

PROJETS INDUSTRIELS : QUELLE PLACE POUR LA CONCERTATION ?



Décider ensemble

Créer une culture
de la décision partagée

PROJETS INDUSTRIELS : QUELLE PLACE POUR LA CONCERTATION ?

Une étude de Décider ensemble
en partenariat avec Horisis conseil

Mai 2014



LE MOT DU PRESIDENT



© Martin Argyroglo

Les projets et installations industrielles suscitent aujourd'hui une certaine inquiétude de la part des citoyens et des élus locaux. Toutefois la nécessité de réindustrialiser la France et d'assurer la transition énergétique soulève la question de l'appropriation citoyenne de ces projets.

Cette situation nous oblige à réinterroger nos pratiques et notre législation en matière de concertation. Comment concilier la prise en compte des demandes citoyennes avec un développement optimum des projets industriels ? Quelles formes et finalités doivent prendre les processus de concertation ?

L'expérience montre que sans concertation les industriels prennent un risque pouvant remettre en cause la réalisation de leurs projets. C'est pourquoi, l'exigence de concertation doit être inlassablement rappelée, mais toutefois, nous devons proposer des solutions innovantes qui concilient à la fois la plus grande exigence en termes de participation citoyenne mais aussi qui puissent assurer aux porteurs de projets un cadre optimum pour que ceux-ci puissent continuer à investir en France.

C'est sur cette voie étroite que Décider ensemble a rédigé cette étude de propositions. Fidèle à notre méthode nous avons écouté l'ensemble des acteurs et soumettons aux débats publics ces propositions.

Bertrand Pancher

Député de la Meuse
Président de Décider ensemble

TABLE DES MATIERES

| | |
|--|-----------|
| LE MOT DU PRESIDENT | 5 |
| TABLE DES MATIERES..... | 6 |
| INTRODUCTION | 7 |
| POUR UNE MEILLEURE ADAPTATION DES OUTILS DE LA CONCERTATION AU TERRITOIRE..... | 14 |
| I. L'IMPORTANCE DE L'ANCRAGE TERRITORIAL..... | 14 |
| A. Avoir une connaissance approfondie du territoire..... | 14 |
| B. Articuler les structures de concertation avec le périmètre pertinent | 19 |
| C. Assurer une information territoriale de qualité | 19 |
| II. ANIMER TERRITORIALEMENT LE DEBAT PUBLIC ET LE DIALOGUE AVEC LES PARTIES PRENANTES | 21 |
| A. Préparer et accompagner territorialement la concertation..... | 21 |
| 1. Mettre en réseau les acteurs du territoire | 21 |
| 2. Avoir des concertations portées à l'échelle locale | 22 |
| 3. ... et soutenues à l'échelle nationale | 24 |
| B. Assurer un continuum dans la participation | 26 |
| 1. Une concertation continue | 26 |
| 2. Une concertation au delà du projet | 26 |
| C. Renforcer la participation des citoyens aux démarches de concertation | 27 |
| 1. Le recours aux outils web : la concertation à l'heure « 2.0 »..... | 29 |
| 4. Garantir la concertation malgré les oppositions ?..... | 31 |
| POUR UNE MEILLEURE HARMONISATION DES OUTILS LEGISLATIFS..... | 34 |
| I. CONTRADICTIONS ET PROBLEMES D'INTERPRÉTATION LEGISLATIVE..... | 34 |
| A. Des différences d'interprétation | 34 |
| B. Des contradictions législatives et règlementaires | 35 |
| II. EXPERTISE ET AUTORISATIONS | 38 |
| A. Les demandes d'autorisation d'exploitation..... | 38 |
| B. Assurer l'impartialité de l'expertise | 40 |
| POUR UNE MEILLEURE ADAPTATION DE LA CONCERTATION AU PROJET ET A SES ENJEUX..... | 44 |
| I. ENCADRER LA CONCERTATION | 44 |
| II. MAITRISER LES INCERTITUDES DE LA CONCERTATION | 46 |
| A. La sécurisation économique des projets | 46 |
| B. La sécurisation des accords | 47 |
| SYNTHESE | 54 |
| ANNEXES..... | 57 |
| Annexe 1. Chiffres clés de l'enquête à destination de la société civile | 58 |
| Annexe 2. Chiffres clés de l'enquête auprès des juristes d'entreprises | 62 |
| Annexe 3. Chiffres clés de l'enquête auprès des chefs de projet | 66 |
| GLOSSAIRE..... | 73 |

INTRODUCTION

L'industrie au service du renouveau économique français

La sauvegarde et le développement de l'industrie française sont affichés comme des priorités nationales dans un contexte marqué, depuis cinq ans, par la persistance d'une crise économique et financière mondiale.

Un consensus apparaît dans la société pour renforcer le secteur industriel français. Ce sujet d'actualité est en effet primordial et donne lieu à de nombreuses réflexions. Dernièrement, le Conseil économique, social et environnemental – CESE – a ainsi produit un avis intitulé *Concertation entre parties prenantes et développement économique*¹. L'existence de projets d'investissements par les entreprises est en effet synonyme de croissance économique et de retour à l'emploi. La France a toujours privilégié la recherche de cette force industrielle et l'Etat n'a eu de cesse depuis les années 60 de soutenir ce secteur.

Cependant, l'industrie française connaît depuis une trentaine d'année, un repli considérable. Alors qu'elle représentait près de 40% de la population active en 1975, en 2009, cette proportion est tombée à 23%. Plusieurs raisons expliquent cette dégradation progressive :

- L'existence de crises économiques cycliques depuis les chocs pétroliers de 1973 et 1978 qui pèsent sur la compétitivité des entreprises française ;
- L'émergence de nouvelles puissances économiques qui ont su, par une main d'œuvre « bon marché » attirer les investisseurs et croître rapidement ;
- Le maintien d'une industrie « généraliste » contrairement à certains pays qui ont fait de la spécialisation un objectif leur permettant de maintenir un avantage comparatif sur les économies émergentes (Japon, Allemagne notamment) ;
- L'émergence d'une société post-industrielle qui s'est traduite, en France, par le développement d'une économie de services et le rejet progressif d'une industrie traditionnelle en lien avec le développement d'une conscience environnementale.

L'enjeu est aujourd'hui de pouvoir redonner un second souffle aux projets industriels sur des territoires qui demeurent attractifs.

¹ Brigitte Fargevieille et Laurence Hézard, *Concertation entre parties prenantes et développement économique*, Paris, Journal officiel de la République française, avis et rapports du CESE, Mars 2004

Le développement d'une conscience environnementale et du principe de précaution

Parallèlement à ces problématiques économiques, l'industrie française est aussi confrontée à une montée croissante de l'implication des citoyens.

En effet, depuis une trentaine d'années, le pouvoir des citoyens n'a cessé de se renforcer et « l'impératif participatif² » est devenu de plus en plus prégnant pour tout porteur de projet. La « montée des incertitudes³ » caractéristique de nos sociétés amène les citoyens à remettre de plus en plus souvent en cause les expertises traditionnelles et à produire eux-mêmes des savoirs alternatifs à la légitimité accrue.

Les accidents industriels et les divers scandales sanitaires survenus ces dernières décennies tels que Three Mile Island en 1979, Tchernobyl en 1987, l'affaire du sang contaminé dans les années 90 et plus récemment l'explosion de l'usine AZF en 2001 ont tour à tour renforcé cette défiance à l'égard de l'expertise savante et des pouvoirs publics. Le principe de précaution s'impose dans les revendications des citoyens et des autorités publiques et la notion de risque tend progressivement à se confondre avec celle d'incertitude alors même qu'elles recouvrent des réalités différentes. Le risque est défini « comme un danger bien identifié, associé à l'occurrence d'un événement ou d'une série d'événement (...) dont on sait qu'ils sont susceptibles de se produire » tandis que l'incertitude reflète davantage une « zone d'ombre indéfinie dans le champ de la connaissance »⁴.

Ces évolutions sociétales se combinent à une prise en compte croissante des aspects environnementaux impactant les zones d'implantation de chaque projet. Cette attention conduit les Etats à se doter d'un arsenal juridique de plus en plus développé à l'égard des porteurs de projets.

La participation des citoyens aux décisions environnementales est consacrée par l'adoption en 1998 de la Convention d'Aarhus. Cette convention qui porte sur « l'accès du public à l'information environnementale, la participation du public à la prise de décision environnementale et l'accès à la justice en matière d'environnement » est inscrite dans le droit français depuis le 12 septembre 2002. Son article 6.2.4 prévoit « la participation du public concerné à l'élaboration de la réglementation dans le domaine

² Loïc BLONDIAUX, Yves SINTOMER, « L'impératif délibératif » In: *Politix*. Vol. 15, N°57. Premier trimestre 2002. pp. 17-35.

³ Michel CALLON, Pierre LASCOUMES, Yannick BARTHE, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 2001

⁴ *Ibid*

environnemental à un moment où toutes les options et solutions sont encore possibles et (que) le public peut exercer une réelle influence ».

Ses principes ont aussi été inscrits dans la charte de l'environnement annexée au préambule de la Constitution depuis le 28 mars 2005 et ont été repris dans les directives européennes suivantes :

- directive 2003/04/CE pour l'accès à l'information ;
- directive 2003/35/CE sur la participation du public au processus décisionnel ;
- directive 2003/04/CE pour l'accès à la justice.

A l'échelle des projets industriels, l'Union européenne a fortement encadré le principe de participation du public depuis 1996 à travers les directives dites SEVESO.

La directive 2012/18/UE « SEVESO III », dernière-née des cadres réglementaires encadrant le secteur industriel, et actuellement en cours de transposition, incite les Etats à trouver les solutions adéquates pour améliorer à la fois l'accès à l'information, renforcer les règles régissant la participation du public et clarifier les recours possibles en cas de méconnaissance du droit.

En outre, depuis l'accident de l'usine AZF en septembre 2001 à Toulouse, la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages dite « Loi Bachelot »⁵ a institué la création des commissions locales d'information et de consultation – CLIC – dans tout bassin comprenant au moins une installation SEVESO. Ces CLIC ont pour mission d'améliorer l'information et la concertation des différents acteurs sur les risques technologiques. Elles constituent aussi des lieux de débat sur les moyens de prévenir et de réduire les différents risques rencontrés. Depuis 2012, les CLIC, les CLI (non nucléaires) et les CLIS – commissions locales d'information et de surveillance – sont devenues des CSS – commissions de suivi des sites⁶.

L'organisation de la concertation en France

Dans cette dynamique de prise en compte des enjeux du développement durable, la France s'est dotée d'un ensemble de dispositifs législatifs et réglementaires variés afin d'assurer la participation du public. Ces dispositifs doivent cependant être observés à la lumière de la nature des projets qu'ils

⁵ Loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages

⁶ Décret n°2012-189 du 7 février 2012 relatif aux commissions de suivi de site

encadrent. Ainsi pour les projets dits de « petite dimension », on peut citer par exemple la loi du 10 juillet 1976⁷ relative à la protection de la nature qui institue les études d'impact environnemental puis en 1983 la « loi Bouchardeau »⁸ qui institue la démocratisation des enquêtes publiques, ou encore l'article L300-2 du code de l'urbanisme qui prévoit la mise en œuvre d'une concertation pour les projets urbains et les schémas de planification.

Les projets de taille plus importante, dont l'impact sur l'environnement et l'activité économique sont jugés particulièrement significatifs, sont encadrés par un dispositif légal : le débat public. La loi du 2 février 1995, dite « Loi Barnier »⁹ a créé la Commission nationale du débat public (CNDP) et institutionnalisé ce type de procédure. En 2002, la loi Démocratie de proximité¹⁰ a rendu cet organisme indépendant en le transformant en autorité administrative indépendante.

Le Grenelle de l'environnement, engagé en 2010 sous l'autorité du ministre de l'environnement Jean-Louis Borloo, a également favorisé une redynamisation de la concertation. Il a en effet tenté d'impliquer l'ensemble des acteurs dans des processus de concertation, condition sine qua non de la légitimité et de la démocratisation des décisions prises sur un territoire. Ce premier Grenelle a été l'occasion d'expérimenter une nouvelle forme de dialogue entre les parties prenantes en instituant la gouvernance à cinq qui permet de rassembler autour d'une même table des représentants de l'Etat, des collectivités locales, d'associations, de syndicats et d'entreprises.

Cependant, comme nous le rappelions dans notre étude sur *l'Analyse des pratiques de la concertation en France*¹¹, si la concertation s'est progressivement organisée et a favorisé l'essor de la participation du public, les dispositifs cités plus haut ne présentent qu'un cadre réglementaire flou dont la mise en œuvre concrète est définie au quotidien en fonction de leur territoire d'implantation.

⁷ Loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature

⁸ Loi n°83-630 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement

⁹ Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement

¹⁰ Loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité

¹¹ *Analyse des pratiques de la concertation en France*, Décider ensemble, Paris, mai 2011

Concertation et projets industriels

Les projets industriels sont soumis à une réglementation stricte de leurs activités en raison des effets qu'ils peuvent avoir sur l'environnement et la sécurité des personnes.

Par leur nature, ces projets présentent des processus de mise en œuvre relativement longs qui s'expliquent par la juxtaposition de plusieurs dimensions du projet :

Une dimension technique : en effet, les projets industriels supposent de mettre en œuvre des techniques spécifiques et la réalisation d'infrastructures peut prendre du temps surtout lorsqu'il s'agit de projets dits innovants et pour lesquels les techniques nécessitent des ajustements ;

Une dimension prospective : nous l'avons rappelé, les différents cadres réglementaires associés aux projets industriels imposent que les maîtres d'ouvrage prennent le plus en amont possible des dispositions pour déterminer les impacts du projet sur le territoire (dans ses dimensions sociales et environnementales notamment) ;

Une dimension juridique qui impose notamment pour les maîtres d'ouvrage de respecter un processus réglementaire strict, et pour lequel un ensemble de productions et de garanties est attendu du porteur de projet ;

Une dimension démocratique dans laquelle se manifeste la participation du public et pour laquelle des dispositifs et des démarches de concertation doivent être mise en œuvre, en lien avec les acteurs du territoire.

Notre étude a pour objectif d'analyser la place de la concertation dans les projets industriels. Il s'agit de voir comment la dimension démocratique, relative à la concertation, s'insère dans le processus plus large de création, reconversion, extension ou fermeture d'un projet industriel.

