APNE, après avoir pris soin de recenser ces associations. Des réunions catégorielles sont organisées si nécessaires, notamment avec les associations liées aux usages récréatifs de la mer.

A la suite de ces entretiens et après avoir construit une relation avec certaines catégories, une instance de dialogue est créée avec le comité de liaison, qui vise à faire de ces liens un véritable réseau.

### **6.4.2. Une approche catégorie par catégorie, après avoir analysé les positionnements et les légitimités**

Au cours de ce processus, celui qui le pilote fait des choix quant aux participants : certains sont imposés par la situation, mais dans d'autres cas, il raisonne ces choix en fonction du réseau qu'il tente de construire et de la capacité de chacun à l'intégrer. Il n'a par exemple jamais associé toutes les APNE à une réunion réservée à cette catégorie, « *car on s'est aperçu que leurs fondamentaux n'étaient pas les mêmes* ». L'agent d'EDF que nous avons rencontré distingue deux types d'APNE : d'une part « *les opposants à tout qui, quel que soit le projet, ne cherchent pas à identifier les freins pour chercher des solutions, mais pour freiner encore plus* », d'autre part « *les associations constructives, qui apportent des informations, qui sont capables d'écouter, de critiquer, de nous aider à faire avancer le projet* ». Au sein de la première catégorie, « *on a identifié celles qui pesaient le plus* » pour les associer au comité de liaison : quatre APNE ont été identifiées, dont Côtes d'Armor

Nature Environnement, qui fédère un certain nombre d'associations, deux autres associations bénéficiant d'une expertise environnementale reconnue, mais aussi « les copains du Trieux ».

Ce type de stratégie n'est pas exempt de risques, dans des situations où des exclus du dialogue ont une réelle capacité de remise en cause des produits du dialogue. Mais c'est aussi cela qu'il faut analyser.

Même si c'est de façon un peu moins lisible, le même type de démarche a été mené à Bon Air ou à Soyaux. A Balaruc-les-Bains, ce sont plutôt les opposants au chantier de dépollution qui ont tenté de consolider et d'élargir leur réseau, pour lui donner plus de poids dans l'opposition : c'est le risque que prend un porteur de projet s'il laisse un conflit se cristalliser, en manifestant très peu d'ouverture vis-à-vis d'opposants qu'il tente seulement de disqualifier.

Notons que cette « démarche d'école » rejoint celle qui est préconisée par les tenants de la médiation et dans des écrits tels que le guide pratique du dialogue territorial (Barret, 2003) ou notre ouvrage sur la conduite de la concertation (Beuret, 2006). Elle n'est pourtant souvent pas de mise, dans des cas où l'on commence par réunir d'emblée des acteurs qui ne sont pas prêts à se parler, qui ne se reconnaissent pas mutuellement légitimes, sans qu'aucune proximité n'ait été construite entre eux et vis-à-vis de celui qui porte la concertation.

## 6.5. Une question clé : la place du politique et l'articulation entre concertation et décision

Nous terminerons ce chapitre en abordant une autre question clé, que le cas du Golfe du Morbihan pose avec une acuité particulière, mais qui revient aussi dans d'autres cas. C'est celui de l'articulation entre la concertation et la décision, et plus généralement entre des espaces de concertation où l'on tente de s'exonérer de certains rapports de force et celui du politique et des rapports de pouvoir.

### 6.5.1. Entre démocratie représentative et participative : finalement peu de problèmes de positionnement de la concertation

Signalons tout d'abord que contrairement aux craintes parfois ressenties, notamment par des élus, la concertation semble poser assez peu de problèmes quant à son positionnement entre démocratie représentative et démocratie participative. Les élus interrogés rappellent parfois que la décision leur revient : « *la concertation s'arrête au moment de la décision. Les décideurs sont ceux qui auront à répondre devant l'opinion. Ou alors, il n'y a pas d'élus* ». Ceci est largement admis par les autres participants rencontrés : ils souhaitent d'abord être écoutés et que ce qui a été dit soit pris en considération d'une façon ou d'une autre, mais le partage du pouvoir de décision n'est presque jamais posé comme un problème. Certes des associations aimeraient avoir plus de poids dans certaines instances, mais la frontière avec le pouvoir décisionnel semble claire. Le représentant d'un décideur la rappelle assez clairement : « *il faut noter que la concertation ne signifie pas que tout le monde décide. Cela, ça ne peut pas marcher* ». « *Concertation ne veut pas dire décision* ». « *Il y a un d'un côté un décideur sans instance de concertation, puis une instance de concertation sans décideur, qui apporte une aide à la décision* ». Mais il ajoute aussi que la décision doit suivre et tenir compte de la concertation : « *si l'on monte une concertation à partir d'une décision finale, irréversible, les gens vont vite voir qu'on les mène en bateau* ».

En réalité, des problèmes se posent plutôt lorsque plusieurs catégories de décideurs sont invitées à une concertation et qu'une incertitude peut exister quant aux prérogatives de chacun, ou quand des élus locaux ne se sentent pas considérés par le pouvoir central, dans le cadre de certains processus.

### 6.5.2. Mais de vrais problèmes de blocages politiques : la question du portage de la concertation

Au-delà de ce constat, force est de constater que réunir tous les atouts cités précédemment comme des facteurs de réussite d'un processus n'est pas un gage de succès, car il reste un facteur clé qui tient au cadre hiérarchique et politique dans lequel la concertation est inscrite. Dans le cas du projet

de PNR du Golfe du Morbihan, on peut dire que la concertation a été techniquement très bien menée et ceci depuis longtemps puisque la démarche de concertation a commencé en 1996, bien avant que les élus n'aient même l'idée d'un PNR. Elle a conduit à la fois à mettre en œuvre des actions, à faire du Golfe du Morbihan un espace soumis à une certaine gestion collective et à construire un projet pour cet espace. Or, ce projet est aujourd'hui totalement bloqué et il est peu envisageable qu'il puisse voir le jour avant plusieurs années. Le blocage provient essentiellement d'un vote défavorable de la Communauté d'Agglomération, qui inclue plus de la moitié des communes du périmètre retenu. Derrière ce vote existent des conflits politiques basés sur des hommes dont les projets et ambitions s'opposent. On pourra bien sûr dire que la maîtrise de l'urbanisation fait débat, mais ce débat a pris une tournure particulière depuis que la présidence de la structure porteuse du projet a fait l'objet d'une concurrence politique. Un élu évoque son amertume au sujet du blocage actuel du projet : « *on a fait ce qu'il fallait en matière de concertation, les acteurs du territoire ont travaillé, le projet est abouti, ce que le ministère de l'environnement a reconnu, mais le blocage est ailleurs* ». « *Le jeu est pipé politiquement* ».

Faut-il se borner à constater l'existence de telles situations bloquées ou peut-on anticiper et prévenir ce type de situation ?

Plusieurs des acteurs ont rencontrés des problèmes qui auraient du être identifiés et pris en considération avant d'en arriver à cette situation. Selon un ancien élu, « *il faudrait que le portage politique du projet de PNR soit le fait de la majorité politique locale, stable depuis longtemps* », qui est celle de la Communauté d'Agglomération et du Conseil Général. Ce n'est pas le cas aujourd'hui, ce qui favorise un blocage politique qui rend caduques les résultats de la concertation. Selon cet acteur, « *il faut qu'un projet politique de ce type soit porté par la majorité politique en place, surtout si elle est stable* »

Cet acteur ajoute qu'« *il est indispensable qu'un projet de cette envergure soit porté par un grand homme politique : tout en découlera* ». D'autres acteurs affirment que l'élu chef de file du projet est engagé en matière environnementale et humaine, mais ne dispose pas de soutiens suffisants pour être plus « offensif » et défendre le projet vis-à-vis de tels blocages : selon eux, un relais par un « grand élu », ayant une charge locale et une charge nationale pourrait ici s'avérer déterminant.

Dans le cas de la LINO, les blocages à la mise en chantier de cette infrastructure sont multiples, mais les querelles politiques y ont tout de même contribué lorsque le Conseil Général pilotait le projet, mais également par la suite, quand l'Etat a repris le dossier. Le financement est le fait de plusieurs acteurs, ce qui pour un élu à tendance à « *paralyser les bonnes décisions* ». Les partenaires financiers donnent donc leur point de vue, d'où des débats politiques. La prise de position en faveur d'une 2x1 voie semble avoir fait l'objet d'un arrangement politique, notamment à l'échelle intercommunale. Les élus rencontrés nous ont indiqué qu'aucune concertation ne s'est faite sur ce point, « *ça s'est fait en interne* », « *à partir du moment où le chef a dit ça, après, ça suit* », « *le Grand Dijon prend les décisions, c'est l'affaire des élus. Les querelles se sont faites mairie par mairie* ». Nous retrouvons ici la question du portage politique, certes de façon plus confuse.

D'autres personnes interviewées évoqueront cette question du portage politique, dans d'autres situations, et l'on constate que certains prennent cette question très au sérieux. Même si l'on s'éloigne un peu de la sphère politique, EDF a veillé à impliquer, dans le cas du Parc Hydrolien de Paimpol Bréhat, des responsables de haut niveau, notamment son délégué régional. Ce dernier a en outre une vision du politique, ayant été directeur de cabinet d'un ministre de l'environnement dans le passé. La participation d'EDF aux concertations est basée sur un binôme avec ce référent « politique » de haut niveau et un référent technique, qui sont très complémentaires. Pour sa part, sollicitée pour accompagner l'Agenda 21 du Finistère, l'association Nature et Culture a demandé (et obtenu) que les sessions organisées soient introduites par le président et le directeur des services du Conseil Général, pour ne pas être les « *écologes de services* » et disposer d'un portage politique et administratif de haut niveau.

Le portage politique des choses apparaît donc comme un facteur déterminant : un portage de haut niveau, par un acteur légitime localement mais aussi capable de légitimer l'action à un niveau supérieur, en phase avec la tendance politique générale du territoire, est sans doute un atout important pour éviter des situations de blocage politique. Cela ne doit pas conduire à privilégier n'importe quelle candidature au portage d'un projet environnemental, car le risque est de voir ce projet

vidé de sa substance par un élu qui n'a aucune sensibilité en la matière... mais c'est un facteur à considérer avec le plus grand soin. Sinon, comme le constatent certains acteurs dans le cas du Golfe du Morbihan, d'une part les opposants sont peu présents dans les débats mais reviennent dans le jeu lorsqu'il s'agit de décider, d'autre part « *les divergences sont étouffées dans la confrontation d'idées, mais elles ressortent lors des prises de décision* ».

### **6.5.3. Etre experts de l'environnement et de la concertation, tout en gérant le portage politique de l'action : considérer le politique avec plus d'attention**

Finalement, il ressort de ce cas et d'autres situations évoquées lors des entretiens, qu'une approche trop « technique » de la concertation pose problème et qu'il est nécessaire de considérer le politique avec d'autant plus d'attention qu'il est toujours présent : comme le rappelle un responsable associatif et ancien élu du Golfe du Morbihan, « *lorsque l'on conçoit une structure de territoire (ici le PNR), c'est toujours à des fins politiques* ». L'intérêt politique n'est jamais très loin de la concertation, comme le montre aussi le cas de Bon Air, où le projet répondait aussi au souhait, de la part de la mairie, de récupérer un canton gagné par l'opposition politique lors des élections de conseillers généraux.

D'une façon générale, ces intérêts et rapports de force politiques nous semblent insuffisamment considérés dans des concertations où l'on entend les mettre temporairement en veilleuse : on y parvient souvent mais ils resurgissent toujours dans la prise de décision.

### **6.5.4. Des contraintes politico-administratives à infléchir... et mieux intégrer**

En ce qui concerne l'articulation entre concertation et décision et le rapport entre concertation et politique, d'autres déductions s'imposent. Le politique est source de contraintes, qu'il faut certes tenter de réduire lorsque c'est possible, mais face auxquelles certaines stratégies d'adaptation peuvent être mises en œuvre. Ce sont notamment les suivantes :

**Le « tunnel de la décision »** : selon un acteur rencontré, « *souvent la concertation s'arrête car les élus disent que c'est maintenant à eux de décider. Cela prend du temps, durant lequel les participants n'ont pas d'informations. Ils retrouvent ensuite un projet parfois très différent, sans avoir été tenu au courant des changements* ». Selon cet acteur, « *les élus disent que la décision leur appartient, d'accord, mais on ne peut pas pour autant s'arrêter à la gouvernance telle qu'elle existe aujourd'hui* ». Il souligne le fait que de telles périodes de tunnel de la décision (expression empruntée à Daniel Breuiller, vice-président délégué à la démocratie participative au Conseil Général du Val de Marne, interviewé dans un autre cadre), doivent être accompagnées d'une information des parties prenantes.

**Et lorsque le décideur refuse la concertation, des garde-fous à mettre en place** : un grand témoin constate que certains élus n'ont aucune ouverture au dialogue et sont dans le rapport de force. « *L'écu se dit : mais moi je suis élu, c'est moi qui décide* ». Sans bien évidemment remettre en question ce fait, il insiste sur la nécessité d'une justification de la décision en fonction de ce dont il a été question dans la concertation car il existe de nombreux exemples « *où le compte-rendu de la concertation ne reflétait pas ce qui avait été dit lors de la concertation. On tord la réalité.* »( ...) « *j'aurais tendance à dire qu'il faudrait qu'il y ait quelqu'un, qui n'aie pas forcément grand chose à faire, mais qui oblige celui qui organise à faire attention* ». Ces éléments ont partiellement été pris en compte dans le Grenelle car la loi Grenelle 2 impose une justification scrupuleuse des décisions. Le recul est aujourd'hui insuffisant pour analyser l'impact de cette obligation.

**Des clivages politiques qui devraient épargner les agents** : dans le cas du Golfe du Morbihan, certains acteurs mentionnent le fait que les blocages politiques font qu'il est impossible à certains agents de travailler ensemble, alors qu'ils devraient le faire (par exemple les agents du SIAGM chargés du projet de PNR et les agents chargés de questions environnementales au Conseil Général ou à la Communauté d'Agglomération vannetaise). Peut-on parvenir à isoler la sphère du « technique » de la sphère du politique lorsqu'il s'agit non pas de décider mais de préparer des actions et projets ou d'instruire des dossiers ? Ceci serait un atout pour l'action publique comme pour la concertation.

**Une articulation concertation-décision soumise aux rythmes électoraux** : dans le cas du projet de PNR du Golfe du Morbihan, les acteurs mentionnent le fait qu'il est bloqué au moins jusqu'en 2014,

échéance électorale qui permettra de rebattre les cartes. Ces échéances sont accompagnées de l'arrivée de nouveaux élus auxquels il manque une connaissance des dossiers mais aussi un mémoire des choses. Dans le Golfe du Morbihan, un élu qui s'est engagé dans la construction du projet et a fait partie du bureau de sa structure porteuse, reconnaît qu'« *aujourd'hui, je ne sais toujours pas quelle était la motivation d'origine de ceux qui ont décidé un jour de s'engager dans la création d'un PNR* ». La transmission de la mémoire du projet, des motifs des actions, de la concertation devrait faire l'objet d'une attention particulière. Par ailleurs, si les hommes politiques changent, les politiques doivent perdurer : des stratégies d'adaptation à cette contrainte sont possibles. Un élu souligne ainsi l'importance d'assurer la continuité des choix qui ont été fait au-delà du seul mandat politique, or pour lui, l'adhésion des agents est un facteur clé de cette continuité : les recrutements d'agents tiennent compte de ce paramètre.

Ces diverses contraintes issues de la sphère du politique méritent donc d'être analysées et prise en compte, de façon à en minimiser les conséquences sur les concertations engagées.

Finalement, certaines des préconisations qui ressortent de ce chapitre sont déjà connues comme de « bonnes pratiques », telles que le fait d'engager la concertation très tôt, l'ouverture du porteur du processus à l'écoute des participants, la mise en place de formats d'échange adaptés, la conduite de la concertation via une démarche de rapprochement des acteurs et de consolidation progressive d'un réseau, etc... Mais ces « bonnes pratiques » restent négligées par certains acteurs qui, soit manquent de références méthodologiques, soit précipitent les choses car ils sont sous la pression d'objectifs environnementaux ou d'aménagement et de délais qui s'imposent à eux. Il en ressort aussi que les échecs dénoncés par les acteurs environnementaux et les élus locaux, en matière de concertation environnementale, ne tiennent pas au fait que la concertation ne serait pas un outil adapté au traitement d'un problème, mais au fait que la concertation a été mal conduite. La concertation est reconnue comme porteuse d'un potentiel réel, mais encore faut-il bien la conduire. Enfin, le lien avec le politique semble crucial : or, on peut reprocher une posture parfois un peu angélique des « techniciens de la concertation » face à cette question. Des blocages politiques liés à des rapports de pouvoirs insuffisamment pris en compte peuvent bloquer une démarche par ailleurs bien construite : la prise en compte d'équilibres politiques locaux doit faire partie de l'ingénierie de la concertation environnementale.

## Quatrième section. Evolutions et perspectives

### **Chapitre 7. En quoi la concertation environnementale a-t-elle évolué ?**

Ce chapitre fait suite à la partie historique de notre analyse bibliographique, portant sur la montée en puissance des préoccupations environnementales et celle de la participation. Elle lui répond en reprenant des éléments ressortis des entretiens et qui permettent de dire en quoi les conditions actuelles de mise en œuvre de concertations environnementales diffèrent des conditions d'hier.

#### **7.1. Des références partagées et une convergence autour d'enjeux reconnus**

##### **7.1.1. Des « enjeux-clignotants », mais de plus en plus d'enjeux permanents et reconnus**

Certains enjeux environnementaux gardent le statut d'« enjeux clignotants », c'est-à-dire qu'ils sont mis sur le devant de la scène par des crises, mobilisent à ce moment là nombre de gens, avant de tomber dans un oubli relatif jusqu'à la prochaine crise. Le nucléaire, remis sur le devant de la scène par la crise de Fukushima, en restera probablement un.

Mais nombre de nos interlocuteurs soulignent le fait que la concertation est aujourd'hui facilitée par le fait que nombre d'enjeux environnementaux sont entrés dans le quotidien de la vie locale et sont reconnus comme importants par l'ensemble des participants : les énergies renouvelables sont par exemple un thème rassembleur et la nécessité de les développer n'est pas questionnée. De même, parler d'éco-quartier ou d'approche environnementale de l'urbanisme ne suscite plus les mêmes réactions que lorsque ces projets étaient vus comme le fait d'« écolos » et/ou comme un luxe superflu. Dans le cas de Bon Air, on souligne le fait que même si le terme d'éco-quartier était étranger à nombre d'habitants, c'est un terme qui permet de fédérer des énergies. Ce n'était pas encore le cas il y a dix ans.

Selon Yves Brien, depuis les années 80, l'environnement est entré dans les politiques publiques locales : à partir de ce moment, ce n'était plus seulement le fait des associations et des scientifiques. Au cours des années 90, la notion de développement durable est apparue et est aujourd'hui une référence admise et partagée. C'est ce que souligne Joël Labbé, président du SIAGM et maire de Saint Nolff : « la population, dans sa majorité, avance. En 2005, lorsque l'agenda 21 de la commune de Saint Nolff a été soumis au référendum, les élus n'étaient pas sur qu'il soit accepté. Depuis, il y a eu le Grenelle, le Développement Durable est au cœur de nombreux débats... ». Une expérience vécue dans sa commune autour d'un projet éolien est tout à fait symptomatique. « En travaillant à la fois sur les économies d'énergies et les énergies alternatives, la commune pouvait arriver à produire autant que ce qu'elle consomme. La mairie a donc porté un projet éolien, avec une seule éolienne, visible depuis le centre du bourg. Aussitôt une association de défense s'est mise en place, vite convertie en association environnementaliste. C'est devenu intéressant car d'autres citoyens se sont alors mobilisés en faveur de l'éolienne ». Le fait que ce type de projet fasse émerger des oppositions n'a rien d'étonnant, mais le fait qu'une mobilisation citoyenne pour défendre le projet voit le jour, l'est beaucoup plus. Des enjeux tels que celui des énergies renouvelables sont aujourd'hui portés par des environnementalistes mais aussi supportés par des citoyens sans engagement spécifique. Les acteurs rencontrés qui ont participé aux concertations sur l'hydrolien ou l'éolien en mer en Bretagne Nord ont presque tous cités ce facteur comme étant très favorable à la concertation. Les mêmes constats reviennent à Méricourt Labbé ou dans le cas de Bon Air.



### **7.1.2. Des références historiques déterminantes, à des échelles diverses**

La convergence autour d'objectifs environnementaux est certes alimentée par le fait que l'environnement et le développement durable soient devenus des références quotidiennement mobilisées, mais aussi par des événements qui ont marqué les esprits, à des échelles diverses.

Après des nos interlocuteurs bretons, dans le Golfe du Morbihan comme à Paimpol Bréhat, la référence à « Plogoff » est revenue trois fois, dans l'argumentaire d'acteurs très différents. Joël Labbé justifie ainsi son attitude proactive et son projet d'éolienne « visible depuis la place de l'église ! » : « la Bretagne s'est opposé au nucléaire à Plogoff et la réponse des bretons doit aujourd'hui être volontariste sur l'alternatif ». Et dans le cas de Paimpol Bréhat, un maire souligne que « j'ai été manifester à Plogoff : quand on est contre quelque chose, il faut bien accepter autre chose ». Il s'agit là d'une référence régionale. D'autres références historiques sont partagées à des échelles plus locales. Dans le cas de Paimpol Bréhat, les acteurs évoquent leur opposition passée à un projet d'implantation d'une centrale au gaz.

Ces références partagées sont à la fois une proximité de similitude (selon les termes employés par l'économie des proximités) et un capital social, attaché un territoire donné, qui facilite la concertation environnementale.

### **7.1.3. Si les enjeux sont reconnus, a-t-on encore besoin du contentieux ? Pourquoi ne pas s'en tenir à la concertation ?**

Le contentieux a largement été utilisé dans le passé par des APNE pour obtenir la reconnaissance d'enjeux environnementaux. Dans les années 80 et 90, lorsque l'association Eaux et Rivières de Bretagne assignait des agriculteurs en justice, c'était en grande partie pour faire entendre son discours et faire reconnaître les enjeux relatifs au lien entre l'agriculture et la qualité de l'eau. La prise en compte de cet enjeu a progressé puisque les pollutions d'origine agricoles sont l'objet de nombreuses politiques publiques, mais cela n'a pas suffi à ce que ces politiques s'attaquent au modèle agricole qui engendre ces pollutions. Eaux et Rivières a obtenu la reconnaissance de la pertinence de son discours, de son expertise, mais ne s'estime toujours pas assez entendu. Le contentieux reste donc une arme qui sert avant tout à maintenir une pression, que la concertation ne remplacera pas. De façon plus générale, toutes les APNE rencontrées affirment que le recours au contentieux reste nécessaire : le fait que certains enjeux soient aujourd'hui mieux reconnus n'est pas la garantie d'un traitement efficace. Le recours au contentieux restera quasiment le corollaire de la concertation.

## **7.2. Existe-t-il une culture de la concertation ?**

### **7.2.1. Une culture localisée dans des territoires soumis à un apprentissage collectif**

Selon Jean-Claude Pierre, « l'un des drames de la Bretagne, c'est que l'on a ni structure, ni culture de la médiation ». Cette étude ne permet pas d'infirmer ou de confirmer ces propos à l'échelle nationale, mais certaines études de cas montrent qu'une culture de la concertation émerge dans certains territoires à partir d'un apprentissage collectif mené dans la durée. Le cas du Golfe du Morbihan est assez édifiant. Le SIAGM y conduit des concertations depuis 15 ans. Il s'agissait au départ de processus de médiation autour d'oppositions bilatérales, avec par exemple les plaisanciers contre les ostréiculteurs autour de la question du balisage des parcs ostréicoles, ou les armateurs de vedette à passagers contre les opérateurs touristiques autour du respect des vitesses autorisées. Puis le SIAGM a mis en œuvre des concertations entre agriculteurs et élus autour d'une réflexion prospective sur le devenir des espaces agricoles. Les concertations se sont élargies puis développées dans le cadre du projet de PNR. Ce projet a lui-même servi de catalyseur pour que l'Etat engage une concertation pour l'élaboration d'un Schéma de Mise en Valeur de la Mer. Les acteurs qui ont participé à ces processus ont acquis des références communes au cours d'un véritable parcours d'apprentissage, qu'ils ont partagées dans leurs structures. C'est une culture locale qui représente un atout considérable pour les concertations menées aujourd'hui. La responsable du projet de PNR le souligne et remarque qu'« aujourd'hui, les élus sont fiables et se tiennent aux règles du jeu de la concertation ». Parmi les éléments de cette fiabilité, elle cite le fait que « les élus savent que la

concertation prend du temps ». Selon elle, « il existe désormais une culture de la concertation au sein du SIAGM et personne ne peut plus imaginer de travailler autrement ». Cette culture semble dépasser le seul cadre de la structure qu'est le SIAGM, car les APNE ont aussi appris à respecter et apprécier les règles du jeu du dialogue, ce qui contraste singulièrement avec l'attitude qu'avaient certaines d'entre elles au début de ce parcours.

### **7.2.2. Pas de culture mais une norme... qui engendre ses détournements**

Dire qu'il existe une culture de la concertation dans certains territoires ne signifie rien quant à l'existence d'une culture plus générale. Nous pouvons par contre dire qu'à l'échelle nationale, de par sa présence tant dans la loi que dans certains discours politique, la concertation est devenue une norme. Ce qu'est la concertation n'est toujours pas clairement défini mais dans bien des situations d'action publique, il faut pouvoir prouver que l'on a respecté la norme qui stipule qu'une concertation doit être réalisée.

Or la norme engendre ses propres détournements. L'une des voies de contournement est la réalisation d'une pseudo-concertation, terme revenu à plusieurs reprises dans les propos de nos interlocuteurs. L'autre voie est de tenter a priori de justifier de l'existence d'un dialogue... qui n'a jamais eu lieu. Dans le cas des éoliennes en mer, certains acteurs locaux sourient en voyant des acteurs qui auraient dû mener une concertation les solliciter a posteriori pour obtenir des justificatifs d'une concertation qu'ils n'ont pas menée. Dans la même logique, un Conseil Municipal s'est vu contraint de faire approuver une délibération pré-écrite en faveur de la création d'une zone Natura 2000 en mer, sans qu'aucun débat n'ait eu lieu, car le préfet voulait que la création de la zone s'appuie sur une délibération qui témoigne normalement de l'existence d'un débat. Elever la concertation au rang de norme sans que cela ne repose ni sur des textes clairs, ni sur une culture partagée quant à ce qu'est une concertation, c'est prendre le risque de voir se multiplier ces stratégies de contournement de la norme.

### **7.2.3. La gouvernance à cinq : une référence passée inaperçue à l'échelle locale**

L'un des éléments d'une hypothétique culture de la concertation, voire d'une norme destinée à s'imposer dans le champ de l'environnement, est le concept de gouvernance à cinq, issu du Grenelle de l'environnement. Nous avons donc interrogé nos interlocuteurs sur ce concept et découvert qu'à l'exception de nos interlocuteurs nationaux, personne ne le connaît sur le terrain. Même un maire qui a participé à un groupe de travail issu du Grenelle ne le connaît pas, ce qui témoigne d'un certain cloisonnement des débats au sein du Grenelle.

L'un de nos interlocuteurs nationaux connaît la gouvernance à cinq car il l'a pratiquée, étant désormais consulté lors de la rédaction des décrets en tant qu'APNE. Cela lui pose certaines questions : « *nous représentons les intérêts de ceux qui nous font confiance : quelle est la frontière entre l'ONG et le groupe d'intérêt ?* ». Par ailleurs, « *qui a sélectionné les membres du Conseil National du Développement Durable qui préfigure la gouvernance à cinq ? C'est le gouvernement... Quant aux syndicats, ils nous disent : qui représentez-vous ?* ». Mais à l'inverse, un acteur local auquel nous avons expliqué ce concept juge la participation des syndicats problématique car, par exemple en Bretagne, ils peuvent difficilement critiquer le modèle agricole breton, pourvoyeurs d'emplois dans la filière agro-alimentaire.

Ce concept reste donc peu connu, voire inconnu du terrain. Ceci pose le problème de la diffusion et de l'appropriation des produits du Grenelle de l'environnement et notamment de ce que l'on ambitionnait de convertir en références partagées.

## **7.3. Les Nouvelles Technologies de l'Information : ce qu'elles ont ou vont changer**

Internet est un apport déterminant pour les stratégies des APNE en termes de formation, d'information et de contestation évoquées dans la partie précédente.

### 7.3.1. Internet, utile pour se former et informer

Internet constitue une évolution majeure pour l'accès à l'information et la diffusion de l'information. Les compétences des associations se sont accrues avec l'embauche de jeunes diplômés grâce aux emplois-jeunes, avec l'investissement de retraités de grandes entreprises, mais Internet a aussi joué un rôle dans l'acquisition de compétences : il est possible d'obtenir toute sorte d'informations par le web qui permettent de se former très rapidement et donne ainsi aux associations une réactivité parfois déconcertante pour des agents ou maîtres d'œuvre.