L'enjeu, est ainsi d'identifier les moyens permettant de ne pas faire peser sur les industriels de nouvelles contraintes tout en assurant aux parties prenantes et aux citoyens les conditions nécessaires à leur information et à leur participation aux processus de concertation les concernant.

Méthodologie

L'étude repose sur la méthodologie suivante :

- réalisation **d'enquêtes quantitatives** pour faire émerger les pratiques et recommandations :
 - des chefs de projet ;
 - des juristes d'entreprise (grâce à un partenariat avec l'AFJE)¹² ;
 - de la société civile.
- **auditions de personnalités qualifiées** :

Jean-Pierre BOIVIN Avocat spécialisé en droit public des affaires et en droit de l'environnement ;

Philippe BOURLITIO Chargé de mission débat public à l'ANDRA et fondateur de l'association Sciences et démocratie

David DEHARBE Avocat spécialisé en droit de l'environnement

Jean-Marc DZIEDZICKI Directeur exécutif centre de recherche concertation CONNECT, ESSEC Business school

Arthur JOBERT Chercheur R&D, EDF

David LANDIER Directeur du département concertation et environnement, RTE

Clara OSADTCHY Doctorante en géographie sociale (ESO - Le Mans), conseillère régionale de Basse-Normandie

Louis DE PONCHEVILLE Vice-président business development Africa, middle east, India et central Asia

Jean-François REMY Avocat associé au sein du Cabinet Filor Avocats et délégué régional grand est du syndicat France hydroélectricité

François ROUSSEAU Responsable du pôle substances et procédés à la direction des risques accidentels, INERIS

Catherine ROUX Responsable de la commission environnement et développement durable, AFJE

Certaines personnes interrogées ont souhaité que leurs propos soient anonymes. Afin de garantir le respect de cette demande et d'assurer une cohérence dans le traitement des entretiens, les verbatim présents dans l'étude sont insérés sans qu'il soit fait mention de leur énonciateur.

¹² Association française des juristes d'entreprise www.afje.org

PREMIERE PARTIE

**POUR UNE MEILLEURE ADAPTATION
DES OUTILS DE LA CONCERTATION
AU TERRITOIRE**

1

POUR UNE MEILLEURE ADAPTATION DES OUTILS DE LA CONCERTATION AU TERRITOIRE

I. L'IMPORTANCE DE L'ANCRAGE TERRITORIAL

A. Avoir une connaissance approfondie du territoire

L'implantation d'un projet, qu'il soit ou non industriel, suppose un haut niveau de connaissance du territoire concerné. Chaque territoire présente en effet des caractéristiques sociologiques, politiques, historiques ou économiques qui lui sont propres et qui peuvent influencer sur la bonne réussite, ou l'échec, de tout processus de concertation qui s'y développerait sans en tenir compte.

En ce sens, il est important que les chefs de projet connaissent au mieux le futur territoire d'installation de leur infrastructure en veillant à analyser, entre autres, son contexte, l'ensemble des enjeux qui l'entourent de façon manifeste ou latente ou encore le réseau d'acteur inhérent au territoire.

L'objectif de cette démarche est double. Il s'agit d'une part d'être en mesure, pour le porteur de projet, d'identifier les conflits et points de blocages pouvant survenir lors de la concertation. D'autre part, cela lui permet d'être à même de saisir les opportunités qu'ils auraient précédemment mis en exergue afin de favoriser une appropriation par les parties prenantes du projet et d'assurer ainsi l'efficacité de la concertation. Le maître d'ouvrage doit ainsi veiller à s'interroger sur les soutiens qu'il pourrait avoir au niveau local de la part des collectivités locales, d'autres acteurs économiques, d'associations, etc.

Les processus de concertation et d'implantation d'un projet ne peuvent être dupliqués tels quels d'un territoire à l'autre. Il est important d'avoir une adaptabilité de ces processus afin qu'ils coïncident au mieux au territoire sur lequel ils s'appliquent. A cet effet, l'appréhension de la mémoire d'un territoire est aussi une part décisive de ce travail d'ancrage du projet dans un lieu donné. Certains territoires sont moins enclins que d'autres à accueillir de nouvelles infrastructures et les dispositifs de concertation associés.

Afin de connaître au mieux le territoire d'implantation du projet, les maîtres d'ouvrage doivent donc veiller à se pencher sur : la géographie, l'histoire, la culture, la sociologie et le contexte politique du territoire.

La mémoire du territoire et de ses conflits afin de préparer un argumentaire ou d'avoir des processus de concertation adaptés. Un territoire qui aura une mauvaise expérience de concertation (projet passé en force, abandon de la concertation sans justification etc.) nécessitera plus de pédagogie et d'engagement de la part du porteur de projet notamment sur la question des règles du jeu et du cadre de la concertation.

La connaissance des pratiques de concertation préétablies : conseils de quartier, de développement. L'identification des instances spécifiques comme les CLIC ou encore les liens entre acteurs associatifs et élus. La connaissance du système d'acteurs : quelles sont leurs relations et leur positionnement sur les enjeux du projet ?

Ce travail, réalisé en amont du projet, permet à l'industriel de se familiariser avec le territoire et ses spécificités. Cela lui offre aussi la possibilité de procéder à une pré-identification des personnes et acteurs idoines afin de ne pas omettre de les mobiliser par la suite. Par ailleurs, l'inscription d'un projet dans un territoire permet d'accoutumer ce dernier à l'idée qu'une concertation sera menée sur celui-ci.

PROPOSITIONS

🕒 **Créer dans les territoires des structures support à la concertation**

Il est nécessaire pour les porteurs de projet d'avoir une connaissance précise du territoire d'implantation du projet à venir.

Pour cela, des structures pourrait être créées de façon pérenne afin d'assurer une animation régulière des différents réseaux de parties prenantes sur la question des implantations de projets économiques

Ces structures, qui pourraient être en lien avec les Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux, devraient s'inspirer de la gouvernance à cinq en veillant à rassembler des représentants d'ONG, d'entreprises, de collectivités locales en mobilisation les structures de démocratie locale et des services déconcentrés de l'Etat.

Leurs missions seraient à la fois de préparer les territoires à la réception de futurs processus de concertation, mais aussi d'assister l'industriel dans sa recherche d'informations territoriales. Elles établiraient, pour ce faire, des cartographies d'acteurs, présenteraient l'ensemble des enjeux politiques et socio-économiques constitutifs du territoire et pourraient réaliser des bilans des processus de concertation antérieurs.

⌚ **Mobiliser et articuler les structures de concertation déjà existantes**

De nombreuses instances de concertation existent au niveau des territoires. Il y a certes celles relevant de la démocratie participative (comme les conseils de quartiers ou de développement) mais il y a aussi celles qui sont propres au domaine industriel (CLIC, CLI, CLIS etc.).

Décider ensemble appelle les différentes structures de concertation et de démocratie locale à travailler en synergie et à lancer un plan d'action sur la question de l'implantation des projets industriels.

⌚ **Instaurer plus de souplesse dans les instances de concertation déjà existantes**

Les premières instances de concertation type SPPPI provenaient à l'origine d'une logique ascendante et émanaient d'une volonté directe des territoires de s'emparer de la question des risques et des pollutions auxquels ils étaient confrontés. Avec les différentes directives SEVESO et plus récemment l'accident d'AZF, la logique s'est inversée. Ces instances sont désormais mises en œuvre dans un cadre réglementaire national et leur organisation est gérée par des représentants de l'Etat. Celles-ci ont perdu de leur souplesse aussi bien dans leur fonctionnement que dans leur objectif. La conséquence première de ces changements est que les acteurs locaux ne se retrouvent plus dans les échanges qui ont lieu dans ces arènes.

Ces parties prenantes locales souhaitent en effet aborder en priorité les questions de nuisances quotidiennes (odeur, bruit, pollution de l'air etc.). Or, la plupart des instances (CLIC, CLIS, CLE) n'ont pas vocation à traiter ces thématiques. Celles-ci ne sont en effet discutées que dans les SPPPI mis en œuvre à l'échelle régionale alors même que, d'un point de vue environnemental, on trouve de grandes disparités au sein d'une même région. Ce manque d'adaptabilité entraîne des crispations chez les participants qui désertent peu à peu ces réunions avec le sentiment de ne pas avoir été entendus et considérés.

L'objectif est donc de redonner une certaine souplesse à ces instances afin qu'elles puissent s'adapter aux préoccupations réelles de chaque territoire et jouer un vrai rôle d'information et d'espace de discussion.

FOCUS

L'ÉLABORATION DU PLAN DE PRÉVENTION DES RISQUES
TECHNOLOGIQUES DE LA RAFFINERIE DE LA MÈDE

L'élaboration du PPRT de la Raffinerie Total de la Mède (Bouches-du-Rhône) illustre clairement l'importance du rôle de la mémoire d'un territoire dans la capacité de celui-ci à accueillir de nouvelles infrastructures.

Cette élaboration a en effet suscité de vives contestations parfois peu compréhensibles au premier abord. En réalité, en analysant l'histoire de l'infrastructure, le scepticisme dont ont fait preuve les acteurs locaux face à la capacité de l'entreprise à maîtriser les risques de son installation est aisément compréhensible :

- en 2009, *La Provence* révèle l'affaire « des vannes chinoises » sur des informations fournies par la DREAL. Ces vannes, commandées en Chine afin de faire des économies, se sont révélées moins résistantes que ce qu'elles ne devaient et menaçaient d'exploser en-deçà d'une certaine température ;
- en 2004, la même raffinerie subit une fuite provoquant un envoi dans l'atmosphère de plus de dix tonnes d'hydrocarbures qui sont retombées sous la forme d'une pluie de pétrole sur la commune de Sausset-les-Pins ;
- en 1992, une explosion, toujours au sein de cette usine, entraîne la mort de six employés.

Tous ces événements ont concourus à une progressive perte de confiance des citoyens envers l'industriel et son efficacité à résoudre et anticiper les risques inhérents à son activité.

L'autre échec dans l'élaboration de ce PPRT réside dans l'absence de préparation du territoire à la tenue ultérieure d'un processus de concertation. Le PPRT a certes été abordé dans les CLIC mais la population visée par les réunions publiques n'a pas été informée avant le lancement de ces dernières. Du jour au lendemain, les riverains ont vu se tenir des réunions présentant un schéma de la zone concernée par le plan et comprenant différents aplats de couleur afin de signifier les zones à raser, celles devant subir des travaux de mise aux normes etc.

« C'est ce que j'appelle une prise de conscience forcée, les habitants ont reçu ça en plein visage. Ils ont vu leur maison projetée sur une carte dans une zone devant être détruite ».

FOCUS

LES DISPOSITIFS LOCAUX DE CONCERTATION

De nombreux dispositifs de concertation existent au niveau local et peuvent être mobilisés par les porteurs de projets :

- **CLE** : les commissions locales de l'eau rassemblent des représentants de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics locaux, de l'établissement public territorial de bassin (s'il existe), d'usagers, de propriétaires fonciers, d'organisations professionnelles et d'associations. Elles participent à l'élaboration, la révision et le suivi de l'application du schéma d'aménagement et de gestion des eaux ;
- **CLI** : les commissions locales d'information regroupent des élus, des syndicats, des associations, des experts ou personnalités qualifiées, des consulaires et des représentants de l'Etat. Elles ont une mission générale d'information du public en matière de sûreté et de suivi de l'impact des activités de l'ICPE à laquelle elles sont liées sur les personnes et l'environnement dans le but de minimiser les risques relatifs à ces installations ;
- **CSS** : depuis 2012, les commissions de suivi des sites se substituent au CLIC, CLIS et CLI (non nucléaires). Créées par arrêté préfectoral, ces instances sont composées de cinq collègues : administrations de l'Etat, collectivités territoriales ou EPCI concernés, exploitants, salariés et riverains.
- Elles doivent créer un cadre d'échange et d'information entre les représentants des différents collèges sur les actions menées par les exploitants pour prévenir les risques. Elles sont aussi chargées du suivi des activités des installations classées pour lesquelles elles ont été créées et doivent promouvoir l'information du public. Elles sont en ce sens tenues informées des modifications que l'exploitant envisage pour ses installations et des incidents ou accidents survenus lors de leur fonctionnement. Elles sont par ailleurs associées à l'élaboration des PPRT et doivent donner un avis sur ce plan ;
- **SPPPI** : les secrétariats permanents pour la prévention des pollutions industrielles ont pour mission d'informer le public sur les problèmes liés à l'environnement, de favoriser la concertation sur les actions destinées à réduire la pollution et les nuisances résultant de l'activité économique et d'orienter et de contribuer aux études nécessaires à la connaissance et à la réduction des pollutions et des risques industriels. Les SPPPI rassemblent des représentants de l'Etat, des collectivités territoriales, des entrepreneurs, des syndicats, des experts et des associations.

B. Articuler les structures de concertation avec le périmètre pertinent

L'ampleur des projets industriels n'est pas toujours circonscrite aux frontières administratives déjà existantes.

Certains projets, comme ce fut le cas de CIGEO, à cheval sur les départements de la Meuse et de la Haute-Marne, peuvent recouper plusieurs communes, départements ou régions.

Ce chevauchement territorial pose la question de la mobilisation et de l'articulation des différentes structures administratives et instances de concertation. Comment assure-t-on les interactions entre tous ces acteurs ?

A contrario, lorsqu'un projet industriel est micro-local et qu'il se situe dans un cadre géographique restreint, comment peut-on mobiliser les structures supra ?

« Aujourd'hui, par exemple, les S3Pi et les CLI s'adressent uniquement à certaines installations industrielles classées ou de type nucléaire. Lorsque nous construisons un ouvrage, en particulier sur des territoires qui ne sont pas habitués à voir nos types d'infrastructures, les interlocuteurs sont inexistantes. Sans doute serait-il intéressant de créer une structure appropriée et pourquoi pas envisager que les CESER tiennent ce rôle dans l'appui territorial des industriels ».

PROPOSITION

🕒 Favoriser l'articulation des structures de concertation à travers le mode projet

Pour chaque projet, il est nécessaire de faire en sorte que les structures administratives et les instances de concertation locales (type CLIC) puissent interagir.

Cette proposition est aussi liée à celle précédemment évoquée recommandant de donner plus de souplesse aux structures déjà existantes afin qu'elles puissent s'emparer de projets qui ne dépendent pas a priori de leur champ de compétence.

C. Assurer une information territoriale de qualité

La bonne circulation de l'information entre les acteurs territoriaux et les porteurs de projet est un aspect primordial de tout processus de concertation.