Internet, en facilitant l'accès à l'information, est d'abord un outil qui sert les stratégies de formation des APNE. Selon un agent des services de l'Etat « *les associations sont de plus en plus compétentes* » et Internet y est pour beaucoup. Les associations ont accès à une diversité d'informations, sur des éléments techniques, aussi bien que législatifs et réglementaires. Un leader associatif reconnaît que « *ça nous prend du temps. Mais c'est bien* ». L'acquisition de connaissances via Internet a bousculé les modes certains mode de fonctionnement, les administrations et les maîtres d'ouvrage ont du s'adapter.

Internet est ensuite devenu incontournable pour les associations comme pour les administrations et les maîtres d'ouvrage désireux de faire connaître leurs actions. Un grand témoin note qu'« *Internet permet une bien meilleure diffusion de l'information. Ce qu'on en fait, c'est autre chose* ». La création de sites Internet dédiés à une cause est quasiment la règle en France pour les associations qui veulent en informer les citoyens et les mobiliser. Internet offre aux citoyens la possibilité de s'informer, de se faire leur opinion à partir d'une multitude d'information, mais le temps consacré à hiérarchiser ces informations est particulièrement long, et les sites notamment associatifs offrent une synthèse ou une sélection de liens facilitant cette recherche. L'ADEROC retrace ses actions sur son site, informe des réunions à venir, met en évidence les associations avec lesquelles elle collabore, etc.

Un manque de visibilité des objectifs et des actions d'une association peut nuire à la mobilisation qu'elle recherche. Par exemple à Balaruc-les-Bains, les conférences sur la problématique des pollutions des sols et de l'eau par les hydrocarbures, ainsi que les réunions de travail de l'association Vigilance Dépollution ont été mises en ligne sur Internet, mais sur un blog qui n'est pas dédié à l'association. Les citoyens intéressés par l'environnement de l'étang de Thau, objet du blog, peuvent être informés des atteintes à l'environnement que subit un quartier de Balaruc-les-Bains, mais la stratégie de mobilisation de l'association est ici portée très indirectement, ce qui ne lui a pas permis d'atteindre ses objectifs.

Ce n'est pas seulement pour les associations que des changements apparaissent avec Internet. Selon un agent, « *l'administration est aujourd'hui moins avare qu'avant* » quant à l'usage d'Internet, même si les administrations et les maîtres d'ouvrage sont très attentifs à ce qu'ils mettent en ligne. A Balaruc-les-Bains, la concertation portant sur le protocole de dépollution a eu notamment pour effet la mise en place d'un système de surveillance de l'air avec des valeurs diffusées en continu sur Internet pour informer les riverains du déroulement du chantier. Un expert indépendant est venu placer les capteurs et met en ligne les résultats. Les membres de l'association insistent sur le fait que « *ça aurait du être mis en place avant [en 2004]* ». Internet s'est avéré être un outil important lors de cette phase de travaux pour informer en temps réel et réduire les inquiétudes.

### 7.3.2. Internet, utile pour accéder et diffuser des informations très sensibles

Nombre d'exemples montrent qu'avec Internet, certains protagonistes ont beaucoup plus de difficultés qu'avant à omettre de donner certaines informations, sans que celles-ci ne soient identifiées par les autres parties, grâce à des recherches approfondies sur le web. Dans le cas du parc hydrolien de Paimpol Bréhat, l'une des parties qui a joué un rôle majeur dans la concertation remarque ainsi qu'EDF n'a pas été transparent sur tout : c'est en « fouillant » sur internet qu'elle s'est aperçue que la technologie finalement adoptée a été expérimentée au Canada, avec des résultats peu encourageants puisque la plupart des pales de l'éolienne expérimentale ont disparu, information capitale qu'EDF n'a pas donnée. Dans le cas de la mobilisation contre les gaz de schistes Raoul (2011) rapporte que « c'est en effectuant des recherches sur internet » qu'un militant découvre une révision du code minier : alors même qu'un rapport d'une mission d'inspection des ministères de l'environnement et de l'énergie préconise une évolution de ce code en vue d'une « amélioration de l'information et de la consultation du public et des élus », ce code est révisé dans la direction inverse

en éliminant toute obligation de concertation, étude d'impact, enquête publique et information des collectivités publiques locales, pour l'octroi de permis de recherche. Fort de cette information, il publie huit articles sur des sites participatifs, ainsi qu'une vidéo diffusée sur Dailymotion. Dans ce même cas, de nombreux militants trouvent des informations qui alimentent des sites dédiés à cette problématique : le fondateur de l'un de ces sites reconnaît ainsi que « les deux tiers des documents proviennent de citoyens qui sont allés sur le site Legifrance ou dans leur mairie » (Raoul, 2011). Nous retrouvons ici ce qui est qualifié de « crowdsourcing », c'est-à-dire un « approvisionnement par la foule », à partir d'informations collectées grâce aux outils du Web 2.0. (Raoul, 2011).

### **7.3.3. Internet, utile pour mobiliser, notamment via les réseaux sociaux**

La diffusion d'informations sert évidemment les stratégies de mobilisation. Mais ces stratégies peuvent désormais exploiter les réseaux sociaux. Il s'agit de créer un réseau virtuel pour faire émerger un réseau réel : des rendez-vous sont donnés sur le web, puis les citoyens s'y retrouvent pour manifester. La mobilisation de ces réseaux via facebook ou Twitters peut jouer un rôle fort dans les contestations aujourd'hui. Si cela ne nous a pas été mentionné pour les cas étudiés, un grand témoin nous fait part de son étonnement concernant la « mobilisation éclair » concernant les gaz de schiste. Selon un autre grand témoin, il s'agit de la « première mobilisation environnementale via les réseaux sociaux qui s'est traduite par un recul des autorités », avec « une pression populaire qui venait de tous les côtés à la fois ». Raoul (2011), en décrit les mécanismes, avec par exemple un informaticien qui a rassemblé quatre mille personnes au sein d'un groupe facebook et qui affirme que l'« on peut toucher un maximum de gens grâce au partage de lien », mais aussi de nombreux collectifs dont certains se sont constitués grâce aux outils internet. L'utilisation de ces moyens de mobilisation devrait encore se développer à l'avenir.

### **7.3.4. Internet, utile comme support de participation**

Le volet interactif se développe de plus en plus et Internet peut également être utilisé pour collecter des avis et opinions, voire stimuler un débat via des fora, dans une participation à distance. Nous n'avons cependant étudié aucune initiative de ce type et les grands témoins n'en ont pas évoqué. Cet outil est aussi utilisé pour faire participer, à des degrés divers, des personnes qui n'ont pas pu se déplacer par exemple lors de temps forts de concertation ou dans des débats publics. Mais Philippe Marzolf insiste sur le caractère complémentaire mais non substituable des nouvelles technologies de la communication et de l'information, vis-à-vis d'espaces de dialogue non virtuels : « c'est important que les gens se voient, se rencontrent ».

### **7.3.5. L'utilisation d'outils de référencement et de partage de données : une révolution et ses pièges**

#### ***La perspective de communautés collaboratives accessibles, multi-scalaires, flexibles...***

Yves Brien cite des expériences très intéressantes de mise au point de Systèmes d'Information Géographique (SIG) : « une dame qui s'exprime depuis le Loire et Cher, sur l'avenir de sa commune, est une donnée géoréférencée », le département du Loire et Cher ayant conçu un SIG intégrant ce type de données. On arrive donc à des outils qui arrivent à la plus petite unité de gestion de l'espace, c'est-à-dire l'individu. Surtout, il devient alors possible de traiter la parole de l'utilisateur comme une parole d'expert et de spatialiser les avis exprimés. Ces données étant géoréférencées, elles sont facilement mutualisables entre organisations et peuvent facilement servir à différents processus de concertation.

C'est à la fois le type de données ainsi mises à disposition et leur facilité de mise à disposition qui constitue une évolution notoire. Il devient possible de créer des « communautés collaboratives » et des « ateliers virtuels » accessibles à tous, chaque acteur pouvant faire le choix, de façon autonome, d'entrer dans une démarche collaborative quand il le souhaite. Il peut décider de travailler sur son quartier, sa région, un réseau de ville, etc... Nombre de CAUE mettent au point actuellement des SIG destinés à être de véritables supports pour la concertation, et le réseau des CAUE compte actuellement une vingtaine de spécialistes de ces outils. Selon Yves Brien, ceci appelle l'avènement de techniciens de ces méthodes, afin de mettre au point des outils dont les acteurs puissent se saisir. Ceci suppose également une nouvelle déontologie de l'utilisation de ces données, certains acteurs

producteurs de données tels que les APNE étant par exemple très sensible à la confidentialité de l'information. Mais ce sont de nouvelles façons de faire qui vont ouvrir la voie à certaines pratiques : on deviendra « tous cartographes, tous producteurs de données et tous mobiles ».

### ***Mais attention aux pièges de l'outil : relais ou écran vis-à-vis du jeu d'acteurs ?***

Ce type d'outil peut aussi être un piège. Par exemple dans le cas de la concertation menée en Baie de Saint Briec sur un Parc Eolien Off Shore, l'un des interlocuteurs régionaux de l'Etat raconte que ce dernier a réalisé un SIG très performant, intégrant 75 couches d'informations. Cet outil se voulait être un support de discussion, mais son élaboration a pris du temps, pendant lequel « *il ne se passait rien* » et durant lequel l'Etat « *s'est coupé des acteurs locaux* ». « *L'Etat a travaillé seul durant plus de six mois* », et selon un autre de nos interlocuteurs, « *l'Etat se cachait derrière ses outils mais avait très peu de contact avec les acteurs* ». Dans ces conditions, il est très difficile de faire vivre ce type d'outil, pour qu'il serve le dialogue et son utilisation a été finalement très limitée.

Que ce soit via Internet ou grâce aux outils de référencement et de partage des données, les NTIC peuvent représenter un apport considérable à la concertation environnementale, à condition d'être utilisés de façon complémentaire vis-à-vis de supports classiques de rencontre, d'échange, de représentation et de mise en discussion de l'information, en veillant à créer des synergies entre anciens et nouveaux outils.

## **7.4. De la concertation à la participation citoyenne**

L'accent mis sur l'appropriation de la cause environnementale par le grand public, par certaines des personnes rencontrées, incite à dépasser le seul terme de « concertation », qui peut être limitée aux représentants de corps constitués, pour évoquer la question de la participation du public à ces concertations. Or, cette participation semble à la fois souhaitée et souvent embryonnaire, ce qui laisse entrevoir des perspectives de développement.

### **7.4.1. Une participation souvent souhaitée...**

Selon Jean-Claude Pierre, « *nous, on est convaincu que gagner la bataille de l'environnement suppose l'adhésion de l'ensemble de la population. Cela demande une vue commune du bien commun. Cela mêle à la fois l'écologie, la politique et l'éthique, avec la nécessité de construire des valeurs communes. Il faut que tous les acteurs se mettent autour d'une table et adhèrent à un projet commun* ». Pour illustrer ces propos, il cite un dispositif de préservation de la qualité de l'eau mis en œuvre à Augsburg, qui fonctionne car il est basé sur « *l'adhésion complète de la société* », avec à la fois une efficacité environnementale (48 mg de nitrates par litres il y a 20 ans, entre 4 et 8 mg aujourd'hui), économique (une eau distribuée à un coût dix fois inférieur à ce que coûterait la dénitrification telle qu'on la fait dans certaines zones en Bretagne) et sociale (« *pas un paysan en moins* »).

Parmi les « acteurs environnementaux », les citoyens doivent donc avoir une place de choix. L'association Nature et Culture traduit cette conviction dans ses actions. Sollicitée pour accompagner l'Agenda 21 du Finistère, elle a par exemple voulu que ce soit un « *agenda du citoyen* » car « *si le citoyen n'adhère pas, il n'y aura pas de démarche vertueuse* » : elle a choisi et accompagné trente familles finistériennes, représentatives de la sociologie du département, qui ont fait leur agenda et vont le présenter au Conseil Général.

Cette conviction n'est pas unanimement partagée, notamment par des acteurs qui ne jugent l'opportunité de la participation citoyenne qu'en fonction de ce qu'elle apporterait à un projet, en termes substantiels : c'est par exemple un agent des services de l'Etat selon lequel « *je ne sais pas si, en faisant intervenir l'usager lambda, on améliore le produit. Ils ont des revendications très terre à terre et ego centrées* ». D'autres agents mettent en avant la difficulté d'inclure les citoyens dans la construction d'un intérêt général : « *aujourd'hui, on est dans l'urbanisme durable. Il y a une partie gouvernance, donc on doit intégrer les habitants, on doit le proposer* », mais « *individuellement, je suis très déçu, dépité de la réunion publique (...) car je pensais à de la construction commune* », or « *les gens qui viennent, ils le font pour leurs intérêts individuels (...) c'est un affrontement entre intérêt*

*individuel et intérêt collectif* ». C'est l'un des défis de la concertation selon Philippe Marzolf, pour qui « *la limite de la mise en concertation c'est la façon dont les acteurs qui défendent des intérêts particuliers vont arriver à l'intérêt général, à se contraindre à des enjeux environnementaux de moyens ou long terme* ».

Les études de cas montrent combien la façon dont la démarche de concertation est conduite et les formats de dialogue utilisés déterminent la possibilité d'une construction commune, autour d'un intérêt collectif, or la « réunion publique » n'est pas le meilleur des formats pour atteindre cet objectif : ceci nous semble réduire la portée de constats selon lesquels il serait difficile d'amener les citoyens à dépasser des revendications ego-centrées. Nombre de nos interlocuteurs jugent pertinent de tenter d'associer les citoyens, avec une approche de la concertation environnementale qui dépasse les seuls enjeux environnementaux.

#### **7.4.2. ... mais dans les faits, une participation peu développée**

Malgré cela, force est de constater que la participation citoyenne reste très limitée dans les cas étudiés. Elle est quasi absente dans le cas du projet de PNR du Golfe du Morbihan. Les citoyens sont informés par un bulletin d'information, mais la concertation associe essentiellement des représentants. Un représentant d'une APNE le regrette : « *le public était absent de la concertation, or il doit être présent* », car « *si le grand public adhère à un projet, inévitablement les élus suivront* ». Par ailleurs, « *on travaille sur des changements culturels et comportementaux* », que le grand public doit partager. Il en va de même dans le projet de parc hydrolien de Paimpol Bréhat, où les élus sont considérés comme des relais suffisants pour que les citoyens soient informés. Dans les deux cas, on considère que si les élus sont convaincus, leurs administrés suivront, cette acceptation passive étant considéré comme suffisante.