L'obtention d'information relève d'un processus partagé :

1. les porteurs de projet ont besoin d'information sur le territoire pour affiner leur projet et choisir le lieu d'implantation le plus adéquat ;
2. les parties prenantes et les acteurs mobilisés lors de la concertation ont besoin d'avoir des retours du maître d'ouvrage sur l'avancée du projet, des négociations, de sa définition etc.

PROPOSITION

🕒 **Créer un portail d'accès aux informations dans les territoires**

Dans le prolongement des actions entreprises dans le cadre de l'ouverture des données publiques et de l'open data, l'objectif est de créer des plateformes d'accès unique. L'échelle territoriale reste à définir, mais l'objectif est de permettre aux porteurs de projet et à la société civile d'accéder facilement aux informations qui leur sont utiles.

A l'instar des sites BASOL (pour les sites et sols pollués) ou BASIAS (pour les sites industriels et les activités de service) il s'agit de structurer l'information en la regroupant au sein d'un portail unique.

Il est aussi question d'offrir une information visuelle qui soit aisément compréhensible par tous et qui puisse être recoupée selon différents critères et projets.

Ce portail devrait être porté par un tiers de confiance.

II. ANIMER TERRITORIALEMENT LE DEBAT PUBLIC ET LE DIALOGUE AVEC LES PARTIES PRENANTES

A. Préparer et accompagner territorialement la concertation

1. Mettre en réseau les acteurs du territoire ...

Les processus de concertation, pour être réussis, supposent d'avoir une connaissance précise du territoire et des réseaux d'acteurs qui s'y déroulent. En effet, la méconnaissance de ces réseaux peut entraîner diverses difficultés dans la conduite de la concertation : absence de mobilisation d'acteurs cruciaux pour le territoire, manque d'anticipation d'alliances d'opposition pouvant survenir ou encore de soutien sur lesquels s'appuyer.

Une mobilisation en amont du projet ...

La mise en réseau des acteurs en amont a plusieurs avantages. Elle permet ainsi de :

- prendre connaissance des soutiens locaux liés au projet ;
- former et préparer les acteurs à la future concertation ;
- co-définir la méthode de concertation avec l'ensemble des parties prenantes.

Cette mobilisation précoce donne au porteur de projet la possibilité d'inclure les acteurs déterminants au moment opportun et d'initier un réel lien avec les parties prenantes. Il est à noter que cette mise en réseau ne peut être pensée indépendamment des points précédents car elle suppose une bonne connaissance, de la part du porteur de projet, du réseau d'acteur existant sur le territoire.

... et régulière une fois le projet lancé

La réussite d'un processus de concertation dépend notamment de la capacité du porteur de projet à fédérer un réseau d'acteurs pertinents.

S'il est essentiel que cette mobilisation soit entamée dès la phase amont il est tout aussi capital de maintenir la mobilisation tout au long du projet.

FOCUS**L'INSTANCE REGIONALE DE DEBAT PUBLIC DU NORD-PAS-DE-CALAIS**

L'IRDP a été créée en mars 2012 afin d'organiser les débats publics régionaux ou infra régionaux en région Nord-Pas-de-Calais.

Elle a 4 objectifs principaux :

1. Informer
2. Ecouter
3. Dialoguer
4. Etablir une synthèse des débats afin d'éclairer les instances de décision

L'IRDP peut être saisie par la région, les collectivités territoriales, les associations ou le maître d'ouvrage pour :

- des équipements au coût inférieur à 150 millions ;
- des projets financés de façon significative et déterminante par le conseil régional ;
- la mise en œuvre d'une politique publique régionale ;
- une aide méthodologique à l'organisation d'un débat infrarégional.

2. Avoir des concertations portées à l'échelle locale ...

Les industriels (a fortiori quand il s'agit de petites et moyennes entreprises) sont souvent désemparés lorsqu'ils ont à mettre en œuvre un processus de concertation. Leurs interrogations et les causes de leur anxiété sont multiples : méconnaissance des ressorts inhérents à de tels processus, crainte d'être confronté à un public souvent représenté comme une masse contestataire capable de faire échouer un projet, peur de voir son projet mis à mal etc.

« Tout ça participe au chemin de croix industriel. Alors que l'ouverture d'une usine devrait être un moment d'exaltation dans une vie professionnelle c'est souvent vécu comme un moment de stress et de crainte ».

Les industriels ont donc besoin d'avoir des appuis territoriaux, au moins en ce qui concerne la formalisation et la tenue de la concertation. Les acteurs locaux doivent anticiper et créer des outils de concertation adaptés aux projets se déroulant sur leur terrain d'action. Les concertations liées au projet industriels ne doivent pas être considérées comme des événements indépendants les uns des autres et relevant de la seule responsabilité du maître d'ouvrage.

Si le portage du projet en tant que tel n'est que du seul fait de l'industriel, la concertation a tout intérêt à relever d'un double portage réparti entre l'industriel (pour les aspects d'ingénierie du projet et les connaissances techniques) et les acteurs locaux (pour les aspects ne dépendant que de la concertation en tant que processus).

PROPOSITIONS

🕒 **Avoir des référents sur le thème de la concertation dans chaque structure**

Les porteurs de projet ont besoin de mobiliser les acteurs du territoire dans la phase de concertation et de les associer en amont à la définition de celle-ci.

Afin de faciliter le travail d'identification des personnes idoines, il est nécessaire pour les porteurs de projet d'avoir des personnes clairement identifiées au sein des collectivités territoriales, des entreprises et des services déconcentrés de l'Etat.

Ces acteurs constitueront une porte d'entrée dans l'institution ou l'organisme visé et auront pour mission de solliciter en interne les personnes appropriées en fonction du sujet ou de la problématique rencontrée.

🕒 **Préparer le territoire**

La qualité de la concertation menée auprès des parties prenantes du projet dépend fortement de la manière dont le territoire a été préparé à l'arrivée d'un projet industriel. En ce sens, l'industriel n'est pas le seul acteur à devoir intervenir en amont. Il nous paraît important de rappeler le rôle clé que peuvent jouer à ce titre les agences consulaires, les Chambres de commerce et de l'industrie et les agences de développement économique dans la préparation du territoire et la transmission d'information à l'industriel.

🕒🕒 **Créer des offices de consultation publique dans les territoires**

Indépendantes de l'exécutif local, ces offices auront pour mission de garantir les débats publics locaux et l'ensemble des processus de concertation en faisant la demande.

A l'instar de l'Instance régionale de débat public instaurée dans la région Nord-Pas-de-Calais, ces organes locaux permettront d'organiser des débats publics à une certaine échelle territoriale.

🕒 **Instaurer des commissions de suivi ad hoc**

Ces commissions seront pilotées localement avec comme ambition :

- d'assurer un suivi des concertations mises en œuvre ;
- de proposer des retours d'expériences sur les dispositifs déjà réalisés ;
- de faire un retour aux citoyens et participants en expliquant les choix de l'industriel dans son projet définitif.

🕒 **Réfléchir à la création de structures « référentes » sur le territoire avec des missions d'information et d'accompagnement financier pour les industriels**

Ces structures auront notamment pour mission d'être des centres de ressources pour les industriels en leur apportant une information complète sur le territoire ainsi qu'un soutien financier indirect, notamment pour les petits projets portés par des industriels de petite et moyenne taille.

🕒 **Généraliser la nomination d'un tiers garant sur les projets de petite taille**

La problématique de légitimité auquel sont souvent confrontés les observateurs des démarches de concertation doit nous interroger sur la mobilisation systématique d'un tiers garant, détenteur de l'intérêt général dans les démarches de concertation. Le cadre des rencontres et des échanges entre l'industriel et les parties prenantes serait ainsi garanti par une autorité plus légitime et plus à même de faire respecter les principes d'écoute et de participation entre les acteurs du projet.

3. ... et soutenues à l'échelle nationale

Lorsque les industriels lancent un processus de concertation leur principale difficulté consiste à circonscrire les débats au projet et non pas à son opportunité. Bien souvent lorsqu'une infrastructure industrielle est mise en place, elle s'inscrit en réalité dans un champ de politique publique plus large et décidé au niveau national.

Il est ainsi utile de rappeler, que l'industriel est parfaitement légitime pour répondre sur les aspects techniques du projet. A contrario, c'est à l'Etat d'être le dépositaire des politiques publiques nationales. De nombreux industriels se sentent ainsi désemparés quand ils voient leur projet remis en cause non pas en raison de ce qu'il est mais en raison de ce qu'il représente.

« L'industriel n'a pas la légitimité absolue pour répondre aux questions qui sont posées lors de la phase de concertation. Très souvent, une fois le périmètre du projet délimité, les questions qui reviennent le plus souvent portent sur la politique énergétique française. L'industriel reste très souvent dépositaire de la politique publique or, aujourd'hui, cette politique publique l'Etat ne l'assume pas ».

« Si la France souhaite que l'industrie reste sur son territoire, l'Etat doit apprendre à réinvestir le champ de la responsabilité et de la légitimité qui est la sienne en étant notamment le garant de l'intérêt général ».

« Aujourd'hui l'Etat est absent de la concertation en tant que véritable garant de l'utilité publique. Le préfet est présent mais dans un processus de concertation, ce dernier va plus exprimer la garantie du droit et de la règle juridique et moins soutenir l'industriel qui se positionne par rapport aux choix énergétiques ».

PROPOSITIONS

🕒🕒 Favoriser une concertation nationale pour les projets industriels avec des technologies innovantes

Il peut être judicieux que les projets industriels avec des technologies innovantes (type méthanisation ou éolien) fassent l'objet d'un dialogue avec les parties prenantes au niveau national. Cette concertation, qui devrait être réalisée en amont de la mise en œuvre locale du projet, pourrait prendre trois formes différentes (1) elle pourrait être réalisée dans le cadre de la conférence environnementale (2) ou sous la forme d'un débat public géré par la CNDP ou enfin (3) sous un aspect plus innovant à travers, par exemple, la tenue d'une conférence de citoyen.

Ce type de démarche aurait pour mérite d'offrir à l'industriel la possibilité de s'y référer afin de justifier son choix technologique et de démontrer que cette méthode a déjà fait l'objet d'un débat dans un cadre national.

🕒 Ouvrir le Conseil national de l'industrie au processus de gouvernance à cinq

Le CNI rassemble actuellement trois grands collèges d'acteurs : des représentants d'entreprise, des organisations syndicales et de l'administration d'Etat. Il est ici proposé que son fonctionnement se rapproche de la gouvernance à 5 en incluant des représentants des collectivités territoriales et de la société civile.

🕒 **Articuler le travail du CNI avec des réflexions plus nationales**

L'Etat mène régulièrement différentes réflexions sous la forme d'un dialogue avec les parties prenantes. Cela a notamment été le cas lors du débat sur la transition énergétique ou encore dans le cadre de l'organisation de la conférence environnementale. Il est essentiel, pour assurer une cohérence entre les politiques industrielles et environnementales, que les travaux du CNI s'articulent avec ses différentes réflexions.

🕒🕒 **Rappeler la politique nationale dans laquelle s'inscrit le projet afin d'en assurer la légitimité**

L'industriel, de manière générale, s'inscrit comme le porteur de solution pour répondre au besoin des collectivités territoriales en particulier en termes d'énergie et de développement durable. Il semble intéressant que le garant de la concertation rappelle le contexte global dans lequel le projet s'inscrit afin d'éviter au maximum les remises en causes de l'opportunité du projet. Celui-ci se retrouve souvent pris dans des stratégies d'acteurs qui utilisent cet espace de dialogue pour remettre en cause des choix politiques et des orientations nationales énergétiques et industrielles. Le projet, et encore plus l'industriel, se trouve alors otage d'une situation pour laquelle il n'a que très peu de solutions à offrir.

B. Assurer un continuum dans la participation

1. Une concertation continue

Les projets sont soumis à différentes temporalités qui ne représentent pas toutes des « moments forts » dans la vie d'une installation. De fait, la concertation est elle-même tributaire de ces aléas. Les processus de concertation se composent à la fois de vague de creux et de moments de profusion d'échanges et de transmission d'informations qui accentuent la désertion des réunions publiques au fil du temps.

2. Une concertation au delà du projet

La concertation ne doit pas être limitée à l'exécution du projet. Une fois l'installation ouverte, il est important de continuer à entretenir un lien avec les participants et les parties prenantes précédemment mobilisées. Cela est d'autant plus vrai pour un échec de la concertation qui aura tendance à remettre en question la confiance du citoyen dans les projets ultérieurs.

PROPOSITIONS

- 🕒 **Définir en commun un planning clair en amont du projet**
Ce planning doit ponctuer l'ensemble des objectifs, partagés par les parties prenantes et les autorités délivrant les autorisations, qui concourent à la réussite du projet.
- 🕒🕒 **Instaurer un droit au recours pour les maîtres d'ouvrage**
Ce recours doit leur permettre de signaler les carences de la puissance publique quand celle-ci doit faire un retour, rendre des avis au promoteur.
- 🕒🕒 **Faire un bilan de la concertation**
La concertation doit donner lieu à un retour auprès des citoyens dans lequel sont expliquées les motivations de prise (ou de non prise) en compte des contributions des participants. Ce bilan pourrait être réalisé par l'office de consultation publique qui peut aussi jouer le rôle de garant lors de la réalisation de la concertation.
- 🕒 **Avoir des moments forts de concertation**
Les pics d'activité du projet industriels doivent rythmer le processus de concertation à travers l'organisation de réunions publiques par exemple. De façon continue, il faut avoir un interlocuteur clairement identifié pour répondre à tous les questionnements des citoyens. Il peut aussi être utile de créer un site Internet dédié au projet (qui comprendrait une présentation de celui-ci, un rappel du calendrier administratif, du calendrier de la concertation etc.).
- 🕒 **Poursuivre la concertation au delà du projet**
Il est nécessaire d'avoir des réunions publiques au delà de la phase de débat public mais il faut veiller à ce qu'elles ne soient pas que de simples réunions d'information. Pour cela, il est possible de mettre à disposition des participants des cahiers d'acteurs ou des registres d'engagement permettant aux parties prenantes d'interpeler le maître d'ouvrage.