Dans le cas de Bon air, il s'agit d'une participation contributive, c'est-à-dire que le porteur du projet la met en œuvre avant tout pour obtenir une contribution des citoyens à ses objectifs. Certaines APNE ou associations du quartier ont été aidées pour mener des activités concrètes, à condition que cela contribue aux objectifs du projet. Des associations ont par exemple été soutenues pour mener des actions de sensibilisation au risque sismique ou de formation aux comportements éco-citoyens (par exemple sur le traitement des véhicules hors d'usage, ou pour l'encadrement des « mécaniciens marrons », pour éviter qu'ils ne rejettent des huiles usagées dans la nature, etc.), mais ces mêmes associations n'ont pas été associées aux discussions sur le devenir du quartier ou sur le cahier des charges d'éco-quartier. Les citoyens ont été invités à des réunions publiques mais leur participation reste limitée.

Le conflit constitue parfois une porte d'entrée pour participer. Dans le cas de Balaruc-les-Bains, les citoyens se sont eux-mêmes invités à participer, via le conflit et n'ont obtenu d'être invité à participer à des réunions relatives aux opérations de dépollution qu'après plusieurs années de conflits. A Dijon, ils ont certes été invités à des réunions publiques mais ont aussi forcé la porte au gré des oppositions, de façon à ce qu'un débat ait lieu. Seule, l'action menée sur l'environnement sonore à Soyaux se veut réellement participative, en termes de participation citoyenne.

La participation des citoyens aux concertations environnementales est donc très souvent souhaitée, au nom de l'appropriation de la cause environnementale et de l'articulation entre des enjeux environnementaux et sociétaux indissociables : mais elle reste peu développée.

#### **7.4.3. Rapprocher les sphères de la démocratie participative et de la concertation environnementale**

La participation citoyenne constitue sans doute une perspective d'avenir pour la concertation environnementale. Nous avons constaté lors d'autres travaux (Beuret, Cadoret, 2010) que certaines collectivités territoriales mettent en œuvre des dispositifs participatifs dont certains touchent à l'environnement : c'est le cas par exemple du « Plan Bleu », opération mise en œuvre par le Conseil Général du Val de Marne qui vise à associer des citoyens à la construction d'une politique départementale de l'eau. Le rapprochement d'initiatives nées du monde de la démocratie participative et d'initiatives nées du monde de la concertation environnementale, autour des mêmes objets, pourrait favoriser un enrichissement mutuel. Favoriser ces rapprochements permettrait probablement de

faciliter l'acquisition d'outils de participation du public, qui font aujourd'hui défaut dans la sphère de la concertation environnementale.

## Conclusion : retour sur nos hypothèses

Avant de tirer les conclusions de cette étude, un premier constat s'impose. Le bilan tiré des concertations environnementales par les acteurs rencontrés n'est pas basé sur des indicateurs d'évaluation de leurs résultats. En effet, on constate que la concertation, comme l'annonçait la revue de la littérature, échappe à la culture de l'évaluation. Ni ses coûts, ni ses produits ne font l'objet d'indicateurs et dispositifs de suivi et d'évaluation. C'est un chantier qui, à l'échelle locale, reste à ouvrir.

Notre analyse des « retours d'expériences » s'est donc basée d'une part sur des faits (le déroulement des processus étudiés, tout en sachant qu'une analyse comparative ne permet pas une étude très détaillée), d'autre part sur les discours et ressentis des acteurs rencontrés.

Plutôt que revenir sur les principaux résultats de l'étude, rapportés dans la synthèse placée au début de ce rapport, nous allons ici revenir sur nos hypothèses : les études de cas réalisées nous ont conduits à revenir sur nombre d'entre elles, ou à les affiner.

### **La concertation environnementale a un potentiel reconnu, à condition qu'elle soit bien conduite**

L'hypothèse n°1 selon laquelle les acteurs environnementaux et les élus locaux portent des regards très divers sur la concertation et sa productivité environnementale, allant d'une position de rejet à une appréciation très favorable, a été largement complétée.

En effet, s'il est vrai que certains sont de véritables militants de la concertation environnementale alors que d'autres s'en méfient, l'appréciation portée par les élus locaux et les acteurs environnementaux est toujours extrêmement contrastée, chacun citant des expériences vues comme constructives, alors que d'autres sont considérées comme l'exemple de ce qu'il ne faut pas faire. Dès lors, les typologies associant les comportements de ces acteurs et leur propension à engager des concertations environnementales à un positionnement vis-à-vis de la concertation, semblent réductrices. Dans presque tous les cas, on reconnaît un intérêt potentiel à la concertation environnementale, mais tout dépend de la façon dont chaque processus est conduit : chacun évoque des expériences riches car bien menées, alors que d'autres sont très frustrantes.

Lorsque ces acteurs précisent les facteurs qui, selon eux, font l'intérêt d'un processus de concertation environnementale, ressortent des préconisations dont certaines sont déjà connues comme de « bonnes pratiques » : ce sont le fait d'engager la concertation très tôt, l'ouverture du porteur du processus à l'écoute des participants, la mise en place de formats d'échange adaptés, la conduite de la concertation via une démarche de rapprochement des acteurs et de consolidation progressive d'un réseau, etc... Mais ces « bonnes pratiques » restent négligées par certains promoteurs d'opérations de concertation qui, soit manquent de références méthodologiques, soit précipitent les choses car ils sont sous la pression d'objectifs environnementaux ou d'aménagements et de délais qui s'imposent à eux. Les principaux échecs évoqués tiennent à des processus précipités, descendants, qui ne tiennent pas compte des dynamiques locales existantes. Une autre source notable de difficultés tient à des blocages politiques. Des rapports de pouvoirs insuffisamment pris en compte peuvent bloquer une démarche par ailleurs bien construite : la prise en compte d'équilibres politiques locaux doit faire partie de l'ingénierie de la concertation environnementale.

Finalement, il en ressort que les échecs dénoncés par les acteurs environnementaux et les élus locaux, en matière de concertation environnementale, ne tiennent pas au fait que la concertation ne serait pas un outil adapté au traitement de problèmes environnementaux : la concertation est reconnue comme porteuse d'un potentiel réel, mais encore faut-il bien la conduire.



Sur cette base, notre hypothèse n°4, selon laquelle l'évaluation de la concertation par les acteurs environnementaux et les élus locaux est fortement déterminée par leur vécu de la concertation et plus précisément de ce qui leur a été présenté comme étant de la concertation (et qui n'en est pas toujours), ainsi que par la nature des outils utilisés pour la concertation (réunions, débats publics, thérapie sociale, cahiers de doléance, journal de la concertation, supports de dialogue, apports d'information...) et la qualité de la conduite du processus, est vérifiée. Mais il est intéressant de constater que la plupart des acteurs rencontrés ont des expériences suffisamment diverses et contrastées pour disposer à la fois de références positives et de références négatives.

Notre hypothèse n°5, selon laquelle l'expérience vécue par les élus locaux et les acteurs de l'environnement, en matière de concertation, peut les conduire à changer leurs modalités d'action et de partenariat dans des domaines qui ne sont pas directement liés à l'objet premier de la concertation, est également vérifiée. Nous avons par exemple constaté que des acteurs associés à la concertation sur le Parc Hydrolien de Paimpol Bréhat se sont engagés dans des concertations sur d'autres sujets, sur la base à la fois des rapprochements avec certains acteurs qui ont eu lieu lors de cette concertation et d'un apprentissage du dialogue que cette concertation a permis. La concertation environnementale peut induire l'émergence de concertations autour d'autres biens d'environnement, par un effet « boule de neige ». Ceci n'est pas sans intérêt, avec en perspective l'émergence d'un « milieu dialoguant » autour de l'environnement.

### **Concertation versus opposition et recours à l'autorité : une approche pragmatique au cas par cas pour les élus, des stratégies complémentaires pour les associations**

Notre hypothèse n°6, selon laquelle certains acteurs de l'environnement peuvent avoir une appréciation nuancée et préciser pour quels types de biens d'environnement, de problématiques et de situations d'oppositions (conflictuelles ou non), le recours à la concertation leur paraît pertinent, alors qu'ils préfèrent le recours à l'exercice de l'autorité (pour les élus) ou au rapport de force (pour les associations environnementalistes) dans d'autres situations, n'est pas vérifiée. Aucun acteur n'a pu distinguer d'objets ou de situations-types pour lesquels un recours à la concertation serait préféré au recours à l'autorité (ou l'inverse).

Pour ce qui est des élus, on observe qu'ils adoptent une approche pragmatique au cas par cas, c'est-à-dire qu'en dehors des profils extrêmes que représentent « l'élus-militant » de la concertation et l'élus suspicieux qui ferme le jeu tant qu'il le peut, qui privilégient assez systématiquement soit la concertation, soit l'exercice de l'autorité, la plupart des élus se basent sur une analyse de chaque situation. Ils évaluent, pour chaque situation problématique, les risques encourus et les bénéfices escomptés, ce qui peut amener un même élu à mettre en place, dans la même collectivité, tant des démarches minimalistes en termes de concertation que des processus très ouverts et ambitieux.

Pour ce qui est des acteurs environnementaux et notamment des associations, on observe également parmi eux des acteurs plus favorables au recours à la concertation environnementale que d'autres, mais tous reconnaissent l'intérêt d'une combinaison de stratégies d'action, parmi lesquelles la concertation tient une bonne place : dans leur stratégie d'action pour l'environnement, certains privilégient systématiquement la concertation alors que d'autres privilégient la confrontation, mais tous reconnaissent que, quelques soient les biens d'environnement concernés, les stratégies concertées, contentieuses, d'appel à l'autorité de l'Etat, de lobbying, etc... sont complémentaires.

Dès lors, notre hypothèse n°2, selon laquelle les militants de l'environnement sont très partagés, entre ceux qui privilégient le dialogue et ceux qui privilégient le rapport de force et l'action contentieuse, est vérifiée mais doit être complétée. Chacun privilégie une stratégie différente, tout en reconnaissant les complémentarités existantes : il en résulte à l'échelle locale, de la part des associations de protection de la nature, une exploitation très poussée de leurs complémentarités, au sein de réseaux souvent informels qui dépassent largement les collectifs qui assurent formellement leur représentation.

Notre hypothèse n°3 est également vérifiée : elle stipule qu'au sein des associations environnementalistes doivent être distinguées des associations disposant d'une forte expertise environnementale, généralement de niveau régional ou national et une nébuleuse d'associations locales, souvent nées d'oppositions à un aménagement source de nuisances, parfois réunies en

fédérations. Leur positionnement vis-à-vis de la concertation est différent et elles n'y jouent pas le même rôle. Cette hypothèse a été précisée, avec la construction d'une typologie.

### **La concertation parce que l'on accepte le conflit : la concertation vise moins à éviter la conflictualité qu'à l'appivoiser**

Enfin, notre hypothèse n°7, selon laquelle d'une part nombre d'acteurs environnementaux et notamment les élus locaux associent la concertation à un besoin de prévention ou de résolution de conflits, d'autre part l'approche de la concertation par les uns et les autres est fortement déterminée par leur perception du conflit, perçu comme strictement négatif et à éviter ou perçu comme vecteur de changements potentiellement positifs, n'est que très partiellement vérifiée et mérite l'apport de précisions conséquentes.

On observe tout d'abord que la plupart des personnes rencontrées distinguent différents types de conflits, avec des conflits stériles et d'autres productifs. Le conflit est perçu comme potentiellement positif, ce qui s'oppose à une hypothèse selon laquelle certains acteurs, notamment les élus, auraient une perception strictement négative de conflits qu'ils chercheraient d'abord à éviter. Dès lors, la concertation environnementale est rarement mise en œuvre pour éviter la conflictualité, mais pour éviter d'une part des blocages longs et stériles pour l'environnement et le développement, d'autre part certaines manifestations du conflit perçues comme une perte de contrôle. On accepte par exemple le conflit mais pas sa médiatisation ou l'émergence de manifestations violentes : il existe des seuils entre l'acceptable et l'inacceptable au cœur des manifestations conflictuelles, beaucoup plus déterminants pour le recours à la concertation que le fait de considérer la perspective d'une simple présence ou absence de conflit. La concertation vise moins à éviter la conflictualité qu'à l'appivoiser et à la contenir sous des formes constructives. Ceci est d'autant plus vrai que les acteurs locaux savent très bien que la concertation peut elle-même être la source de nouveaux conflits : dès lors, s'ils engagent des processus de concertation, c'est précisément parce qu'ils acceptent cette perspective. A l'inverse, la peur du conflit peut motiver une posture de fermeture à la concertation. Finalement, c'est parce que l'on accepte le conflit que l'on s'ouvre à la concertation : il ne s'agit pas de l'éviter mais de la juguler afin que, de la controverse, puisse naître une construction collective.

-----

## TABLE DES MATIÈRES

CONTEXTE ET OBJECTIFS DE L'ÉTUDE .....	13
METHODOLOGIE.....	14
LES LIMITES DE L'ÉTUDE .....	16
INTRODUCTION .....	19
1. LE CONTEXTE : RELATIONS ENTRE LA MONTEE EN PUISSANCE DES PREOCCUPATIONS ENVIRONNEMENTALES ET CELLE DE LA PARTICIPATION .....	20
1.1. <i>La montée des préoccupations environnementales.....</i>	20
1.2. <i>L'entrée en politique de l'environnement.....</i>	21
1.3. <i>La montée en puissance des dispositifs participatifs en France et son rapport à l'environnement.....</i>	22
1.3.1. Des textes qui posent des exigences d'information, de concertation, de participation .....	22
1.3.2. Un appel à la participation, qui reste imprécis mais devient incontournable.....	25
1.3.3. Des dispositifs et un impératif participatif aujourd'hui questionnés, notamment en matière d'environnement .....	26
1.3.4. L'environnement, un enjeu qui reste marginal et un enjeu « clignotant ».....	26
2. LA CONCERTATION AUJOURD'HUI : DEFINITIONS, SITUATIONS D'ACTION, EVALUATION .....	30
2.1. <i>Quelles définitions retenir ? .....</i>	30
2.1.1. La concertation : des pratiques hétérogènes pour un terme inclusif.....	30
2.1.2. Définitions .....	31
2.2. <i>Bien distinguer différents types d'opérations.....</i>	34
2.2.1. Consultation, concertation, négociation .....	34
2.2.2. Concertation, participation, gouvernance.....	35
2.3. <i>Les situations de concertation.....</i>	36
2.3.1. La concertation locale pour l'action publique environnementale : dynamiques exogènes, dynamiques endogènes .....	36
2.3.2. La concertation, avec ou sans dispositif de référence.....	37
2.3.3. Concertation et conflictualité : conflits, tensions, paix sociale .....	38
2.4. <i>L'évaluation de la concertation en matière d'environnement.....</i>	39
2.4.1. Une absence d'évaluation, au nom d'un postulat qui pose question .....	39
2.4.2. Quelles modalités d'évaluation ? .....	40
3. PARMIS LES ACTEURS IMPLIQUES : DES ACTEURS ENVIRONNEMENTAUX.....	44
3.1. <i>Une définition à revisiter : qui sont les acteurs de l'environnement au vu de l'analyse documentaire ?.....</i>	44
3.2. <i>Que nous dit la bibliographie sur les différents types d'acteurs environnementaux ? .....</i>	45
3.2.1. Les agents administratifs agissant au nom de l'Etat .....	45
3.2.2. Ecologues et écologistes.....	45
3.2.3. La société civile.....	46
3.2.4. Les médias.....	46
3.2.5. L'entreprise, acteur environnemental ? .....	47
3.2.6. Les professionnels de la participation .....	48
4. LES ASSOCIATIONS : DES ACTEURS ENVIRONNEMENTAUX AU CŒUR DES PROCESSUS DE CONCERTATION .	52
4.1. <i>Une nébuleuse associative.....</i>	52
4.2. <i>...que tentent d'éclaircir les typologies.....</i>	52
4.2.1. Typologies complexes.....	53
4.2.2. Typologies basées sur un seul axe de différenciation.....	53
4.2.3. Le cas des associations NIMBY .....	54
4.3. <i>La légitimité des associations : une représentativité questionnée .....</i>	55
4.3.1. Quelle aptitude à représenter les citoyens ? .....	55
4.3.2. Légitimation par la représentation versus légitimation par l'action locale .....	56
4.4. <i>Les stratégies associatives : quelle place pour la concertation ?.....</i>	56
4.4.1. Panorama général.....	56
4.4.2. Les stratégies de sensibilisation... du public ou des pouvoirs public .....	57
4.4.3. Les stratégies participatives.....	58
4.4.4. Les stratégies contestataires.....	59
4.4.5. Les stratégies d'alliance.....	61
4.4.6. L'évolution des stratégies associatives .....	61

4.5. L'utilité des associations dans le domaine de l'environnement : un « partenaire critique » de l'action publique .....	62
<b>5. LES ELUS LOCAUX DANS LA CONCERTATION ENVIRONNEMENTALE .....</b>	<b>63</b>
5.1. Les élus dans la concertation : élus motivés, élus obligés .....	63
5.1.1. Des élus motivés, en position de chefs de file .....	63
5.1.2. Des élus obligés et suspicieux .....	64
5.1.3. Qu'ils soient motivés ou obligés, des élus insécurisés .....	65
5.2. Les « plus » possibles de la concertation pour les élus : quelles motivations ? .....	65
5.2.1. La légitimité comme objectif : se légitimer, légitimer la décision .....	65
5.2.2. En matière d'environnement : faire face à des difficultés de gestion et au risque décisionnel .....	66
5.2.3. La concertation ou la peur du conflit .....	68
5.2.4. La concertation pour la concertation... Des objectifs parfois mal définis .....	70
5.3. Les multiples ambiguïtés de la concertation, telle qu'elle est vécue par les élus locaux .....	71
5.3.1. Une injonction, mais pas de balises et rien pour définir le « hors-jeu » .....	71
5.3.2. Qui suis-je dans la concertation ? Egalité de parole et inégalités de pouvoirs .....	72
5.3.3. Entre le local et le global, l'intérêt local et l'intérêt général : une autre ambiguïté de posture .....	74
CONCLUSION : RETOUR SUR NOS HYPOTHESES .....	76
PRESENTATION DES CAS D'ETUDE .....	79

## **PREMIERE SECTION. COMMENT LES ACTEURS ENVIRONNEMENTAUX ET LES ELUS LOCAUX SE SAISISSENT-ILS DE LA CONCERTATION ? .....**

CHAPITRE 1. POURQUOI LES ACTEURS ENGAGENT-ILS DE TELS PROCESSUS ? .....	90
1.1. Comment les acteurs se saisissent-ils de la concertation ? On la choisit ou elle s'impose... ..	90
1.2. Des objectifs centrés sur trois pôles : information, acceptation, co-construction .....	90
1.3. Informer, s'informer, s'exprimer .....	92
1.3.1. D'abord informer .....	92
1.3.2. Informer et/ou être informé .....	93
1.3.3. S'informer, mais aussi permettre l'expression : utile mais non suffisant .....	93
1.4. Entre légitimation, appropriation et acceptation .....	94
1.4.1. Obtenir l'acceptation de quoi, par qui ? Le grand public, les élus, le financeur .....	94
1.4.2. Consentement, consensus, appropriation, adhésion, acceptation : ce ne sont pas que des nuances .....	95
1.5. Avec ou sans co-construction .....	97
1.6. Diverses polarités correspondant à diverses approches de la concertation .....	99
1.6.1. Concertation et projet : indissociables pour les uns, pas pour les autres .....	99
1.6.2. Trois approches de la concertation .....	99
1.6.3. Trois approches, trois vocabulaires de référence .....	101
1.7. Concertation et conflictualité : pour éviter un blocage... mais pas le conflit .....	102
1.7.1. Engager la concertation... car on accepte le conflit .....	102
1.7.2. Les représentations du conflit et de ses déclinaisons, négatives et/ou positives .....	103
1.7.3. La concertation pour éviter non pas le conflit, mais certaines de ses manifestations .....	103
1.7.4. La concertation pour éviter des blocages stériles pour l'environnement et le développement .....	103
CHAPITRE 2. A QUOI SERT LA CONCERTATION DU POINT DE VUE DE L'ENVIRONNEMENT ? .....	105
2.1. La concertation pour rendre acceptable un projet environnemental .....	105
2.2. La concertation pour faire valoir des préoccupations environnementales dans une action .....	106
2.2.1. L'environnement dans des actions et projets d'aménagement .....	106
2.2.2. L'environnement local... dans des projets environnementaux globaux .....	107
2.2.3. Faire valoir l'environnement... dans un projet environnemental : le rôle des citoyens mais aussi de l'Etat, pour élever le niveau d'exigence .....	107
2.2.4. Construire des compromis et/ou offrir des compensations .....	108
2.3. La concertation pour obtenir une contribution des citoyens à la qualité de l'environnement .....	109
2.4. La concertation pour déterminer ce que recouvre la qualité de l'environnement .....	110
2.5. Finalement : la concertation locale, pour fabriquer et définir un intérêt environnemental territorialisé .....	111
2.5.1. Fabriquer un intérêt environnemental territorialisé : créer l'intéressement .....	111
2.5.2. Entre enjeux locaux et globaux : définir un intérêt environnemental territorialisé .....	111

## **DEUXIEME SECTION. ELUS LOCAUX ET ACTEURS ENVIRONNEMENTAUX DANS LA CONCERTATION : STRATEGIES, POSTURES ET AMBIGUITES..... 112**

### **CHAPITRE 3. LES ELUS LOCAUX DANS LA CONCERTATION..... 112**

#### **3.1. Lorsqu'il s'agit d'engager des concertations : différents profils d'élus..... 112**

3.1.1. Un contexte qui impose la concertation comme une référence obligée... mais pas encore partagée..... 112

3.1.2. L' élu « hyper-motivé », qui développe des concertations et prend des risques..... 112

3.1.3. L' élu contraint, qui ferme le jeu tant qu'il le peut..... 113

3.1.4. Une majorité d'élus entre prudence et intérêt..... 113

#### **3.2. Au-delà des profils des élus : une logique pragmatique qui détermine leur approche de chaque concertation environnementale..... 114**

3.2.1. Des risques et bénéfices politiques mis en balance..... 114

3.2.2. L' élu face à la loi, l' élu face au conflit..... 115

3.2.3. Une analyse de la situation qui détermine le choix du recours à la concertation et de ses objectifs..... 115

3.2.4. Une pragmatique qui conduit les élus à accompagner des concertations nées d'autres concertations..... 116

#### **3.3. La place de l' élu local dans des concertations qu'il n'a pas initiées : dynamiques exogènes, dynamiques endogènes..... 117**

3.3.1. Dans des concertations venues d'ailleurs : un rôle de porte-parole d'intérêts reconnus légitimes..... 117

3.3.2. Le garant d'un intérêt territorial, à l'interface entre l'intérêt individuel et l'intérêt général..... 117

3.3.3. Un rôle clé de médiation et d'intermédiation locale, qui sert la concertation..... 118

3.3.4. L' élu local, pour arrimer l'exogène et l'endogène ?..... 119

### **CHAPITRE 4. LES ASSOCIATIONS DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET LES AUTRES ACTEURS**

#### **ENVIRONNEMENTAUX DANS LA CONCERTATION..... 120**

#### **4.1. Le monde des associations de protection de l'environnement : qui sont-elles ? Quel est leur positionnement dans la concertation ?..... 120**

4.1.1. Coopération versus opposition : une ligne de fracture et des passeurs..... 120

4.1.2. Une grande diversité : facteurs de différenciation..... 120

4.1.4. Des APE scientifiques et militantes..... 122

4.1.5. De nouveaux acteurs, venus à l'environnement par son usage : agriculteurs, chasseurs,  
pêcheurs, ... .. 123

4.1.6. Des complémentarités largement exploitées dans des coopérations stratégiques..... 123

4.1.7. Leur place dans la concertation : points communs et différences..... 124

#### **4.2. La concertation, face à d'autres stratégies des APE : alternative ou complément ?..... 125**

4.2.1. Se former, informer, contester, nouer des alliances : une combinaison de stratégies..... 125

4.2.2. Non substituable et qualifié « d'improductif mais nécessaire » : à quoi sert le contentieux ?..... 128

4.2.3. Concertation et lobbying : lobbying « contre » versus lobbying « pour »..... 130

4.2.4. La concertation versus appel à l'autorité : un choix qui dépasse l'environnement..... 131

#### **4.3. Dans la concertation, les ambiguïtés de positionnement des APE..... 132**

4.3.1. Des ambiguïtés de positionnement dans le jeu d'acteurs..... 132

4.3.2. Les ambiguïtés du mot « environnement » : vision naturaliste versus durabilité territoriale..... 132

#### **4.4. L'Etat dans les concertations environnementales locales..... 133**

4.4.1. Un Etat peu présent dans des concertations locales : une posture justifiée mais mal vécue..... 133

4.4.2. Lorsque l'Etat intervient dans la concertation : trois cas de figure..... 134

4.4.3. Lorsque l'Etat instruit : un Etat fragmenté qui peine à faire face au défi de la transversalité..... 135

#### **4.5. Les professionnels de la concertation et de la participation..... 135**

4.5.1. Les agents des Collectivités Publiques Locales et d'organisations « para-publiques »..... 135

4.5.2. La conduite de la concertation : agents ou intervenants externes ?..... 137

4.5.3. Une fonction qui se développe : le garant..... 137

## **TROISIEME SECTION. QUEL BILAN FONT-ILS DE LA CONCERTATION ? QUELLES CONDITIONS DE SUCCES ET VOIES D'AMELIORATION ?..... 139**

### **CHAPITRE 5. BILAN ET EVALUATION..... 139**

#### **5.1. Bilan général : entre satisfaction et grande frustration, les deux faces de la concertation..... 139**

#### **5.2. Pas d'outils d'évaluation..... 139**

5.2.1. L'évaluation des effets : parfois envisageable, mais non mise en œuvre..... 139

5.2.2. L'efficacité : la question des coûts..... 140

5.3. Quels produits ? .....	141
5.3.1. Révéler, éclairer la réalité... et la décision, notamment pour rendre acceptable des projets environnementaux .....	141
5.3.2. Moins de blocages et/ou moins d'arguments pour le blocage.....	143
5.3.3. Des actions environnementales plus utiles, car mieux comprises : l'appropriation.....	144
5.3.4. Des actes individuels plus conformes à l'intérêt collectif environnemental.....	144
5.3.5. Un capital essentiel pour l'avenir de la gouvernance de l'environnement : capacités, proximités, coordinations .....	145
<b>CHAPITRE 6. SE DONNER LES MOYENS DE REUSSIR : FACTEURS DE CLARTE ET DE SUCCES DES PROCESSUS</b>	<b>148</b>
6.1. Engager la relation en amont de la définition des choses et des études d'impact .....	148
6.2. Le choix des mots, des lieux et des formats d'action.....	149
6.2.1. Le poids des mots.....	149
6.2.2. Le choix des lieux : en apparence anodins .....	149
6.2.3. Le choix de formats d'action qui permettent l'échange et l'accès au sensible et au complexe.....	149
6.3. Une posture d'ouverture, de la part du porteur de projet .....	150
6.3.1. Flexibilité, ouverture à une certaine co-construction .....	150
6.3.2. Répondre à toutes les questions et demandes .....	151
6.3.3. Une ouverture au local et à ses propres dynamiques .....	151
6.3.4. Attention à des démarches exogènes précipitées, heurtées, trop descendantes.....	152
6.4. La constitution puis l'élargissement d'un réseau : le Parc Hydrolien, un cas d'école .....	154
6.4.1. Pourquoi parler de « cas d'école » ? La construction d'un réseau qui porte la concertation.....	154
6.4.2. Une approche catégorie par catégorie, après avoir analysé les positionnements et les légitimités .....	154
6.5. Une question clé : la place du politique et l'articulation entre concertation et décision..	155
6.5.1. Entre démocratie représentative et participative : finalement peu de problèmes de positionnement de la concertation.....	155
6.5.2. Mais de vrais problèmes de blocages politiques : la question du portage de la concertation.....	155
6.5.3. Etre experts de l'environnement et de la concertation, tout en gérant le portage politique de l'action : considérer le politique avec plus d'attention.....	157
6.5.4. Des contraintes politico-administratives à infléchir... et mieux intégrer .....	157
<b>QUATRIEME SECTION. EVOLUTIONS ET PERSPECTIVES .....</b>	<b>159</b>
<b>CHAPITRE 7. EN QUOI LA CONCERTATION ENVIRONNEMENTALE A-T-ELLE EVOLUE ? .....</b>	<b>159</b>
7.1. Des références partagées et une convergence autour d'enjeux reconnus.....	159
7.1.1. Des « enjeux-clignotants », mais de plus en plus d'enjeux permanents et reconnus.....	159
7.1.2. Des références historiques déterminantes, à des échelles diverses.....	160
7.1.3. Si les enjeux sont reconnus, a-t-on encore besoin du contentieux ? Pourquoi ne pas s'en tenir à la concertation ?.....	160
7.2. Existe-t-il une culture de la concertation ?.....	160
7.2.1. Une culture localisée dans des territoires soumis à un apprentissage collectif.....	160
7.2.2. Pas de culture mais une norme... qui engendre ses détournements.....	161
7.2.3. La gouvernance à cinq : une référence passée inaperçue à l'échelle locale.....	161
7.3. Les Nouvelles Technologies de l'Information : ce qu'elles ont ou vont changer.....	161
7.3.1. Internet, utile pour se former et informer .....	162
7.3.2. Internet, utile pour accéder et diffuser des informations très sensibles .....	162
7.3.3. Internet, utile pour mobiliser, notamment via les réseaux sociaux.....	163
7.3.4. Internet, utile comme support de participation .....	163
7.3.5. L'utilisation d'outils de référencement et de partage de données : une révolution et ses pièges. 163	
7.4. De la concertation à la participation citoyenne.....	164
7.4.1. Une participation souvent souhaitée.....	164
7.4.2. ... mais dans les faits, une participation peu développée .....	165
7.4.3. Rapprocher les sphères de la démocratie participative et de la concertation environnementale. 165	
<b>TABLE DES MATIÈRES.....</b>	<b>170</b>
TABLES DES ILLUSTRATIONS .....	175
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	176
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	176
<b>ANNEXES .....</b>	<b>183</b>
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES .....	183
GUIDE D'ENTRETIEN .....	184
<i>Guide d'entretien des études de cas .....</i>	<i>184</i>