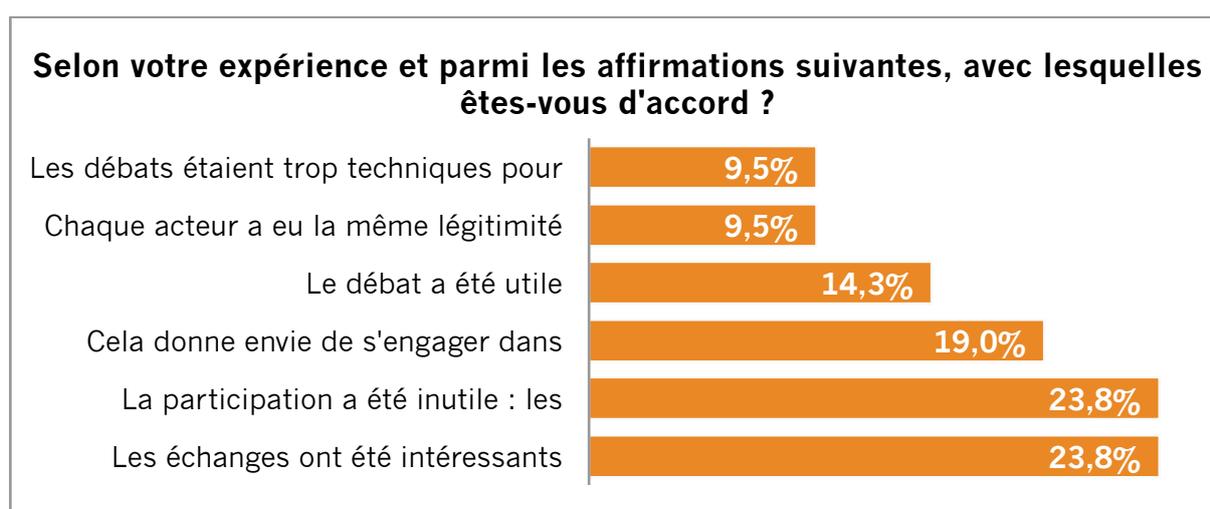
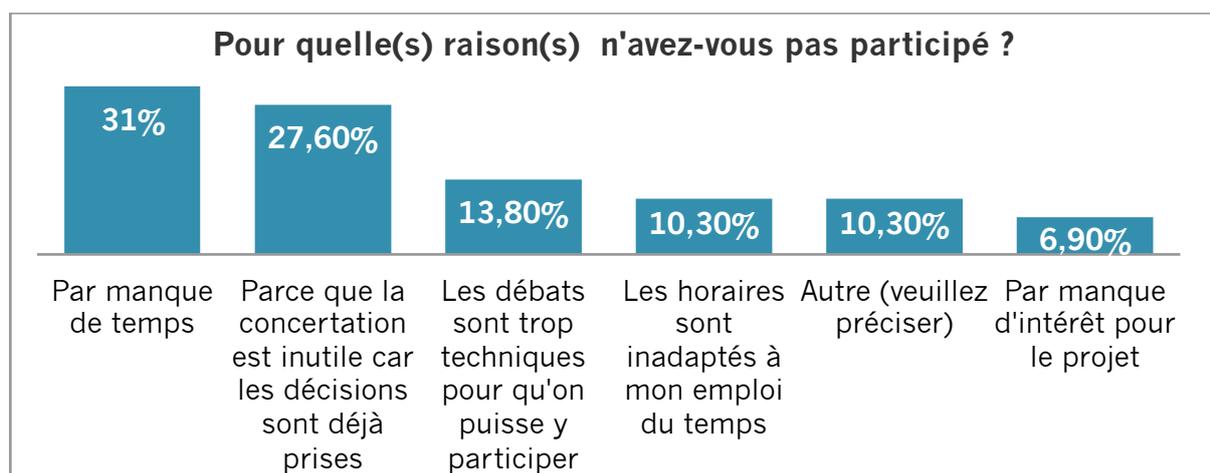
C. Renforcer la participation des citoyens aux démarches de concertation

L'enquête conduite par Décider Ensemble et Horisis Conseil auprès de la société civile a permis de mettre en lumière un certain nombre de constats. On note ainsi une défiance originelle vis-à-vis des démarches de

concertation alors même que l'intérêt à concerter est compris et perçu comme nécessaire.

Les deux graphiques ci-dessous apportent deux enseignements :

1. Le problème de **la temporalité de la concertation** : les démarches traditionnelles de concertation, telles qu'elles peuvent se matérialiser à travers des réunions publiques et/ou des ateliers sur le territoire sont caractérisées par des temps définis dans un délai imparti qui n'est pas forcément compatible avec les emplois du temps des publics ;
2. Une **remise en cause du contenu de la concertation** : une forte minorité (44,4% des sondés) estime que la concertation est inutile dans la mesure où les décisions sont déjà prises. Aussi, la concertation n'a que peu d'incidence sur une modification du projet et est perçue comme une chambre d'information et « d'enregistrement » des décisions du maître d'ouvrage.



Face à cette perception en demi-teinte de la concertation, comment parvenir à renforcer la participation des publics ?

1. Le recours aux outils web : la concertation à l'heure « 2.0 »

Le développement des technologies de l'information et de communication est une solution prometteuse dans les démarches de concertation. Cependant, le recours au TIC recouvre deux réalités distinctes :

- L'accès à l'information se traduit par le développement des sites internet et d'espaces de communication ;
- Le développement d'outils dématérialisés participatifs se manifeste par des sites de recueil d'avis, des plateformes de discussions et de dialogue.

La concertation « 2.0 » peut être un moyen efficace de mobiliser la société civile et le public car elle présente des caractéristiques propres.

Dans un premier temps, elle se définit par une temporalité plus grande que celle propre aux réunions publiques et aux démarches plus traditionnelles de concertation et de dialogue avec les parties prenantes. Cette disponibilité de temps de la concertation favorise une implication plus importante des parties prenantes qui ont alors le temps de compléter leur information mais plus encore d'être en mesure de juger le discours reçu par le porteur de projet.

« La concertation sur Internet permet d'avoir plus de recul, de soupeser les arguments, de les vérifier et d'aller chercher les arguments contradictoires ».

Elle facilite également la prise de parole par le public. L'exercice de participation n'est pas facile pour les citoyens. Cela suppose une bonne maîtrise de la langue française et/ou une certaine aisance orale afin de confronter son opinion à un public et un porteur de projet. La concertation via les outils numériques crée un espace neutre et relativement anonyme incitant l'expression de chacun.

Enfin, elle permet d'atteindre des populations qui ne sont pas automatiquement présentes dans les démarches de dialogue physique. Elle peut en effet correspondre à des pratiques plus naturelles de recours à l'outil web et à la dématérialisation des échanges.

Autre atout à mentionner, *« Les débats numériques, avec leur diversité d'outils et de mise en scène du contenu, permettent de raconter les choses de manière plus vivante sous la forme d'un storytelling par exemple ».*

Néanmoins, l'utilisation de la concertation « 2.0 » ne va pas sans poser des interrogations pour le porteur de projet, et en particulier sur la prise de risque que de tels dispositifs comportent.

Parmi les risques identifiés, on peut notamment relever :

- Le timing relatif au déclenchement de ces dispositifs de concertation par internet. L'ouverture d'un espace de discussion et de participation des publics qui intervient trop tôt dans le calendrier du projet peut compromettre la crédibilité du maître d'ouvrage dans sa capacité à apporter des réponses aux sollicitations du public. Il est donc primordial qu'il évalue le calendrier le plus adéquat pour ouvrir ces espaces en ligne, au regard de sa capacité à disposer d'une information claire, validée, synthétique et pédagogique ;
- La sous-estimation de la charge de travail et du recours à de nouveaux métiers que représente l'animation auprès des parties prenantes. Les possibilités offertes par les outils web en termes d'animation sont très nombreuses. Or de la même manière que pour les démarches de rencontres plus classiques, le recours à un dispositif de dialogue dématérialisé nécessite au préalable de considérer plusieurs aspects tels que l'organisation des contenus et la disposition de l'information, l'ergonomie de l'outil et l'organisation du site en général pour permettre un accès facilité aux rubriques thématiques par les novices et les internautes, l'animation des contenus qui passent par une recherche constante de dynamisme, de réécriture des contenus, d'agrégation d'idées, d'animation en direct avec les parties prenantes, de valorisation des contributions, etc.

« Investir dans le débat public en ligne, quand on voit le coût d'une CPDP peut sembler dérisoire. Mais un des risques c'est de penser que cela ne va pas coûter cher car en réalité il faut de l'animation ».

Au-delà des risques, il convient de relativiser l'apport positif que peuvent représenter les démarches dématérialisées de concertation. L'apport d'internet ne pourra jamais se substituer aux rencontres physiques. Celles-ci doivent en effet être maintenues car il est important pour le public et les parties prenantes de se confronter directement aux argumentaires du maître d'ouvrage et à ses représentants. Par ailleurs, le recours aux dispositifs dématérialisés présuppose que le territoire ait un accès facilité aux réseaux de télécommunications. Or, la concertation 2.0 soulève la problématique de la fracture numérique qui reste d'actualité dans de nombreux territoires métropolitains.

PROPOSITIONS

- 🕒🕒 **Lancement d'une expérimentation par le MEDDE auprès des maîtres d'ouvrage et des collectivités locales** sur l'intégration des outils numériques et des réseaux sociaux dans les dispositifs de concertation.
- 🕒 **Création d'une interface numérique pour l'ensemble des processus de débat public par la CNDP**
- 🕒 **Association au niveau local les espaces numériques professionnels**

Ces espaces pourraient alors être responsables de l'animation territoriale des TIC et veiller à inclure les publics éloignés de ce type de technologie.

- 🕒 **Mobilisation d'Etalab et des plateformes locales**
 1. les inciter à se mettre en lien avec les instances de démocratie locale et de concertation
 2. les associer à l'élaboration des portails mentionnés au point I/C (assurer une information territoriale de qualité)
 3. leur donner la mission d'assurer l'animation et la visualisation des données récoltées.

4. Garantir la concertation malgré les oppositions ?

Il est important dans un processus de dialogue avec les parties prenantes de maintenir le lien malgré des oppositions qui par moment peuvent être fortes, extrêmes, et parfois violentes. Il est primordial de veiller à ce que les échanges et prises de position ne virent pas à la « prise d'otage ». La mise en place d'un projet industriel se heurte, naturellement et systématiquement, à l'opposition de personnes morales ou privées, opposition de principe car le projet industriel est contraire aux valeurs et à la vision d'un développement qu'elles défendent.

En revanche, l'opposition potentielle à laquelle pourrait être confronté l'industriel ne doit pas donner lieu à une réticence du maître d'ouvrage à s'investir pleinement dans ce processus de dialogue.

PROPOSITIONS

- 🕒 **Ramener à la table des discussions, les opposants aux débats en leur proposant une co-construction des programmes thématiques à travers l'amendement du programme originel.**

Il est essentiel que le dialogue entre l'industriel et les parties prenantes ne soit pas rompu, notamment lorsque les rencontres et les démarches de concertation se déroulent dans une conflictualité plus ou moins latente. Une alternative envisageable serait de pouvoir proposer aux opposants un espace, parallèle à la concertation mise en place, pour leur proposer d'exposer leurs griefs et dans lequel ils pourraient participer à l'élaboration des programmes d'information et de discussions. A cet effet, le porteur de projet industriel remettrait une version du programme thématique en laissant une possibilité aux opposants de le corriger. Cette version ferait foi et engagerait ainsi la partie prenante contestataire à respecter le dialogue dans un cadre plus apaisé sous peine d'être discréditée publiquement.

DEUXIEME PARTIE

POUR UNE MEILLEURE
HARMONISATION DES OUTILS
LEGISLATIFS

2

POUR UNE MEILLEURE HARMONISATION DES OUTILS LEGISLATIFS

I. CONTRADICTIONS ET PROBLEMES D'INTERPRÉTATION LEGISLATIVE

La concertation, en tant qu'objet constitutif d'une partie d'un projet, doit s'articuler avec un processus administratif et réglementaire complexe, propre au projet industriel, faisant intervenir de nombreux acteurs compétents dans la délivrance des autorisations nécessaires à l'exploitation de l'infrastructure.

Le monde administratif, responsable de ces aspects, revêt une culture et un habitus particuliers dont les rouages échappent souvent à l'industriel. Il est pourtant essentiel, pour la bonne réussite d'un projet, que le dialogue entre ces acteurs soit efficace.

« Les industriels ont trop souvent l'habitude de penser que les administrations fonctionnent comme des entreprises. Il y a un choc de culture. Ils ne comprennent pas qu'il n'y a pas de possibilité d'avoir un rendez-vous quasi-immédiat comme c'est le cas en Angleterre ou en Allemagne ».

« Il est important de faire en sorte que les deux mondes (administration et industrie) se parlent. Pour ça, il faut organiser des workshops, des colloques et des formations. Je suis très partisan de la création d'espaces où les personnes sortent de leur posture au nom de l'intérêt général ».

A. Des différences d'interprétation

Les entretiens effectués dans le cadre de cette étude ont mis en évidence l'importance du rôle de l'administration dans l'appréciation du projet et de son impact. La difficulté principale pour les industriels, réside dans l'inégalité des interprétations entre deux administrations pour un même projet ou pour deux projets identiques. Cette disparité entraîne chez les industriels une appréhension et une crainte quant à la bonne réalisation du projet.

« Les différences d'interprétation sont effectivement problématiques pour l'industriel car elles laissent place à une incertitude ».

D'un autre côté, certaines personnes interrogées estiment que si le principe d'égalité est effectivement à reconnaître sur le territoire républicain, il est

néanmoins nécessaire de rappeler qu'un projet industriel ne présente pas les mêmes caractéristiques, notamment en termes d'impacts, selon le territoire d'implantation.

L'interprétation par les services instructeurs de l'Etat laisse ainsi une souplesse bienvenue et invitant notamment l'industriel à s'impliquer dans l'étude du territoire pour mesurer l'impact de son projet et permettre d'esquisser des solutions alternatives, à même de réduire les externalités environnementales.

« C'est une liberté de l'administration de coller au plus près de la réalité du terrain. Il n'y a aucune raison de traiter un projet de la même manière alors que l'on n'est pas dans un même milieu ».

« Maintenant on a des arrêtés ministériels qui s'appliquent partout de la même façon et auxquels les préfets ne peuvent déroger. J'ai vu de nombreux projets industriels capotés car le préfet n'a pas pu faire de dérogation ».

La différence d'interprétation peut aussi s'apprécier en fonction de la qualité des fonctionnaires en charge de l'instruction des dossiers. Les différentes réorganisations qu'ont subi les administrations ont créé des services composés de fonctionnaires aux formations et compétences diverses. Ainsi n'est-il pas rare que des agronomes soient mobilisés pour traiter des problématiques relatives aux droits d'eau. Cet état de fait doit nous amener à réfléchir à des propositions qui peuvent satisfaire à la fois l'industriel dans le traitement de ses productions et l'exigence de l'administration dans son rôle d'instruction.

« Le problème de l'interprétation porte souvent sur des sujets pour lesquels deux services instructeurs de l'Etat n'ont pas la même expérience ni la même récurrence. A mon sens, l'interprétation différente relève d'une cause profonde : la difficulté d'avoir des directives claires de l'Etat car il n'en a pas les moyens ».

B. Des contradictions législatives et réglementaires : l'exemple de l'hydraulique

FOCUS

LES PROJETS HYDRAULIQUES EN FRANCE

Les projets hydrauliques en France mettent en lumière les contradictions qui peuvent exister entre les différents textes réglementaires. Les projets de centrales hydroélectriques relèvent de deux législations en France.

- La législation sur l'eau applicable à tout projet en milieu aquatique ;
- La législation sur l'énergie

Certains points de la législation sur l'eau relèvent, selon les situations, d'un droit prérévolutionnaire. L'article 1 de la loi de 1919 sur le droit de l'eau précise « *(que) nul ne peut disposer de l'énergie des marées, des lacs et des cours d'eau quel que soit leur classement, sans une concession ou une autorisation de l'Etat* ». Le texte définit deux régimes :

- a) Le régime de l'autorisation. Ce régime s'applique aux installations appartenant en général au permissionnaire qui les exploite dans le respect des prescriptions de la police de l'eau, fixées par arrêté préfectoral ;
- b) Le régime de la concession. Dans ce cas de figure les installations appartiennent à l'Etat qui en délègue la construction et l'exploitation à un concessionnaire sur la base d'un cahier des charges. Ces installations relèvent des DREAL.

Les installations relevant du régime de l'autorisation relèvent des DDT et se distinguent en deux sous-catégories :

- Les installations existantes avant 1919. Elles sont attachées au bien concerné. Les ouvrages hydrauliques qui s'appuient sur des « droits fondés en titre » sont exonérés de procédure d'autorisation ou de renouvellement d'autorisation. Ces ouvrages tirent leur caractère perpétuel car le titre a été délivré avant que ne soit instauré le principe d'autorisation. Aussi, si le droit a été acquis avant 1791, les installations peuvent continuer à fonctionner quelque que soit la puissance détentrice ;
- Les installations autorisées après 1919. Elles sont toutes arrivées à échéance en 1994 et doivent suivre le processus classique de renouvellement et d'autorisation.

Cette législation spécifique au secteur de l'hydroélectricité illustre les contradictions qui peuvent exister. On constate que le dispositif législatif résulte d'une accumulation de textes inspirés d'auteurs différents (directions ministérielles). Cela se traduit par l'incapacité de la puissance publique à avoir une vision unique sur un secteur économique et à arbitrer entre les différentes aspirations des parties prenantes.

Ainsi, par exemple, le classement des cours d'eau illustre cette situation. En fonction du classement retenu, les cours d'eau concernés ne sont pas autorisés à avoir de nouveaux obstacles tandis que d'autres pourront être aménagés.

PROPOSITIONS

🕒 **Clarifier les positions de l'Etat par des circulaires précises**

Afin de prévenir des écarts trop importants entre les administrations dans l'interprétation des dossiers remis par l'industriel, il serait intéressant de replacer la circulaire comme un outil central au service des administrations.

🕒 **Réfléchir à la création de brigades d'experts**

Dans un rapport du Conseil général du développement durable sur le Grand Paris en 2010, l'institution envisageait la création de brigades d'experts thématiques au profit des collectivités territoriales. Une solution analogue pourrait être envisagée au profit des DREAL et des Directions départementales notamment lorsqu'elles sont face à des problématiques techniques et environnementales pour lesquelles elles ont peu d'expériences. Ces brigades d'experts pourraient intervenir en particulier auprès des administrations qui ne bénéficient pas d'une expertise ou des compétences spécifiques par rapport aux projets qu'elles instruisent (à l'instar des commissions de contrôle des équipements sous pressions, ou des comités techniques pour véhicules).

🕒 **Favoriser des rapports nouveaux entre l'administration et les industriels**

Entre deux mondes aux codes et au fonctionnement différents, il serait intéressant d'envisager un mode d'échange renouvelé entre l'administration française et les industriels. Des échanges plus fréquents entre ces deux acteurs des projets, dans des espaces de discussions et d'échanges garantiraient l'émergence d'un rapport nouveau. L'évolution de ces rapports pourrait également s'inscrire dans la modernisation de l'action publique souhaitée par le gouvernement, en développant une administration française de proximité, garante de l'intérêt général tout en développant son rôle d'appui et de conseil.

II. EXPERTISE ET AUTORISATIONS

A. Les demandes d'autorisation d'exploitation

L'installation, la reconversion, l'extension ou la fermeture d'une infrastructure constituent des démarches soumises à des régimes juridiques précis. Dans le cadre des installations classées pour la protection de l'environnement – ICPE – les procédures sont multiples, longues et souvent complexes. Certaines doivent même être réalisées simultanément sous peine de voir la demande refusée pour invalidité de la procédure.

Ces processus soulèvent deux questions majeures :

1. Comment assurer l'efficacité des demandes d'autorisation d'exploitation en s'interrogeant sur le suivi des autorisations, la mutualisation de certaines étapes et le cadre temporel d'instruction du dossier
2. Comment assurer la transparence de ces procédures en s'attardant sur l'implication de certains acteurs chargés de délivrer les autorisations dans le processus même de concertation.

PROPOSITIONS

🕒 **Création d'une interface commune responsable de la centralisation des autorisations**

Cette interface pourrait être pilotée par la puissance publique et prendre la forme d'un portail d'accès unique au niveau national qui permettrait à chaque porteur de projet de suivre l'avancement de l'instruction de son dossier.

🕒 **Mise en place d'un système d'enquête publique commune à différentes autorisations**

Certaines procédures exigent que le porteur de projet se soumette à l'exercice de l'enquête publique. Afin de limiter les dépenses pour les projets de faible envergure, cette étape pourrait être adaptée et validée en un seule l'ensemble des procédures.

🕒 **Mise en place de macro-enquêtes publiques commune à différents projets**

Certains pays, comme la Belgique dans le Brabant Wallon, ont mis en place des enquêtes publiques menées à l'échelle d'un territoire ou d'une zone industrielle. Cette macro-enquête publique permet aux projets ultérieurs de s'y référer pour un certain nombre de procédures. Il convient toutefois d'être prudent avec ce type de

dispositif qui suppose que l'enquête publique de référence soit extrêmement bien menée et exhaustive pour servir de cadre référentiel adéquat.

🕒 **Instaurer un tiers-garant chargé d'assurer le suivi des autorisations**

Cette proposition vise à répondre aux inquiétudes concernant le manque de transparence dans le suivi des autorisations. L'instauration d'un tiers-garant permet d'assurer une relative neutralité dans l'instruction des dossiers.

L'identité de ce tiers-garant peut être multiple : comité de pilotage pluraliste, Autorité environnementale etc.

FOCUS

LA REGLEMENTATION ICPE

Les installations classées pour la protection de l'environnement font l'objet de demande d'autorisation, d'enregistrement ou de déclaration. Ces demandes sont réalisées auprès du préfet du département.

La demande de déclaration concerne les activités les moins polluantes et les moins risquées. Après dépôt du dossier, le préfet vérifie la conformité de celui-ci avant de délivrer le récépissé de déclaration.

La demande d'enregistrement concerne les secteurs dont les mesures techniques de prévention sont bien connues. La consultation du public et des collectivités locales est réalisée par le biais des technologies de l'information. A l'issue de la consultation, le préfet peut procéder à l'enregistrement ou au refus de l'installation, demander des prescriptions complémentaires ou requérir l'organisation d'une enquête publique.

La demande d'autorisation est la procédure la plus longue. Elle est réalisée pour les installations dont les risques et les pollutions sont les plus importants et doit être effectuée avant toute mise en service pour démontrer l'acceptabilité du risque.

Cette autorisation d'exploitation est délivrée par le préfet après instruction par les services administratifs, enquête publique et passage devant le CODERST ou le CDNPS pour les carrières.

La procédure est organisée de la façon suivante :

1. Dépôt de la demande d'autorisation auprès de la préfecture
2. Transmission à l'inspection des ICPE pour vérification de la complétude du dossier

3. Soumission :

- Pendant un mois (renouvelable de 15 jours si nécessaire) à l'enquête publique, durée à laquelle s'ajoute 12 jours pour le mémoire rédigé en réponse aux observations émises
- Avis du conseil municipal
- Examen par les services administratifs : DDTM, SDIS, ARS, Service de la navigation, DIRECCTE, service départemental de la sécurité civile et d'autres services selon le cas échéant

4. Production d'un rapport de synthèse par l'inspection des ICPE

5. Si nécessaire, recueil de l'avis du CHSCT de l'entreprise pour transmission au point suivant

6. Présentation de ce rapport au CODERST ou au CDNPS pour avis

7. Décision du préfet.

La demande d'autorisation est composée, entre autre, d'une étude d'impact et d'une étude de dangers :

- **L'étude d'impact** permet d'identifier les incidences d'un projet sur son environnement. Elle a aussi l'objectif d'informer le public et l'inspecteur des ICPE sur les conséquences attendues du fonctionnement de l'installation et sur les moyens envisagés pour limiter les nuisances. Elle est transmise au préfet de région ou au préfet coordonnateur pour avis préalable ;
- **L'étude de dangers** présente un rapport détaillé des risques que peut présenter une installation en cas d'accident (que la cause soit interne ou externe) en établissant différents scénarii susceptibles d'intervenir.

➔ En parallèle, les industriels doivent penser à effectuer la demande de permis de construire. Si nécessaire, il faut aussi veiller à établir des demandes : d'autorisations de déversement, d'autorisations de défrichement ou d'autorisations liées à la loi sur l'eau.

B. Assurer l'impartialité de l'expertise

L'Autorité environnementale donne son avis sur tous les grands projets et plans ou programmes relevant d'une décision d'Etat. En revanche, les avis sur les projets relevant de la décision de collectivités sont donnés par le Ministre ou, localement, par le préfet appuyé par les DREAL.

Face à ces procédures, de nombreuses parties prenantes s'interrogent sur la légitimité et l'impartialité des services devant se prononcer sur la validité des études d'impacts et de dangers. Le préfet, quand il agit en qualité d'Autorité environnementale est en effet à la fois juge et partie. C'est à lui de se

prononcer sur la validité des études et d'accorder ou non l'autorisation d'exploitation.

Ce manque de clarté entre les rôles d'expert et de décideur instaure un climat de méfiance qui peut conduire jusqu'à la paralysie de certains projets. En outre, dans un contexte marqué de plus en plus par l'émergence de scandales sanitaires, environnementaux et autres, dans la sphère médiatique, la confiance des citoyens dans l'expertise scientifique et l'autorité publique n'est plus immédiate. Elle nécessite un travail qui passe par la définition de nouvelles formes d'action publique.

L'objectif est donc, ici, d'assurer une « expertise de l'expertise » en distinguant clairement l'expert du décideur et en rendant impartiaux les avis émis.

PROPOSITIONS

🕒 **Confier à une structure indépendante le soin de se prononcer sur la validité de l'étude d'impact**

Cette structure dont la nature reste à définir, voire à adapter selon les secteurs mobilisés (INERIS, ANSES, Autorité environnementale etc.), aura pour mission de se prononcer sur la validité des études d'impacts et de dangers. Elle aura le rôle d'expert tandis que le préfet et ses services ne seront plus que les décideurs.

🕒🕒 **Déconcentrer l'Autorité environnementale**

L'Autorité environnementale pourrait être déconcentrée sous la forme de commissions régionales chargées d'exercer les actuelles missions des préfets quand ils agissent en qualité d'Autorité environnementale.

Comme dit précédemment, actuellement, l'activité de l'Autorité environnementale est exercée par les préfets s'appuyant sur les DREAL pour toutes les opérations qui font l'objet d'une décision locale et qui ne sont pas réalisées par le Ministère de l'environnement ou par un organisme placé sous sa tutelle.

Comme le proposait, Bertrand Pancher, député de la Meuse, dans son rapport remis au Président de la République en 2012 et intitulé *La concertation au service de la démocratie environnementale* : « *L'avis dont serait responsable ce nouvel organisme serait collégial. Les commissions régionales de l'Autorité environnementale pourraient être composées d'experts de diverses origines qui valideraient ensemble les avis, comme cela se pratique au niveau national* ». Les experts pourraient être désignés avec l'accord de l'AE au sein et en dehors de l'administration.

TROISIEME PARTIE

**POUR UNE MEILLEURE ADAPTATION
DE LA CONCERTATION AU PROJET ET
A SES ENJEUX**

3

POUR UNE MEILLEURE ADAPTATION DE LA CONCERTATION AU PROJET ET A SES ENJEUX

I. ENCADRER LA CONCERTATION

En France, différentes législations ont promu l'instauration d'instances de démocratie participative et de concertation (conseils de quartier, de développement, CLIC, CLI etc.) en exhortant ainsi les décideurs à concerter, et les citoyens, à participer.

Il existe pourtant, comme le souligne Loïc Blondiaux, un véritable « impensé procédural » pour ce mode d'action publique¹³. *« Nous sommes confrontés en France à une absence de consolidation des expériences de participation et de concertation, laquelle se traduit par une forte variabilité et instabilité des procédures. Le législateur reste le plus souvent en effet silencieux sur le contenu formel de la participation »*. En effet, excepté pour la procédure d'enquête publique et pour celle du débat public, on ne trouve aucun mode opératoire concret et formalisé concernant l'organisation de ces processus.

Cette absence de cadre légal a deux conséquences¹⁴ :

- les acteurs de terrain devant concevoir et/ou mettre en œuvre de tels processus sont démunis face aux problèmes de réalisation qui leurs sont inhérents (problème de représentativité, de légitimité etc.) ;
- l'absence de cadre national fait qu'un même terme peut recouvrir des réalités très différentes et contribuer au renforcement de ce flou procédural.

L'instauration d'un cadre formalisé aurait plusieurs avantages et permettrait notamment d'apporter une sécurité et une légitimité qui font souvent défaut à la concertation. Cela permettrait ainsi de renforcer la confiance du citoyen dans ce cadre d'action publique et le rendrait plus aisément mobilisable pour la suite.