## **Tables des illustrations**

Figure 1 : les cas d'étude-----	15
Figure 2 : Interactions entre environnement et participation, dynamique de co- construction -----	28
Figure 3 : Crises, revendications, politiques environnementales et montée en puissance des dispositifs participatifs : frise chronologique-----	29
Figure 4 : estimation de la conflictualité au cours des phases de chaque processus	79
Figure 5 : Chronologie des évènements marquants concernant le quartier Bon-Air	80
Figure 6 : chronologie du processus d'élaboration du projet de PNR du Golfe du Morbihan-----	81
Figure 7 : chronologie de l'approche Environnementale de l'Urbanisme à Méricourt L'Abbé -----	82
Figure 8 : chronologie des évènements concernant la dépollution à Balaruc-le-bains -----	84
Figure 9 : chronologie des principaux évènements relatifs à la LiNO -----	86
Figure 10 : Chronologie du processus d'implantation d'hydroliennes à Paimpol- Bréhat-----	87
Figure 11 : les objectifs affectés à la concertation : 3 polarités -----	92
Figure 12 : Les objectifs de la concertation selon ceux qui l'engagent et la portent : 3 pôles et pour chacun d'entre eux, un gradient dans les ambitions que l'on se donne -----	98
Figure 13 : les vocabulaires attachés aux trois approches de la concertation environnementale -----	101
Tableau 1 : les cas d'étude : échantillon principal et échantillon secondaire-----	16
Tableau 2 : Les textes qui fondent et confortent les exigences d'information et de participation du public -----	24
Tableau 3 : les composantes de la concertation, énoncées par des porteurs de projets de concertation territoriales autour de l'environnement (Beuret, Cadoret, 2010)-----	34
Tableau 4 : Les stratégies des associations agissant dans le domaine de l'environnement -----	57
Tableau 5 : hypothèse quant à la posture des élus : typologie-----	76
Tableau 6 : appropriation, légitimation, acceptation : des objectifs de plusieurs niveaux -----	97
Tableau 7 : une grille pour saisir les objectifs de l'acteur qui se saisit de la concertation, dans chaque cas -----	97
Tableau 8 : panorama des stratégies mobilisées par les associations-----	126



## Références bibliographiques

Aarts N., Van Woerkum C., 2007. « Rhétorique et réalité de la participation publique dans les processus politique », *Négociations*, 2007/1, no 7.

Allain S. 2008. *Négocier le bien commun territorial. Esquisse d'une sociologie de médiation. Mémoire de HDR en sociologie de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris*, Paris, 275 p.

Antona M., Beuret J.E., Bille R., Bouamrane M., Etienne M., Ishwaran N., Levrel H., 2006. *Biodiversity and Stakeholders*, UNESCO Ed., Série Notes techniques, n°1-2006, Paris

Arcusa V., Besson C., Bigot C., Santos A., 2011. *Etude sur la concertation dans l'action et l'espace public en France : vocabulaire et formes de dialogue*. Agrocampus-Ouest, Rennes, 24p.

Arnstein S., (1969), « A Ladder of Citizen Participation », *JAIP*, Vol. 35, n°4, juillet, pp. 216-224.

Bacqué M-H., Sintomer Y. (Dir.) 2010. *La démocratie participative inachevée : genèse, adaptations et diffusions*. Ed. Yves Michel, Paris, 238 p.

Ballan E. (2011) *Démocratie et environnement, un mariage arrangé*. In *Revue Territoires* n°516, Dossier « Associations environnementales : la démocratie sans le peuple ? »

Barbier R., Bedu C., Buclet N., 2009. *Portée et limites du dispositif « jury citoyen »*. Réflexions à partir du cas de Saint Brieuc. Vol. 22 – n°86, pp 189-207.

Barret P., 2003. *Guide pratique du dialogue territorial : concertation et médiation pour l'environnement et le développement local*, (Beuret J.E., Billette C., Douillet R., Guihéneuf P.Y., Dziedzicki J.M., Salzer J. Coll.), Ed. Fondation de France, 134 p.

Barry A. (2001), *Political machines : governing a technological Society*, Athlone Press, London, 305 p.

Barthe Y. 2006. *Le pouvoir d'indécision. La mise en politique des déchets nucléaires*. Paris, Economica.

Baumann B. 2004. *Ecoute et parole actives dans un processus de concertation : le cas de la francilienne*. *Revue française de gestion*

Becheur A., Bensabaa F. 2004. « *Partenariat ONG-entreprises : une construction de la responsabilité sociale des entreprises* ». Colloque les enjeux du Management Responsable, 18-19 juin 2004, Université catholique de Lyon.

Bertrand N., Moquay P., 2004. *La gouvernance locale, un retour à la proximité*, In *Economie Rurale* n°280, pp.77-95

Beuret J-E. 2010. *De la négociation conflictuelle à la négociation concertative : un point de passage transactionnel*, In *Négociations*, 2010/1, pp 45-60.

Beuret J-E., 2008. *La construction collective de proximités et d'institutions*, Mémoire de HDR, Université de Versailles Saint Quentin en Yvelines, Versailles, 156 p.

Beuret J-E., 2008. *La démarche participative*, In *Entre l'homme et la nature, une démarche pour des relations durables* (Garnier L. Ed.), UNESCO, Paris, Notes Techniques 3-2008.

Beuret J-E., Cadoret A. (à paraître). *Une gouvernance territoriale endogène de l'environnement : contours et enjeux*, In *Géographie Economie et Sociétés*, à paraître.

Beuret J-E., Cadoret A., 2011. *La participation citoyenne à l'action publique : construire des décisions ou un capital pour l'action ?* Communication aux journées d'études du GIS Démocratie et Participation, Aix en Provence le 10 février 2011.

Beuret J.E., Cadoret A., 2010. *Gérer ensemble les territoires : vers une démocratie coopérative*, Editions Charles Leopold Mayer, Paris.

Beuret J-E., Cadoret A., 2010. *Plan Bleu, projet éducatif départemental, évaluation participative des conseils de crèches : évaluation de processus participatifs accompagnés par la Mission Démocratie Participative du Conseil Général du Val de Marne*. Créteil, 102 p. + annexes

- Beuret J.E., 2006, La conduite de la concertation, pour la gestion de l'environnement et le partage des ressources. Éditions L'Harmattan. Paris.
- Beuret J.E., Pennanguer S., Tartarin F., 2006. « D'une scène à l'autre : la concertation comme itinéraire », In *Natures Sciences Sociétés* 14, pp 30-42.
- Beuret J.E., Tréhet C., 2001. Pour la gestion concertée de l'espace rural : appuyer des médiations territoriales, In *Le Courrier de l'Environnement de l'INRA*, pp 16-25
- Blatrix C., 2002. Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective, *Politix*, pp. 79-102
- Blondiaux L., 2008., *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Seuil, La République des idées,
- Boltanski L., Thevenot L., 1991. De la justification : les économies de la grandeur. Paris, Gallimard, 421p.
- Borkey P., Glachant M., Leveque F., 1999. Voluntary approaches for environmental policu : an assessment, OECD Ed., Paris.
- Bourque D., 2008. Concertation et partenariat. Entre levier et piège du développement des communautés, Presses de l'Université du Québec, Collection Initiatives, 142 pages
- Boy D., 2009, « La place de la question environnementale dans le débat public », *Regards croisés sur l'économie*, 2/2009 (n°6), p. 48-55.
- Boy D., 2010, « Le Grenelle de l'environnement : une novation politique ? », *Revue française d'administration publique*, 2/2010 (n°134), p. 313- 324
- Brédif H. 2006. In Guihéneuf P.Y., Cauchoix F., Barret P., Cayre P., 2006, "La formation au dialogue territorial : quelques clés issues d'une réflexion collective", Ed. Educagri
- Bruckmeier K., 2005. « Interdisciplinary Conflict Analysis and Conflict Mitigation in Local Resource Management ». *AMBIO: A Journal of the Human Environment*, pp. 65–73
- Bruzzone S., 2009., « La production de savoir comme mode d'articulation entre acteurs publics et non publics », *Revue d'anthropologie des connaissances*, 3/2009 (Vol. 3, n°3), p. 530-547
- Buckles D., Rusnak G., 2002, *Cultiver la paix, conflits et collaboration dans la gestion des ressources naturelles*, CRDI, 300 p.
- Cadoret A., 2011, « Analyse des processus conflictuels : le cas du littoral du Languedoc-Roussillon », *L'Espace Géographique*, 3-2011 pp. 231-244
- Cadoret A., 2011. Quelle durabilité des forme de régulation des conflits littoraux ? *VertigO Hors Série* n°9.
- Cadoret A., 2008. « Conflits environnementaux et pratiques administratives d'incrimination: le cas du constat des infractions à l'environnement sur le littoral languedocien » In Melot R. (dir) 2008, *Conflits environnementaux et gestion des espaces : Modalités de recours au tribunal, pratiques administratives et logiques d'acteurs entre environnement et aménagement*, Rapport scientifique, Mission Droit et Justice.
- Cadoret A., 2006, *Conflits d'usage liés à l'environnement et réseaux sociaux : enjeux d'une gestion intégrée ? Le cas du littoral du Languedoc-Roussillon*, doctorat de géographie, Université Paul-Valéry, Montpellier III
- Callon M., 2003. « Quel espace public pour la démocratie technique ? », in Cefai D., Pasquier D. (ed.), *Les sens du public. Publics politiques, publics médiatiques*, Paris, Presses Universitaires de France, p.197-221.
- Callon M., Lascoumes P., Barthe Y., 2001. *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil.
- Callon M., Latour B. (Eds.), 1991. *La science telle qu'elle se fait*. Paris, La Découverte.
- Candau J., Rémy J., 2009. « Sociabilités rurales. Les agriculteurs et les autres », *Etudes Rurales*, Janvier-juin 2009, P. Alphanféry et J-P Billaud Eds, 183 : 83-100

- Candau J., 1999, Usage du concept d'espace public pour une lecture critique des processus de concertation : le cas des OLAE en Aquitaine, *Economie Rurale*, n°252, pp 9-15.
- Candau J., Deuffic P., 2009. Une concertation restreinte pour définir l'intérêt général des espaces forestiers : regard sur un paradoxe. In *VertigO – La revue en sciences de l'environnement*, Hors Série 6, décembre 2009
- Capron M., Quairel-Lanoizelee F., 2007. «La responsabilité sociale d'entreprise », La Découverte, coll. « Repères ».
- Charlier B., 1999. La défense de l'environnement: entre espace et territoire: géographie des conflits environnementaux déclenchés en France depuis 1974, Thèse de géographie aménagement, Université de Pau, 753p.
- Chateauraynaud F., 2007. « La contrainte argumentative. Les formes de l'argumentation entre cadres délibératifs et puissances d'expression politiques », *Revue européenne des sciences sociales*, Tome XLV, n°136, Genève, Droz, pp. 129-148.
- Chateauraynaud F., 2010. Argumenter dans un champ de forces. Essai de balistique sociologique, à paraître.
- Chaufer D., 2001. Démocratie locale et associations contre-pouvoirs. In *Annuaire des collectivités locales*, tome 21, pp 143-158
- Claeys-Mekdade C., 2003, Le lien politique à l'épreuve de l'environnement : expériences camarguaises, Bruxelles : Presses Interuniversitaires Européennes, 246p.
- Claval P., 2006, « Le développement durable : stratégies descendantes et stratégies ascendantes », *Géographie, économie, société*, 4/2006 (Vol. 8), p. 415-445.
- Comédie, 2000. 100 expériences de dialogue territorial. Programme Concertation et Médiation environnementale, AFIP-GEYSER-ENSAR-FDF, 100p.
- Commissariat Général au Plan, 2005, *Horizons 2020 : conflits d'usage dans les territoires, quel nouveau rôle pour l'Etat ?* Groupe Manon, projet, Paris, 31 mars 2005.
- Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable, 2010. La gouvernance concertée, MEEDDM, Paris, 31p. + annexes
- D'arcy F., Prats Y. 1969. La notion de concertation dans la loi d'orientation foncière et dans son application, AJDA.
- Dialog, 2008. Les agriculteurs et le dialogue territorial : sept études de cas (Guihéneuf P-Y. Dir.). AFIP-Geyser-TRAME-Terres en Ville, 55 p.
- Duran P., 2001. Action publique, action politique, in Leresche J-P Dir. *Gouvernance locale, coopération et légitimité*, Pédone, Paris, p 369-389.
- Duran P., Thoenig J-C., 1996. L'Etat et la gestion publique territoriale, *Revue française de science politique*, 46, 4, pp 580-623.
- Faure A. 1997. Les apprentissages du métier d'élu local : la tribu, le système, les arènes. In *Pôle Sud*, 7, pp 72-79
- Fiorino, D.J., 1990, « Citizen Participation and Environmental Risk: A Survey of Institutional Mechanisms », *Science, Technology & Human Values*, vol. 15, n°2, pp. 226-243.
- Fourniau J-M., 2010, Des questionnements sur les effets de la participation du public à la modélisation de sa portée, <http://concertation.hypotheses.org/8>, consulté le 13/03/2010
- Fung A., 2006, « Varieties of Participation in Complex Governance », *Public Administration Review*, décembre, pp. 66-75.
- Fung A., 2003., « Recipes for Public Sphere : Eight Institutional Design Choices and Their Consequences », *The Journal of Political Philosophy*, vol. 11, n°3, pp. 338-367.
- Gérardot M., Lemarchand P. (Dir.), 2011. *Géographie des conflits*, Ed. Atlande, 285p.
- Giblin B., 2001, « De l'écologie à l'écologie politique : l'enjeu du pouvoir: de la nécessité de savoir penser l'espace », *Hérodote*, 2001/1 (N°100)