Du côté des industriels et en particulier des petites entreprises, la définition de procédures précises aurait pour avantage de limiter leur dénuement face à la mise en œuvre de tels processus.

¹³ Loïc BLONDIAUX in Marie-Hélène BACQUE et Henri REY, *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte recherche, 2005

¹⁴ *Ibid*

PROPOSITIONS

- 🕒 **Créer une commission pluraliste composée notamment de juristes pour définir plus précisément les règles légales de la concertation et du débat public.**

Cette commission pourrait aussi travailler sur la conception d'un dispositif législatif ou réglementaire sécurisant les accords de compensations et/ou de négociations entre les différentes parties prenantes.

- 🕒 **Développer des systèmes de protocoles d'accord**

Ces protocoles d'accord ont pour objectif de contractualiser les engagements pris entre les différentes parties prenantes et le maître d'ouvrage.

Ils peuvent être composés :

(1) d'une partie élaborée en amont ou au début du processus qui peut prendre le nom de charte de la concertation et qui définit les règles du jeu du processus (engagements de chaque acteur, respect des prises de parole et des opinions exprimées, nombre de réunions, types de rencontres, dates butoirs ou temps forts où le maître d'ouvrage s'engage à faire un retour aux participants etc.) ;

(2) d'une partie comprenant les accords en termes de compensations auxquels sont arrivés les différents participants.

Ce document pourrait être opposable. Il aurait, en premier lieu, pour avantage de formaliser la concertation et de créer un engagement moral entre les différents acteurs concernés.

II. MAITRISER LES INCERTITUDES DE LA CONCERTATION

La maîtrise des coûts de la concertation est un enjeu clef pour l'ensemble des parties prenantes de la construction d'un projet industriel. Cette maîtrise passe également par la capacité à définir le niveau d'incertitude d'un projet industriel. Plus que le temps nécessaire à la réalisation d'une concertation, ce sont les incertitudes pouvant avoir de forts impacts sur le « business plan » de leur projet qui préoccupent les porteurs de projet.

Il est fondamental que le volet des coûts puisse être sécurisé pour les porteurs de projet comme pour l'ensemble des parties prenantes.

En effet, organiser une concertation représente un investissement important pour l'industriel que ce soit en termes de coûts directs (communication, information, recrutement, recours à l'expertise externe) ou indirects (frais de justice en cas de recours déposé par une partie prenante au projet, dommages et intérêts etc.).

A. La sécurisation économique des projets

La concertation représente en effet un certain nombre de coûts qu'ils soient ou non directs. Si les frais directs sont maîtrisables et répondent à une logique planification budgétaire, les coûts indirects – liés par exemple au paiement de dommages et intérêts à la suite d'un recours judiciaire, sont plus difficilement prévisibles. Ce sont ces aléas qui renforcent le sentiment d'incertitude formulé les industriels (et plus spécifiquement les « petits porteurs de projets ») lors des entretiens.

Les partenaires financiers sont de plus en plus réticents à s'engager dans le financement de projets soumis à des aléas. Lorsque les entreprises n'ont pas les capacités financières suffisantes pour faire face aux modifications du projet (décalage dans le temps, compensations supplémentaires etc.) cela peut faire peser un risque sur la capacité de l'industriel à terminer le projet.

Il paraît donc important que des avancées soient mises en œuvre à ce niveau. Certaines évolutions sont d'ores et déjà mises en œuvre en ce sens :

- la réduction des délais de 24 mois à 8 mois pour le traitement des recours dans certains tribunaux administratifs ;
- L'évolution sur l'appréciation des éléments par le juge administratif au moment de sa décision¹⁵. Ainsi, le juge devra rendre son jugement en appréciant la situation telle qu'elle existait à l'époque où l'action en

¹⁵ Ordonnance n° 2014-355 du 20 mars 2014 relative à l'expérimentation d'une autorisation unique en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement

justice a été engagée par une partie prenante. Dans le cas d'un recours, à titre illustratif, si un projet industriel était conforme au PLU au moment où un recours a été déposé, et que pendant la période d'instruction (qui peut être longue) le PLU a été modifié, alors le juge appréciera le PLU par rapport à ce qu'il était au moment de la demande d'autorisation et non plus tel qu'il est au moment où il rend son statut.

Cette disposition récente apporte une plus grande sécurisation pour le porteur de projet.

Néanmoins d'autres aménagements peuvent être envisagés afin de renforcer la sécurité économique et financière du projet inscrit dans des démarches de concertation.

PROPOSITIONS

🕒 **Accélérer le traitement des recours par le juge administratif**

En fonction du poids du projet dans les finances de l'entreprise, des engagements pourraient être pris par l'institution judiciaire pour accélérer l'instruction du dossier dans un délai de 5 à 6 mois après le dépôt d'un recours.

🕒 **S'inspirer du modèle allemand où les recours abusifs sont pénalisés financièrement**

« On ne doit pas freiner le droit au recours mais on peut en freiner les velléités. En Allemagne, par exemple, si le requérant perd son recours il doit payer des pénalités. En France, on pourrait proposer un paiement des dommages et intérêts substantiels. Cela permettrait de désencombrer les tribunaux et de limiter les recours abusifs ».

🕒 **Généraliser l'ordonnance de 2014, relative à l'expérimentation d'une autorisation unique en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement à d'autres secteurs.**

B. La sécurisation des accords

L'implantation d'une infrastructure dans un territoire suppose une transformation de ses aménités.

Une usine induit en effet tout un ensemble de désagrément intrinsèques à son fonctionnement : odeur, bruit etc. Si ces problèmes sont aisément

prévisibles et quantifiables, il en va tout autrement pour ce qui relève de l'imaginaire collectif. En effet, les nouvelles infrastructures ont très souvent tendance à produire une dépréciation de la valeur immobilière des biens avoisinants l'usine. Elles provoquent aussi chez les riverains un sentiment d'injustice et influent sur la représentation collective qu'ont les riverains de la zone concernée.

« Souvent les riverains vont déprécier leur quartier et la représentation qu'ils en avaient. C'est très dur du point de vue du bien-être pour eux. »

Dans cette perspective, les compensations ont deux objectifs :

- Limiter les impacts inhérents à l'infrastructure en créant par exemple des giratoires pour améliorer la circulation des camions ;
- améliorer l'acceptabilité du projet.

S'il y a *« une sorte de blocage avec ce mot, c'est vu comme une sorte d'achat des consciences »* c'est parce qu'il faut bien insister sur le fait que *« la compensation ne doit pas être envisagée comme une sorte d'achat du droit de polluer »*.

Les compensations doivent uniquement permettre d'améliorer les aménités environnementales, sociales etc. autour d'un projet. *« Il s'agit de compenser le fait que des populations récupèrent des nuisances locales alors que les bénéfices de l'infrastructure dépassent le périmètre de son implantation »*.

Cette question des compensations se traduit souvent par la contractualisation d'accords avec l'ensemble des parties prenantes et des participants ayant pris part à la concertation. Cela pose néanmoins deux interrogations :

1. Comment s'assurer lorsque l'on est parvenu à un accord, qu'un outsider de « dernière minute » ne vienne pas rompre ce contrat moral ?
2. Comment peut-on limiter la notion de précédent de la négociation ? Comment faire pour que les industriels ne soient pas entraînés dans une spirale de surenchère de la compensation ?

PROPOSITIONS

🕒 **Mutualiser les processus de compensations par secteur industriel ou échelle territoriale**

Certains industriels, comme c'est le cas en Angleterre par exemple, mettent en place un fond abondé par une partie de la taxe relative

au secteur d'activité visé. Ce fond permet par la suite aux riverains des installations concernées de financer divers projets d'amélioration de leur environnement patrimonial, culturel etc.

Ce système pourrait aussi être développé à l'échelle d'un territoire indépendamment d'un secteur d'activité spécifique.

🕒 **Définition de grille par le Juge et/ou accompagnement d'un référentiel prenant en compte différents cas**

Il est aussi possible d'imaginer un système dans lequel le Juge définirait des grilles de compensations accompagnées d'un référentiel permettant de tenir compte des spécificités de chaque cas.

🕒🕒 **Obliger à s'engager dans un processus de médiation avant d'entamer le droit au recours**

Le droit au recours met à mal les petits et moyens porteurs de projet « les contrats de prêts bancaires, les contrats industriels et autres sont tous sous la condition suspensive que l'autorisation soit purgée. Et avec un recours tout ça est mis mal ».

Afin de limiter l'impact de ces recours qui « *parfois ne sont pas faits pour des raisons administrativement valables, ils sont fait uniquement soit par opposition de principe à ce que le projet représente soit dans une stratégie de négociation avec l'industriel* », il pourrait être envisagé de promouvoir des systèmes de médiation entre le requéreur et le maître d'ouvrage.

FOCUS

LE SITA CORNWALL TRUST & LES LANDFILL COMMUNITIES FUND

Le SITA *Cornwall trust*

Créé en 2008, il s'agit d'un organisme de financement et de bienfaisance qui permet de soutenir des projets d'amélioration de la collectivité. Il peut ainsi concerner par exemple la construction d'une salle des fêtes ou la rénovation d'une église.

Les financements de ce fond proviennent entièrement des sites d'enfouissement appartenant à SITA. Cependant l'organisme est indépendant et dispose de son propre conseil d'administration.

Les *Landfill communities fund*

Ces fonds sont une source de financement de projets locaux générés par une taxe sur les déchets qui vont dans des centres d'enfouissement. Une partie de la taxe payée sur chaque tonne de déchets enfouis est redirigée vers le *landfill communities fund* concerné. Si à l'origine la taxe ne concerne que les sites d'enfouissement, SITA a décidé d'étendre ce dispositif à son centre d'incinération.

FOCUS

LES COMMUNITY BENEFITS AGREEMENT – CBA's

Le mouvement de justice environnementale

Dans les années 80 des chercheurs et des leaders des communautés noires ont démontrés l'existence d'un système de discrimination raciale en matière d'environnement traduit par une inégale répartition des infrastructures polluantes et par une surexposition des minorités aux nuisances environnementales. Le mouvement de justice environnementale s'inscrit dans le prolongement des *civils rights movement*. Il a pour objectif de pallier ces inégalités environnementale avec, comme volonté sous-jacente, la promotion d'une meilleure intégration des pauvres et des minorités dans les processus de prise de décision publique.

Les *community benefits agreement (CBA's)* participent au système de compensation environnementale. Conçus sous la forme d'accords entre les aménageurs et les organisations communautaire, ils relèvent d'une réelle démarche de participation et permettent de rassembler autour d'une même table : les maîtres d'ouvrage et la société civile (associations, syndicats, districts scolaires etc.). Le premier CBA's à être mis en œuvre a été celui de LAX lors du projet d'extension de l'aéroport de Los Angeles.

Les CBA's se donnent comme objectif principal d'apporter une meilleure équité dans la répartition des effets positifs et négatifs d'un équipement. Ils tiennent compte pour cela des trois piliers du développement durable et sont adaptés au territoire dans lequel ils s'inscrivent (en considérant les spécificités sociales, démographiques, économiques etc. de celui-ci).

Deux principes sous-tendent leur mise en place¹⁶ : l'inclusiveness (par

¹⁶Julie Gobert, *Compensation territoriale, justice et inégalités environnementales aux Etats-Unis*

l'intégration de la société civile au processus de négociation) et l'accountability via la responsabilité de l'aménageur à mettre en œuvre le CBA.

Plus concrètement :

Les CBA's sont négociés lors de la demande d'autorisation du projet ou, le plus souvent à l'occasion de l'étude d'impact environnementale. Le diagnostic prend la plupart du temps commun la forme d'une étude des incidences communautaires ou d'une étude d'impact social.

Lors de la négociation, les discussions portent sur les effets de l'infrastructure (identifiés dans l'évaluation d'impact) et sur les difficultés rencontrées par les populations avoisinantes.

Exemples d'actions : Accès privilégié aux emplois créés par l'infrastructure, mise en place d'une offre de formation adaptée à ces emplois, financement d'expertise indépendante, amélioration du cadre de vie et du bien-être environnemental, mise en place d'aides pour les populations avoisinantes en difficulté (pour l'énergie etc.).

SYNTHESE

DES PROPOSITIONS

DE DECIDER ENSEMBLE

4

SYNTHESE

L'étude *Projets industriels : quelle place pour la concertation ?* a démontré que pour être efficaces, les dispositifs de concertation dans le cadre de projets industriels doivent être soutenus et accompagnés par les pouvoirs publics nationaux et locaux.

Décider ensemble souhaite en ce sens que l'Etat :

- **assume davantage ses responsabilités** en favorisant une approche interministérielle des projets industriels auxquels il est favorable et en affirmant un soutien clair à ces projets lorsque cela s'avère nécessaire ;
- **fasse prévaloir l'intérêt général** et le place au cœur des prises de décisions en matière d'action publique et ce quelque que soit le contexte de réalisation du projet ;
- **sorte de l'ambiguïté dans laquelle il se trouve** tant dans la façon dont il instruit les dossiers que dans ses rapports avec les parties prenantes et ses relations avec les élus locaux.

Décider ensemble désire aussi que l'ensemble des problématiques industrielles soit soumis, au niveau national, au débat public et au dialogue avec les parties prenantes. Nous promovons donc :

- **la tenue de processus de concertation nationale pour les projets industriels comportant des technologies innovantes.** Ces concertations sont à réaliser en amont de la mise en œuvre locale du projet concerné. Elles peuvent se dérouler sous trois formes différentes (1) une réalisation dans le cadre de la conférence environnementale (2) une réalisation sous la forme d'un débat public géré par la CNDP ou bien (3) une réalisation plus innovante à travers, par exemple, l'organisation d'une conférence de citoyen ;
- **l'organisation en 2015 d'une grande campagne nationale de mobilisation et de sensibilisation de la société civile à la question des risques industriels ;**
- **l'ouverture du Conseil national de l'industrie à la gouvernance à cinq.** Il rassemble actuellement trois collèges d'acteurs : des représentants d'entreprises, d'organisations syndicales et de l'administration d'Etat. Nous proposons que son fonctionnement et

ses travaux incluent aussi des représentants des collectivités territoriales et de la société civile ;

- **l'articulation des différents dispositifs étatiques (CNI, conférence environnementale etc.) avec les orientations nationales** élaborées lors de dispositifs de concertation ou de dialogue avec les parties prenantes.