- Glachant M., 1995. Les accords volontaires dans la politique environnementale : une mise en perspective de leur nature et de leur efficacité. *Economie et prévisions*, n°117-118, 49-59.
- Godard O., 1989. Jeux de nature : quand le débat sur l'efficacité des politiques publiques contient la question de leur légitimité. In Jollivet (Dir.), 1989. *Du rural à l'environnement : la question de la nature aujourd'hui*. Paris, L'Harmattan, 303-342.
- Goodin R. E., Dryzek J.S., 2006, « Deliberative impacts: the macro-political uptake of mini-publics », *Politics & Society*, Vol. 34, n°2, juin, pp. 219-244.
- Grochain S., 2007, *Socio-anthropologie politique de l'emploi : Les Kanaks et le travail en Province Nord*, IAC, Kone
- Grochain S., 2008, *La Responsabilité Sociale d'Entreprise, entre gouvernance d'entreprise et gouvernance locale*. IAC, Pouembout, 8p.
- Grolleau G., Lakhali T., Mzoughi N., 2004. Does ethical activism lead to firm relocation ? *Kyklos International review for social sciences*, vol.3, pp 387-402
- Grolleau G., Mzoughi N., Thiebault L. 2004. Les instruments volontaires : un nouveau mode de régulation de l'environnement ? *Revue internationale de droit économique*, pp 461-481
- Grolleau G., Mzoughi N., Thiebault L. 2008. Les alliances vertes entre les entreprises et les associations de protection de l'environnement : une réelle réconciliation ou une « instrumentalisation » réciproque ? *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°4, pp. 617-633
- Guihéneuf P-Y. 2008. *Chronique d'une conférence de citoyens : l'avenir des espaces ruraux en question*. Edition ECLM, Paris
- Guihéneuf P-Y. 2009. La lente reconnaissance du dialogue territorial. In : *Travaux et Innovations* n°155, fév. 2009, pp. 34-37.
- Habermas J., 1962. *L'espace public*, Payot, 1993
- Hahn A., 1990, « La sociologie du conflit », in *Sociologie du Travail*, N°3, pp.375-385
- Hélin J-C. 2001 *La concertation en matière d'aménagement. Simple obligation procédurale ou changement de culture ?* In *Annuaire des collectivités locales*, Tome 21, pp 95-108
- Horowitz Leah S., 2003, *Stranger in One's own home*, Thesis, Australian National University.
- IFEN, 2006, « L'action publique pour préserver l'environnement », les synthèses, n°450
- Jacq P., 2009. La juridiciarisation de la vie publique locale, In *L'Élu local aujourd'hui* (Bidégaray C., Cadiou S., Pina C., Dir.), Presses Universitaires de Grenoble, pp 81-94.
- Jarry P., 2008. *Concertation : mission accompagnement*. *Revue territoires* n°485, février 2008
- Jean B., Ependa Muteba Wa A., 2004. Le capital social et le renforcement des « capacités de développement » des communautés rurales : les enseignements d'une étude canadienne, In *Revue d'Economie Régionale et Urbaine* n°5 [2004], pp 673- 694.
- Jobert A., 1998, « L'aménagement en politique. Ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général », *Politix*, pp. 67-92
- Kuhn K.M., 1997. *Interpreting uncertainty: ambiguity effects in the evaluation of risk information*. Dissertation Thesis in Psychology, University of Illinois at Urbana-Champaign.
- Kwan K.H., 1991 *Jeux et enjeux de l'autopromotion : vers d'autres formes de coopération au développement*, PUF, Paris, 204 p.
- La Branche S., 2009. L'insoutenable légèreté environnementale de la participation : une problématisation, In *VertigO*, Vol. 9, n°1, mai 2009 .
- Lacroix V. et Zacaï E., 2010, « Quarante ans de politique environnementale en France : évolutions, avancées, constante », *Revue française d'administration publique*, 2/2010 (n°134), p. 205-232.
- Laganier R., Villalba B., Zuideau B., 2002, *Le développement durable face au territoire : éléments pour une recherche pluridisciplinaire*, *Revue Développement Durable et Territoires*, dossier 1.

- Lahaye N., 2002. Gouvernance territoriale d'une espace d'intérêt public : le rôle de la proximité face à l'enjeu d'un développement durable territorial, In Etudes et Recherches SAD n°33, pp 171-189.
- Lamoureux J., 1996. La concertation : perspectives théoriques sous l'angle du néo-corporatisme. Montréal, Cahiers du CRISES, 23 p.
- Lascoumes P., 1992, L'éco-pouvoir, environnements et politiques, Paris, La Découverte
- Lascoumes P., 1995, « Les arbitrages publics des intérêts légitimes en matière d'environnement », Revue française de science politique, 396-419
- Lascoumes P., Le Bourhis J.P., 1998. Le bien commun comme construit territorial, identités d'action et procédures. Politix, n°42, 37-66.
- Latour B. (Ed.), 1992. Ces réseaux que la raison ignore. Paris, L'Harmattan.
- Le Bart C. 2009. Les nouveaux registres de légitimation des élus locaux, In L'élu local aujourd'hui (Bidégaray C., Cadiou S., Pina C., Dir.), Presses Universitaires de Grenoble, pp 201-211.
- Le Louarn P., 1996, « Introduction générale », in Gouzien A., Le Louarn P. 1996, Environnement et politique : constructions juridico-politiques et usages sociaux, Rennes : PUR, Coll : Des Sociétés, pp.9-19,
- Lecourt A., 2003, Les conflits d'aménagement : analyse théorique et pratique à partir du cas breton, Thèse de doctorat de géographie, Université de Rennes 2, Haute-Bretagne, 355p.
- Lecourt 2002, « Une géographie des conflits associatifs liés à l'environnement : analyse théorique et pratique à partir du cas breton, ESO- travaux et Documents, N°18, décembre 2002
- Lecourt A., Faburel G., 2005. « Comprendre la place des territoires dans les conflits d'aménagement : Une application aux espaces ruraux ». Colloque faire campagne, Rennes, 17-18 mars 2005, 18p.
- Lefebvre R., 2007. Les élus, des acteurs peu dialogiques du débat public, In Le débat public, une expérience française de démocratie participative (Revel M., Blatrix C., Blondiaux L., Fourniau J-M., Hérard-Dubreuil B., Lefebvre R. Dir.), Paris, La Découverte.
- Leloup F., Moyart L., Pecqueur B. 2005. La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? Géographie, Economie, Société 2005/4, Vol.7, p. 321-332.
- Levratto N., Abbes N., 2007. "les approches volontaires de l'environnement : outils au service de l'environnement ou l'environnement instrument stratégique pour les entreprises ? Une analyse du secteur de la fourniture d'électricité »
- Livet P., 2007, « émotions et révision : la dynamique des débats », in Revel M. et al., Le débat public : une expérience française de démocratie participative, La Découverte, Recherches, pp. 339-352.
- Livet P., 2007, « émotions et révision : la dynamique des débats », in Revel M. et al., Le débat public : une expérience française de démocratie participative, La Découverte, Recherches, pp. 339-352.
- Lussault M., 1995, « L'objet environnemental dans l'action territoriale », Montagnes Méditerranéennes, n°1/1995, pp. 75-91
- Mabileau A., 1999. A la recherche de la démocratie locale. Le représentant et le citoyen, In CURAPP/CRAPS. La démocratie locale. Représentation, participation et espace public, PUF
- Manin B., 2002, « L'idée de démocratie délibérative dans la science politique contemporaine. Introduction, généalogie, éléments critiques », Politix, "Démocratie et délibération", Paris, 2002, pp. 37-56
- March J.G., Olsen J.P., 1976. Ambiguity and choice in organizations. Universitetsforlaget, Bergen, Norvège.
- Matagne P., 2003, « Aux origines de l'écologie », Innovations, 2/2003 (no 18), p. 27-42.
- Mélé P., 2004. « Conflits et controverses : de nouvelles scènes de production territoriale? » Colloque Espaces et sociétés aujourd'hui. La géographie sociale dans les sciences sociales et dans l'action, Rennes, 21-22 octobre 2004, 12p.
- Mélé P., 2003. « Introduction : Conflits, territoires et action publique ». In Mélé P. et al. (Coord.), Conflits et territoires, pp.13-32

- Melot R., Pham H.V., 2008, Le contentieux de l'environnement traité par les tribunaux administratifs : analyse d'une année de décisions en France, In Melot R. (dir) 2008, Conflits environnementaux et gestion des espaces : Modalités de recours au tribunal, pratiques administratives et logiques d'acteurs entre environnement et aménagement, Rapport scientifique, Mission Droit et Justice.
- Mermet L., 2007, « Débattre sans savoir pourquoi : la polychrésie du débat public appelle le pluralisme théorique de la part des chercheurs », in Revel M. et al., Le débat public : une expérience française de démocratie participative, La Découverte, pp. 369-380.
- Mermet L. 1998. Place et conduite de la négociation dans les processus de décision complexes : l'exemple des conflits d'environnement. In Faure G.O., Mermet L., Touzard H., Dupont C. (Ed.), La négociations, situations et problématiques. Paris Nathan, 256 p.
- Mermet L., 1992, Stratégies pour la gestion de l'environnement : La nature comme jeu de société ?, Paris : L'Harmattan, 205p.
- Millereau, 2001, « Des fondements et des modes d'action citoyens », In « les associations de protection de la nature et de l'environnement et leurs partenaires dans le débat citoyen », Colloque FNE, 2001
- Mormont M., Mougénot C., Dasnoy C. 2006. La participation, composante du développement durable : quatre études de cas. In Vertigo, vol.7, n°2.
- Mormont M., 2006. « Conflit et territorialisation ». Géographie Économie Société 2006/3, Vol. 8, p. 299-318
- Nadaï A., 2007. Planning, sitting and the local acceptance of wind power : some lessons from the french case, Energy Policy, 35, pp 2715-2726.
- Neveu C. 2001. Inacceptable dépollution. Un terroir du Nord Pas de Calais. In Le Génie associatif, dix portraits, Ministère de l'Équipement, Paris, 90 p.
- Nonjon M. 2006. Quand la démocratie se professionnalise. Enquête sur les experts de la participation, Thèse pour le doctorat en science politique de l'université de Lille 2, 2006, 438 p. + annexes.
- Nonjon M. 2005. Les usages de la proximité dans le champ participatif, dans Le Bart C., Lefebvre R. (dir.), La proximité en politique : usages, rhétoriques, pratiques, Presses universitaires de Rennes, 2005, p. 169-181.
- OECD 1997. Voluntary agreements with industry, Paris, 48 p.
- OECD 1999. Voluntary agreements for environmental policy : an assessment, 144 p.
- Offner J-M., 1993, « Les "effets structurants" des transports : mythe politique, mystification scientifique », L'Espace géographique, n°3, pp. 233-242.
- Lascoumes P., 1992. « Associations de l'écologie : un grand service politique ? », Pouvoirs locaux, n° 15, décembre 1992
- Pelletier M., Joerin F., Villeneuve P., 2007, « La décision territoriale en conflit. Ville de Québec, 1989 à 2000. Essai de modélisation spatiale », In Environnement urbain, pp. 77-95
- Pennanguer S, Beuret J.E., Tartarin F., Sabourin A., 2004. Se confronter pour construire ? Itinéraire d'un conflit en mer d'Iroise, 16 p. Communication au colloque « conflits d'usage et de voisinage », Paris, 11-12 octobre 2004.
- Pennanguer S. 2005. Incertitude et concertation en zone côtière. Thèse de doctorat en halieutique, (Beuret J-E., Fontenelle G., Dir.), ENSAR.
- Petrella F., Richez-Battesti N., 2010. Gouvernance et proximité : des formes de participation et de coopération renouvelées ? Une observation sur l'accueil des jeunes enfants en France. Géographie, Economie Société 12 (2010), p. 53-70.
- Pörksen, U. 1990, Plastictaal, Utrecht : Het Spectrum
- Pretty J.N., 1994. « Alternative Systems of Inquiry for a Sustainable Agriculture », IDS Bulletin, 25(2), pp 39-48
- Raymond R. 2009. La « société civile », ce « nouvel » acteur de l'aménagement des territoires, In L'information géographique n°2

Reichel V., Da Cunha C., O'Connor M., 2009. Le débat public sur l'autoroute A12 (France) en termes d'effets : une analyse en trois temps. In VertigO, Vol. 9, n°2.

Renaud, 2001

Renn O., Webler T., Wiedemann P., 1995, Fairness and competence in citizen participation, Amsterdam, Kluwer Academic Publishers

Revel M., Blatrix C., Blondiaux L., Fourniau J-M., Hérard-Dubreuil B., Lefebvre R. Dir., 2007. Le débat public, une expérience française de démocratie participative. Paris, La Découverte.

Richard-Ferroudji A. 2008. « L'appropriation des dispositifs de gestion locale et participative de l'eau - Accueillir et composer une pluralité de valeurs, d'objectifs et d'attachements ». Thèse de doctorat de l'EHESS, Paris, 450p.

Roche V., 2000. Impacts de l'incertitude et de l'ambiguïté sur la pratique des SIRS : exploration à l'aide d'études de cas en assainissement industriel. Thèse de doctorat en Sciences et techniques du déchet. Ecole nationale supérieure des Mines de Saint-Etienne et Faculté des études supérieures de l'Université de Montréal, 355 p.

Sardan P. 2009. Faire de la politique autrement : la question de la démocratie participative, In L'Élu local aujourd'hui (Bidégaray C., Cadiou S., Pina C., Dir.), Presses Universitaires de Grenoble, pp 69-80.

Sawicki F., 2003, « Le temps de l'engagement : à propos de l'institutionnalisation d'une association de défense de l'environnement », La politisation, Belin, "Socio-histoires"

Simmel G., 1918. Le conflit. Circé : 2ème éd. (2003), 159 p.

Sintomer Y. 2007. Le pouvoir du peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative, Paris, La Découverte.

Soualem S., 1991. Ambiguïté et incertitude lors du développement d'un système d'information. Thèse de Magister, Institut national d'informatique d'Alger, Algérie.

Steenblick R., 1997. Environnement : les agriculteurs se regroupent. L'Observateur de l'OCDE, n°203, 16-18.

Subra p., 2007, Géopolitique de l'aménagement du territoire, Armand Colin, 326p.

Torre A., Caron A., 2005, Réflexions sur les dimensions négatives de la proximité : le cas des conflits d'usage et de voisinage, *Economie et Institutions*, N°s 6 & 7, 183-220.

Touzard H., 2006, Consultation, concertation, négociation : une courte note théorique, *Revue Négociations*, n°5, 2006/1, pp 69-74

Trom D., 2003. Introduction, In *Historicités de l'action publique* (Laborier et Trom Dir.), Paris, PUF.

Trom D., 1999, « De la réfutation de l'effet NIMBY considérée comme une pratique militante. Notes pour une approche pragmatique de l'activité revendicative », *Revue française de science politique*, pp. 31-50

Vaillancourt J-G., 1996. Sociologie de l'environnement : de l'écologie humaine à l'écopsociologie, In *La recherche sociale en environnement. Nouveaux paradigmes* (Tessier R. et Vaillancourt J-G. Dir.), PUM, Montréal.

Van Den Hove S., 2000. « Approches participatives pour la gouvernance en matière de développement durable : une analyse en termes d'effets », In *Cahiers du C3ED n°00-04*, 38 p.

Van Tilbeurgh V., Le Du-Blayo L., 2009, « Le rôle des collectivités territoriales dans l'adaptation des enjeux environnementaux globaux à l'échelle locale », N°HS (6), 2009, VertigO

Veyret Y., 2003, *Géo-environnement*, Paris : SEDES, 159 p.

Villeneuve C., Huybens N. 2002. Les éco-conseillers, promoteurs et acteurs du développement durable. *VertigO – La revue des Sciences de l'Environnement*, Vol. 3, n°3

# ANNEXES

## *Liste des personnes rencontrées*

Les noms des personnes rencontrées lors des études de cas ne figurent pas dans ce rapport, de façon à respecter la confidentialité de l'entretien garantie lors de ces études. Par ailleurs, les propos des personnes rencontrées ne doivent en aucun cas être assimilés au point de vue de l'organisation à laquelle ils appartiennent.

### **Bon Air, Fort de France, Martinique**

- SEMAFF (Société d'Economie Mixte d'Aménagement de Fort de France)
- Groupement d'Intérêt Public du Grand Projet de Ville de Fort de France (GIP-GPV)
- Service Logement Ville Durable, Direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement de la Martinique (DEAL)
- Unité Amélioration de l'Habitat Privé, Direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement de la Martinique (DEAL)
- Cabinet Caribbéenne Etude Développement.
- Association Eco-Civisme

### **Parc hydrolien de Paimpol Bréhat / Parc éolien de la Baie de Saint Brieuc, Bretagne**

- Mairie de Ploubazlanec
- Mairie de Paimpol
- Région Bretagne
- Comité Local de Pêches
- Vivarmor Nature
- EDF Délégation Régionale Bretagne

### **Projet de Parc Naturel Régional du Golfe du Morbihan, Bretagne**

- SIAGM
- Eaux et Rivières de Bretagne
- Service Etudes et Observation des Territoires, DDTM du Morbihan
- Fédération des Associations de Protection de la Nature du Golfe du Morbihan

### **Environnement sonore dans le quartier des Champs de Manœuvre, Soyaux, Poitou-Charente**

- Association Sojaldicienne de Promotion de la Santé
- ASPROS
- Elus au Conseil Municipal de Soyaux (2 entretiens)
- Association OMEGA (Objectif Médiation Grand Angoulême)

### **Aménagement urbain à Méricourt l'Abbé, Picardie**

- Mairie de Méricourt l'Abbé (2 entretiens)
- ADEME Picardie
- Conseil Régional de Picardie
- Agence d'Urbanisme du Grand Amiénois

### **Dépollution à Balaruc-les-Bains, Languedoc-Roussillon**

- Ancien maire de Balaruc-les-Bains, de 2002 à 2008
- Consultant indépendant, mandaté dans le cadre de l'appel à projet de la Fondation de France « Ensemble Pour Gérer le Territoire » pour aider l'association Vigilance Dépollution à élaborer une stratégie d'action
- Unité territoriale de l'Hérault (ex-DRIRE)
- Ancien Président de l'association Vigilance Dépollution
- Riveraine et rédactrice d'un blog sur l'environnement du territoire de Thau
- Association Vigilance Dépollution

### **La LINO, Grand Dijon, Bourgogne**

- Mairie de Marsannay-la-cote
- Service Transports, DREAL Bourgogne
- Elue au Conseil Municipal de Dijon
- Association ADEROC
- Mairie de Talant



# **Guide d'entretien**

## **Guide d'entretien des études de cas**

Pouvez vous nous préciser les éléments qui ont marqué le processus dans lequel vous êtes/étiez impliqué ?

### La personne interviewée a initié une démarche :

La démarche de participation était elle imposée ? Si oui : si elle n'avait pas été imposée, auriez vous mis en place un processus de concertation ?

Quelles sont vos motivations pour la mise en place de dispositifs participatifs dans le domaine de l'environnement ?

Quels sont les objectifs environnementaux de cette démarche ?

### La personne interviewée a participé à une démarche participative :

Qui est à l'origine du processus ?

Qu'est ce qui vous motive pour participer ?

Quel est/était votre rôle dans ce(s) processus ?

Quels étaient vos attentes à l'origine par rapport à cette démarche participative ?

Vos attentes ont elles évoluées depuis ?

## **Concernant un processus participatif en particulier**

*objectif : identifier le(s) principaux éléments caractérisant le ou les processus participatif(s) auxquels ont participé les interviewés.*

Combien de temps a duré le processus ? était ce la durée prévue à l'origine ?

Quels sont les formats de participation des acteurs ?

Qui animent ces échanges ?

Comment les participants ont-ils été mobilisés ?

Nombre moyens de participants selon les formats d'échanges ?

Quels sont les supports de discussions ?

Quelles sont les actions environnementales qui découlent de la participation ?

Où se déroulent les échanges ?

Qui sont selon vous les acteurs clés de la concertation pour ce projet ?

## **Représentativité/légitimité**

*Objectifs : observer quelles sont les légitimités sur lesquelles l'interview fondent sa participation : (la légitimité repose t elle sur les actions en faveur de l'environnement ? l'agrément DREAL ? une reconnaissance de la population ? une reconnaissance des élus ? une représentativité des citoyens ?)*

A quel titre êtes vous invités/organisez vous des démarches participatives ?

Sur quoi repose votre légitimité ?

(pour les associations)Pensez vous être représentatif de la population ?

## **Actions dans le domaine de l'environnement et stratégies d'action**

*Objectifs : repérer les différentes stratégies mises en place pour mettre en œuvre des actions environnementales et voir lesquelles sont privilégiées, et celle qui semblent le plus efficaces pour l'interviewé*

Quelles sont les actions environnementales que vous menez ?

Sur les actions environnementales mises en place, comment choisissez-vous votre stratégie selon le type d'actions (éducation, concertation, rapport de force, contentieux, réglementation (pour les élus/les administrations)...) ?

Quelle(s) stratégie(s) est/sont le(s) plus efficace (s)? (pour la prise en compte de l'environnement, pour répondre à vos objectifs ?)

Est ce que le fait de participer a changé vos stratégies d'action pour l'environnement ? si oui, qu'est ce qui a changé ? Quelles sont les effets de la participation sur leurs autres stratégies ? (moins de contentieux, plu de contentieux...)

Dans le passé, utilisiez-vous les mêmes stratégies ? Qu'est-ce qui a changé ?  
Quels sont les effets de votre(s) expérience(s) antérieures sur la concertation actuelle ?  
Ces actions participatives dans le domaine de l'environnement vous apportent-elles une reconnaissance ? (Gain politique ? Légitimité vis à vis des pouvoirs publics (pour les assos/ ou élus p/ au Préfet) ? Reconnaissance par les citoyens ?...)

### **Les outils**

Que connaissez-vous comme dispositifs de concertation dans le domaine de l'environnement ?  
Quel est l'avantage/inconvénients d'avoir un outil standardisé de concertation ?  
Préférez-vous une concertation avec un outil standardisé, une procédure imposée ou une liberté ?

### **Les effets/impacts de la participation dans le domaine de l'environnement**

*Objectifs : qualifier les impacts positifs et négatifs de la participation sur l'environnement*

#### Les changements significatifs

Pour vous, quels sont les changements les plus significatifs pour l'environnement engendrés par la démarche de participation du public à des processus concertés ? (positifs ou négatifs)

Y a-t-il d'autres changements importants ?

Pour l'objet de la démarche, a-t-on progressé ? En quoi ?

Pour votre organisation, qu'est-ce qui a changé ?

Pour vous-même, qu'est-ce qui a changé dans vos fonctions, compétences, etc... ?

Pour les acteurs impliqués

#### Les produits de concertation

Quels sont les produits « réels » de la participation dans le domaine de l'environnement ? (une charte ? un programme d'action ? une nouvelle politique publique ?...)

#### Difficultés rencontrées

Avez-vous rencontré des difficultés ?

Quels sont les facteurs limitants du processus participatif ? (gestion du temps, volonté politique, mobilisation des participants, dynamique de réseau, ...)

#### Local/global

Etes-vous confronté à des intérêts environnementaux locaux et globaux ? comment pensez-vous l'articulation de ces intérêts ?

### **Les contestations**

*Objectifs : Voir si le processus émane de conflits, s'il a pour objectif d'anticiper des conflits, s'il en fait émerger. Identifier les caractéristiques principales des conflits, leurs représentations, et les innovations qui s'en dégagent (innovations méthodologiques, managériales, décisionnelles...)*

La participation répond-elle à des conflits ?

Avez-vous été confronté à des contestations pendant la démarche participative ?

Si oui, sur quoi portaient les oppositions ? sur les modalités de la participation ou sur le contenu du projet ?

Comment se manifestent les oppositions ?

Ces contestations ont-elles été atténuées ou régulées ? Si oui, comment ? quels sont les facteurs ayant permis de dépasser les conflits ?

Selon vous, les contestations ont-elles apportées des éléments positifs ? lesquels ?

### **Articulation entre la participation et les décisions**

Quelle place est donnée aux avis/ propositions des participants dans les décisions/ par les décideurs ?

Comment sont pris en compte les avis, les propositions -ou autre- des participants ? comment les expériences sont elles capitalisées ?

### **Relations avec les autres acteurs**

La participation a t elle favorisé la mise en place d'un réseau ? a t elle rassembler les acteurs ou a t elle contribuer à diviser (division sur les stratégies à adopter au sein d'un groupe associatif par exemple) ?

Quel rôle jouez vous dans la concertation par rapport aux autres acteurs ? Occupez une place de relais ?

### **Définitions**

#### La concertation

*Objectif : comparer les définitions de la concertation et la perception de son utilité*

Pour vous, qu'est-ce que la concertation ?

A quoi sert la concertation dans le domaine de l'environnement ?

(à prendre une décision ? à une meilleure prise en compte de l'environnement ? à rien ? à satisfaire un type d'acteurs (les pouvoirs publics, les associations, les citoyens, etc.) ?, ... ?)

Selon vous, est-ce identique pour tout le monde ?

La participation est elle nécessaire à la prises en compte de l'environnement ?

Selon vous, dans le domaine de l'environnement, la démocratie participative s'oppose t elle à la démocratie représentative ?

#### La gouvernance à 5

*Objectif : voir si l'expression gouvernance à cinq est entrée dans le vocabulaire des acteurs et remis en question*

Connaissez vous la « gouvernance à cinq » ?

Si oui, qu'en pensez vous ?

Sinon : la « gouvernance à cinq » a été proposé par le Grenelle de l'Environnement et fait référence à des démarches associant cinq type d'acteurs: l'Etat, les collectivités locales, les acteurs économiques, les syndicats et les associations de protection de l'environnement. Qu'en pensez vous ?

Pour vous, le fait que les citoyens participent, est-ce bien pour l'environnement ? pourquoi ?

### **Rapports avec la Politique**

Quel rôle jouent les élus écologistes dans la concertation ?

(Association) Certains de vos membres sont ils engagés politiquement ? quel est votre rapport avec la politique ? plus particulièrement l'écologie en politique ?

Avez vous cherché des appuis politiques ? Pourquoi ?

### **Les coûts**

Connaissez vous le coût financier du processus ? (estimation ?) si oui, ce coût vous semble t il élevé ?

Comment évaluez-vous la démarche en termes de coût / bénéfice : C'est un investissement justifié ; L'investissement ne se justifie pas ; L'investissement serait justifié si...

### **Evaluation du processus**

Une évaluation du processus a t elle eu lieu ? aura t elle lieu ? au cours du processus ? à la fin ? par qui ? Quels apports ?

Quels sont les outils d'évaluation de la concertation si vous en utilisez ? sinon, comment pensez-vous que la concertation pourrait être évaluée ?

## Guide d'entretien auprès de grands témoins

### ***Retour d'expériences***

A partir des différentes expériences que vous avez eues en matière de concertation, qu'en ressortez-vous ? Certaines choses ont-elles évolué ? Les façons de mener la concertation ont-elles évolué ?

### ***La concertation***

A quels types de situations la concertation est-elle adaptée ?

Les modalités de concertation ont-elles évolué ? Une expérience a-t-elle été acquise ? Quelles évolutions positives / négatives ?

Quelle est l'utilité / les apports de la concertation pour l'environnement ?

Quels sont les produits (les effets) de la concertation pour les écosystèmes ?

La concertation répond-elle à des conflits ? Quels avec les conflits et leur régulation ?

### ***Les Associations de Protection de la Nature et de l'Environnement***

De quoi le monde associatif est-il composé ? Peut-on parler d'une communauté d'associations environnementalistes ?

Doit-on différencier les APNE en fonction de :

- Leurs objectifs,
- Leur positionnement,
- Leurs stratégies : lesquelles ? Y en a-t-il une qui prévaut ? Comment sont-elles choisies ? Ont-elles évolué ?
- Y a-t-il des choses qui ont fait évoluer les APNE ? (internet et NTIC, lois liées à la participation, positionnements de l'Etat, Grenelle,... ?)

Comment les APNE sont-elles perçues par les autres acteurs (Services de l'Etat, élus, habitants) ?

### ***Le monde politique et les APNE***

Quels rapports ? Quelle évolution dans ces rapports ?

L'engagement politique en faveur de l'environnement est-il lié à un passé associatif ? Des déceptions associatives ? Des stratégies associatives ?

Que pensez-vous de la gouvernance à 5 ?

### ***Changements et difficultés***

Durant votre parcours, quels changements significatifs avez-vous observé ? Pour l'environnement ?

Les élus ? Les habitants ? Vous-même ?

Et si c'était à refaire, que referiez-vous différemment ?

## 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.