Décider ensemble entend enfin promouvoir une véritable animation territoriale des dispositifs de concertation et de dialogue avec les parties prenantes. Les concertations liées à des projets industriels ne doivent plus être vécues comme des processus ponctuels sans lien les uns avec les autres. Il faut que les collectivités territoriales s'emparent de cette compétence et assistent les industriels dans la mise en œuvre de ces dispositifs afin d'en assurer la cohérence et l'adéquation avec les attentes du territoire. Nous souhaitons favoriser ainsi :

- **la création de structures de support à la concertation au sein même des territoires.** Ces structures doivent être responsables de l'animation régulière des différents réseaux de parties prenantes afférents à un territoire. Pouvant être liées aux CESER, elles doivent avoir comme autres missions d'assurer la préparation du territoire à la réception de processus de concertation pour des projets industriels ;
- **l'instauration d'offices de consultation publique dans les territoires.** Décider ensemble encourage la création de ce type d'instances qui, indépendantes de l'exécutif local, permettent de garantir les débats publics locaux et l'ensemble des processus de concertation en faisant la demande ;
- **la mobilisation régulière de l'ensemble des acteurs et parties prenantes d'un territoire** (agences consulaires, chambres de commerce et de l'industrie, associations locales, instances de démocratie participative etc.).

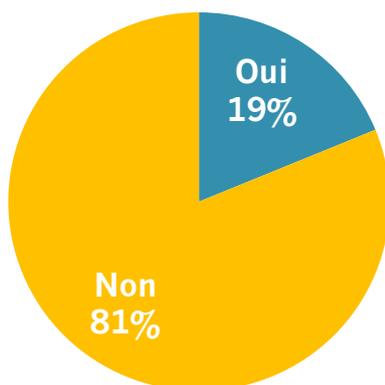
| ANNEXES

4

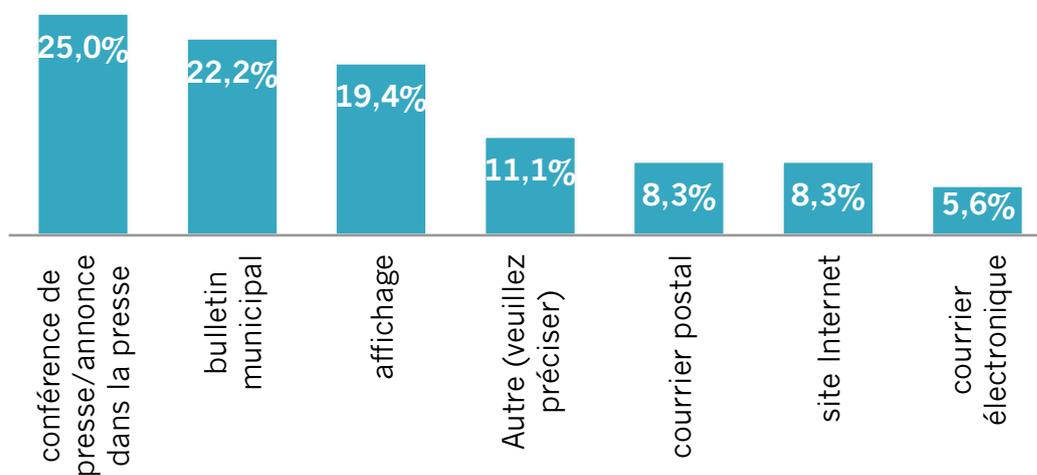
Annexe 1. Chiffres clés de l'enquête à destination de la société civile

L'information sur la tenue des processus de concertation

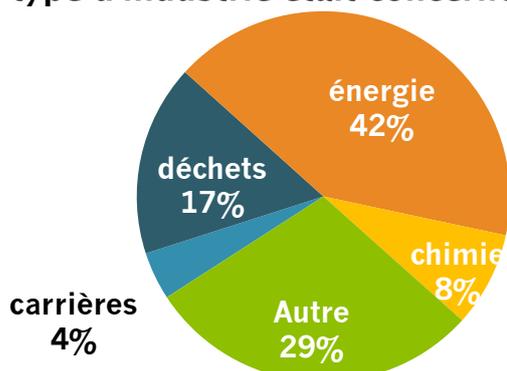
Avez-vous été informé de la tenue d'un processus de concertation sur des projets industriels autour de votre lieu de résidence ?



Comment aviez-vous été informé de ce processus ?



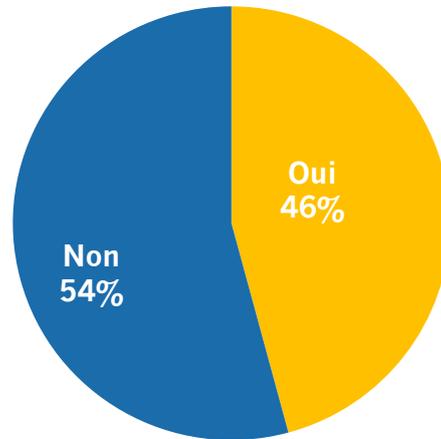
Quel type d'industrie était concerné par le projet ?



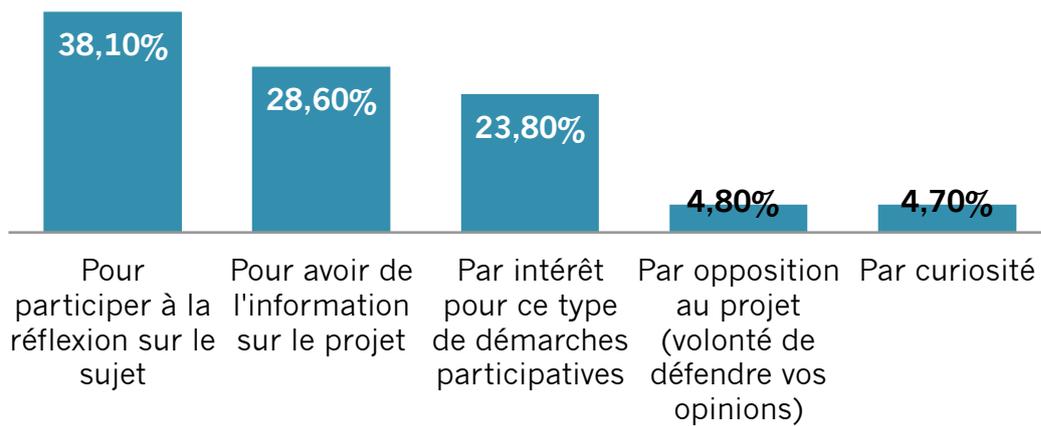
Exemples de réponses parmi « Autre » : « projet aéroportuaire », « projet de transport », « projet minier »

Participation au processus de concertation

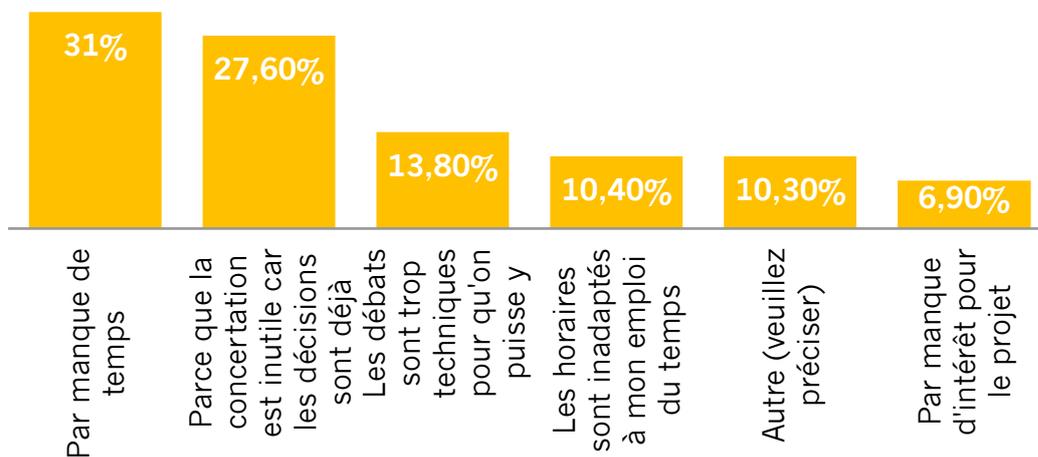
Avez-vous participé à ce processus ?



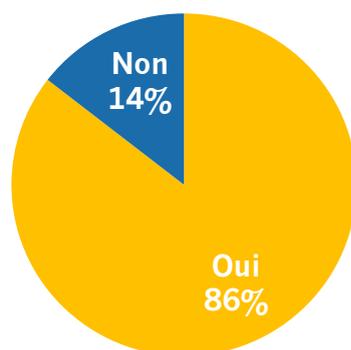
Pour quelle(s) raison(s) y avez-vous participé ?



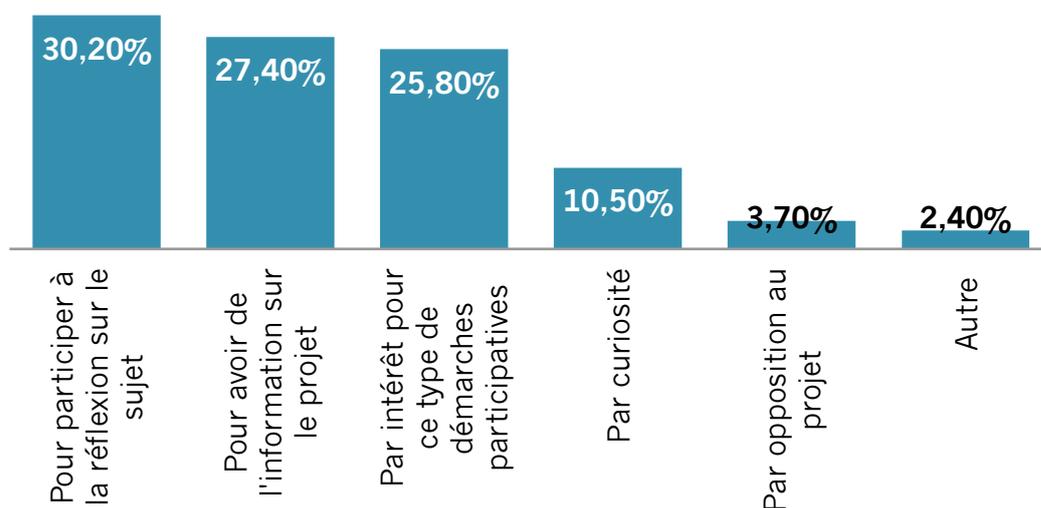
Pour quelle(s) raison(s) n'avez vous pas participé ?



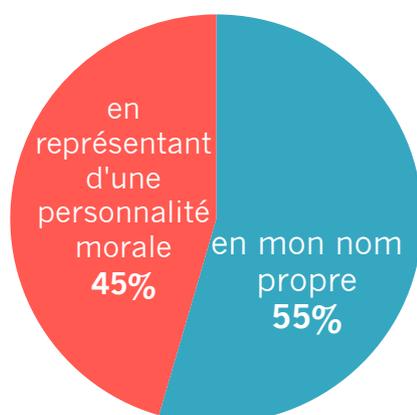
Auriez-vous participé à un processus de concertation si vous en aviez été informé ?



Pour quelle(s) raison(s) auriez-vous participé ?



Avez-vous participé en votre nom propre ou en tant que représentant d'une personnalité morale ?

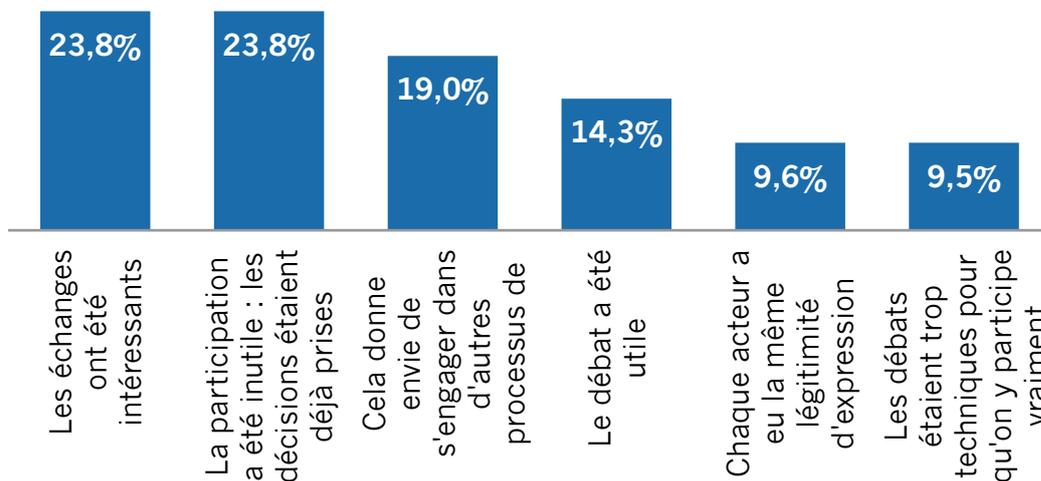


Les modes de participation mis en place :

Les réunions publiques constituent les modes de participation les plus souvent mis en place (**33,5%**). Elles sont suivies par les registres de recueil d'observations (**23,80%**) et les espaces d'expression dans un document public (**19%**). Les groupes de travail et les questionnaires sont moins sollicités avec respectivement **4,8%** de réponses.

Perception de la concertation

Selon votre expérience et parmi les affirmations suivantes, avec lesquelles êtes-vous d'accord ?



Niveau d'incidence de la concertation sur le



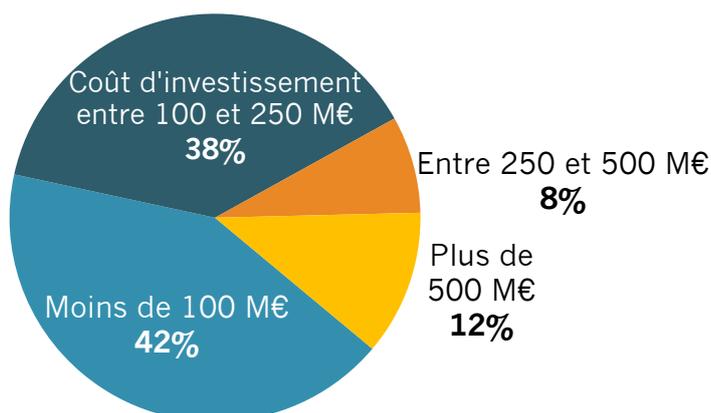
Impact de la concertation dans l'élaboration du projet



Annexe 2. Chiffres clés de l'enquête auprès des juristes d'entreprises

L'AMPLEUR DES PROJETS:

80% des projets concernés ont un coût d'investissement inférieur à 250M€

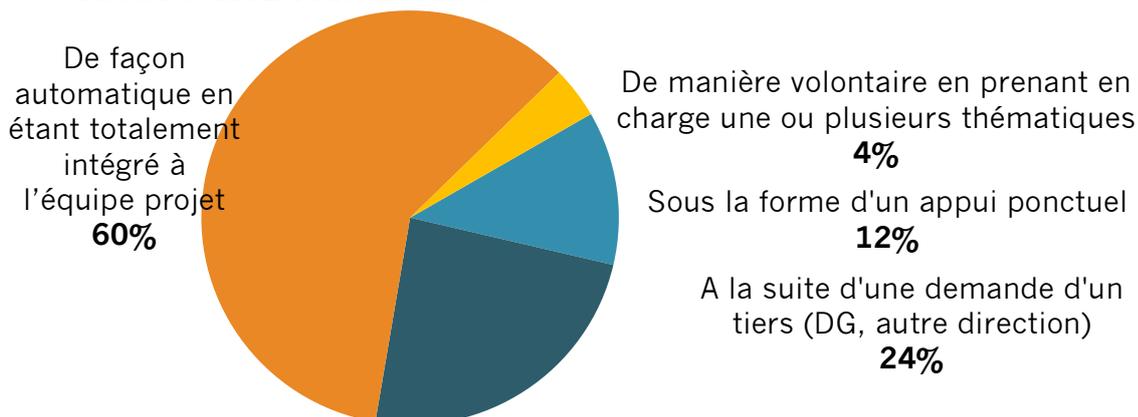


LE ROLE DU JURISTE

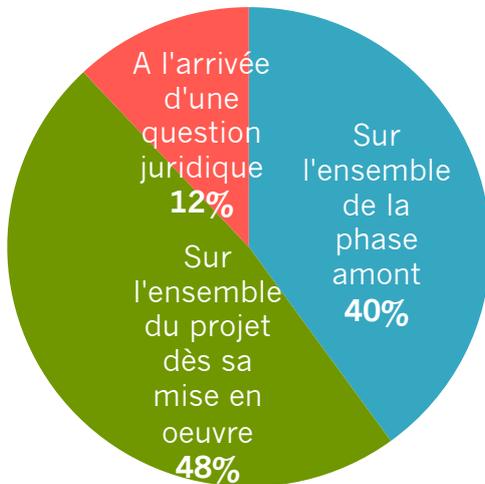
L'intervention du juriste se fait à **48 %** sur l'ensemble du projet dès sa mise en œuvre. Il intervient majoritairement en pré-identification des problèmes juridiques en amont du projet (**32,7%**) ou en appui ponctuel en réponse à des problèmes juridiques survenus à certains moments du projet (**27,8%**).

Le travail du juriste se fait de façon automatique en étant totalement intégré à l'équipe projet (**60%**). Celui-ci intervient généralement sous deux formes : il est un support technique au chef de projet à **52%** ou est intégralement intégré à la gestion de projet à **44%**. A noter, le juriste n'est que très rarement chef de projet puisque cette mission représente moins de **5%** des réponses.

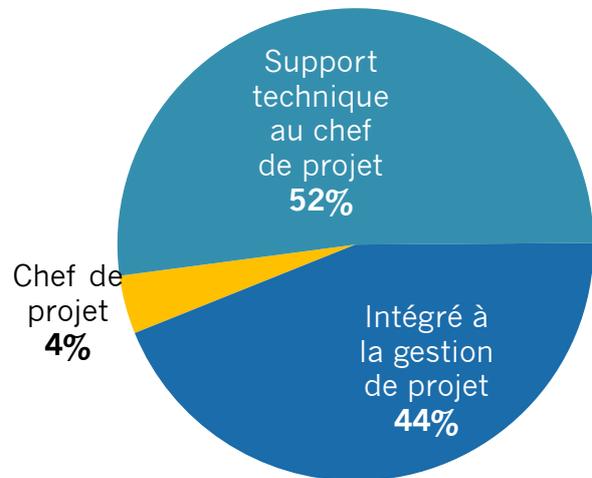
Comment avez-vous travaillé ?



Qu'en êtes vous intervenu ?



Quel a été le rôle du juriste ?



LA METHODE DE TRAVAIL

Les juristes font régulièrement appel à des conseils extérieurs (60%). Parmi ces conseils on note la présence massive des avocats puisque tous les répondants déclarent y faire appel, viennent ensuite les notaires (30,4%) et les collectivités territoriales (23,1%). Les cabinets, conseils et ingénieurs en environnement représentent 15,4% des réponses de même que les consultants.

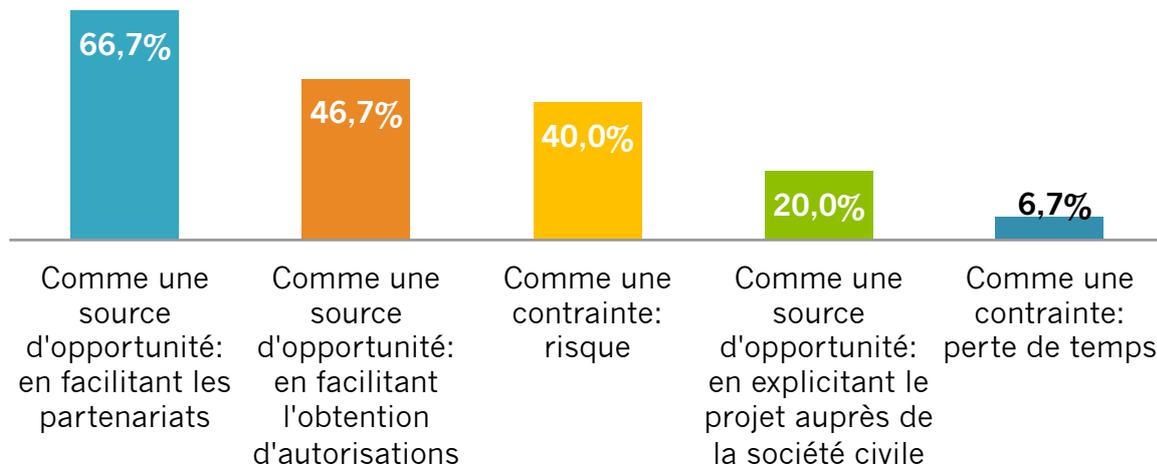
LA CONCERTATION ET LE DIALOGUE AVEC LES PARTIES PRENANTES

56 % des sondés déclarent que la concertation et le dialogue avec les parties prenantes sont des sujets matures dans l'entreprise, alors même que pour 68,4%, ils ne sont pas identifiés comme des sujets juridiques à part entière.

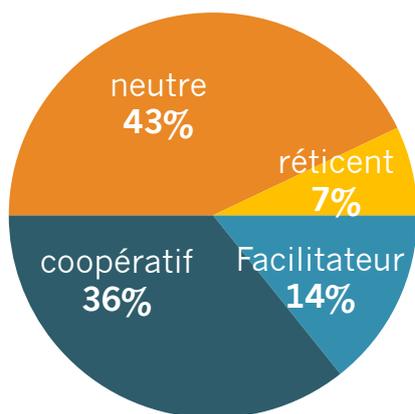
Lorsqu'ils sont perçus comme des sujets juridiques c'est sur les aspects suivants :



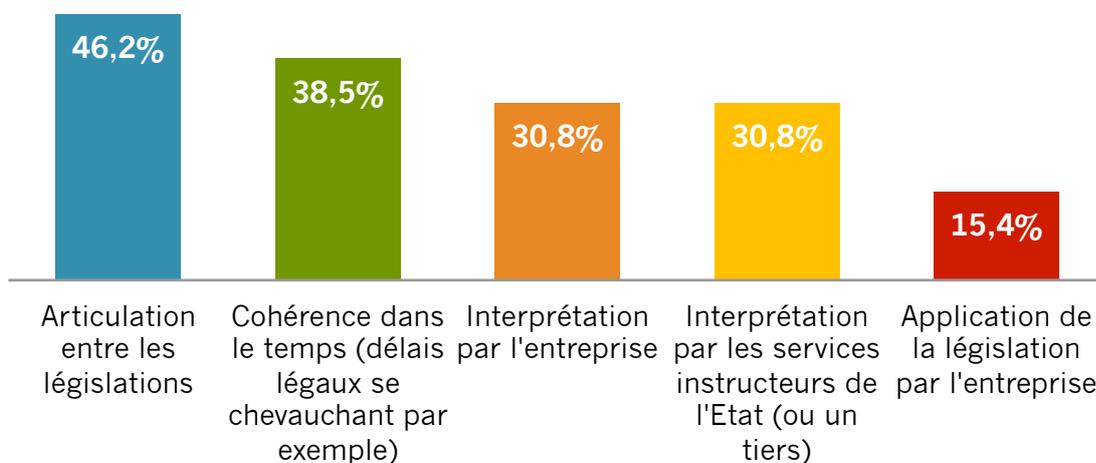
Comment avez-vous vécu la concertation ?



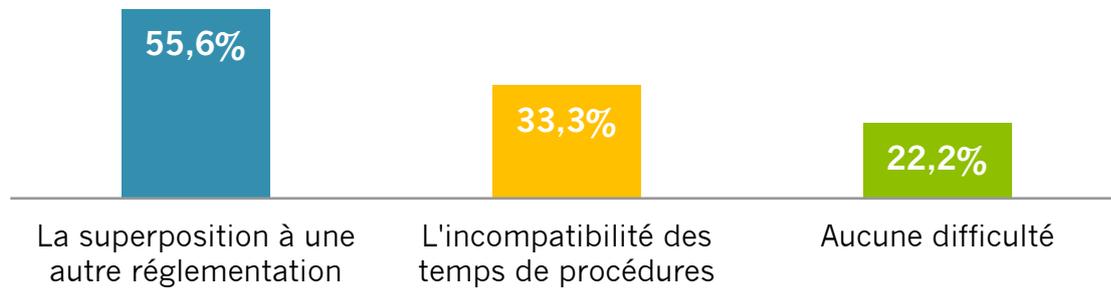
Le rôle de la collectivité



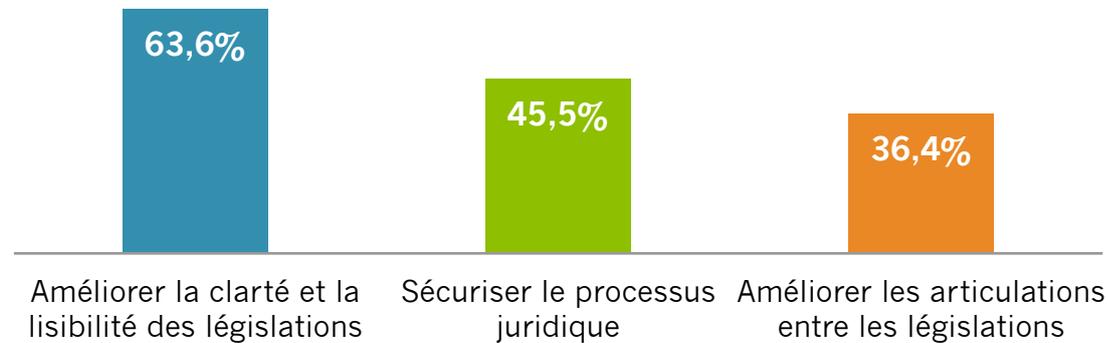
Les problèmes juridiques soulevés par le projet



Les difficultés liées aux procédures spécifiques (ICPE, Natura 2000 etc.)



Les propositions pour améliorer l'environnement juridique lors de la création d'un projet industriel :



Ces propositions sont assorties de recommandations plus précises telles que :

« Limiter le nombre d'interlocuteurs et de niveaux de demandes »

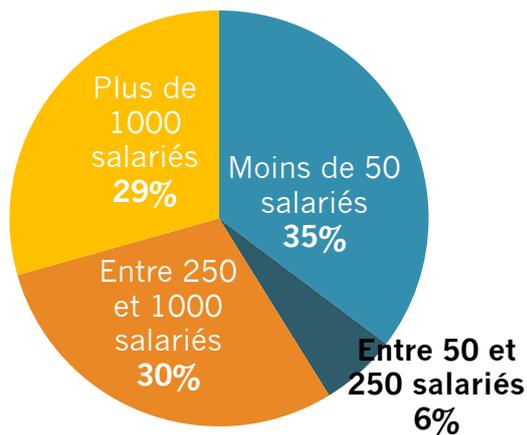
« Améliorer le partage d'information entre les différentes autorités administratives locales ou régionale »

« Associer les juristes dès le début du projet pour leur connaissance des textes et des rouages administratifs ».

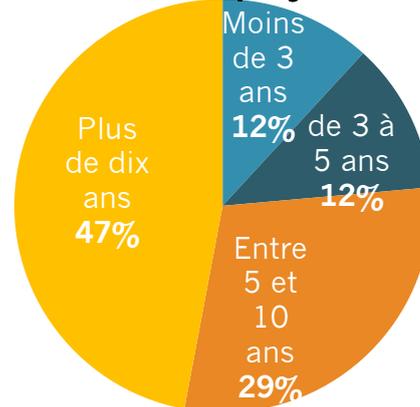
Annexe 3. Chiffres clés de l'enquête auprès des chefs de projet

Profil des répondants

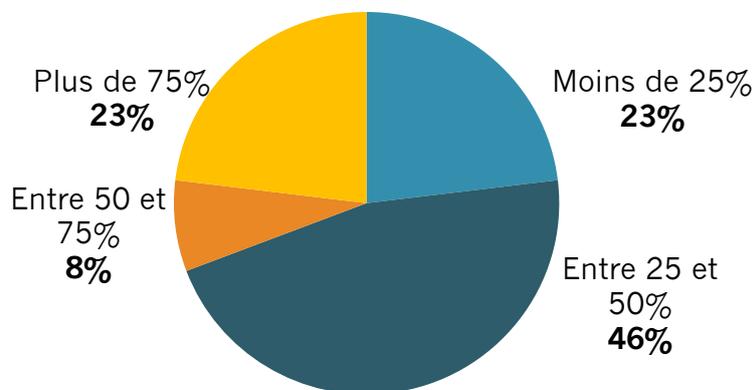
Taille de l'entreprise



Années d'expériences en tant que chef de projet



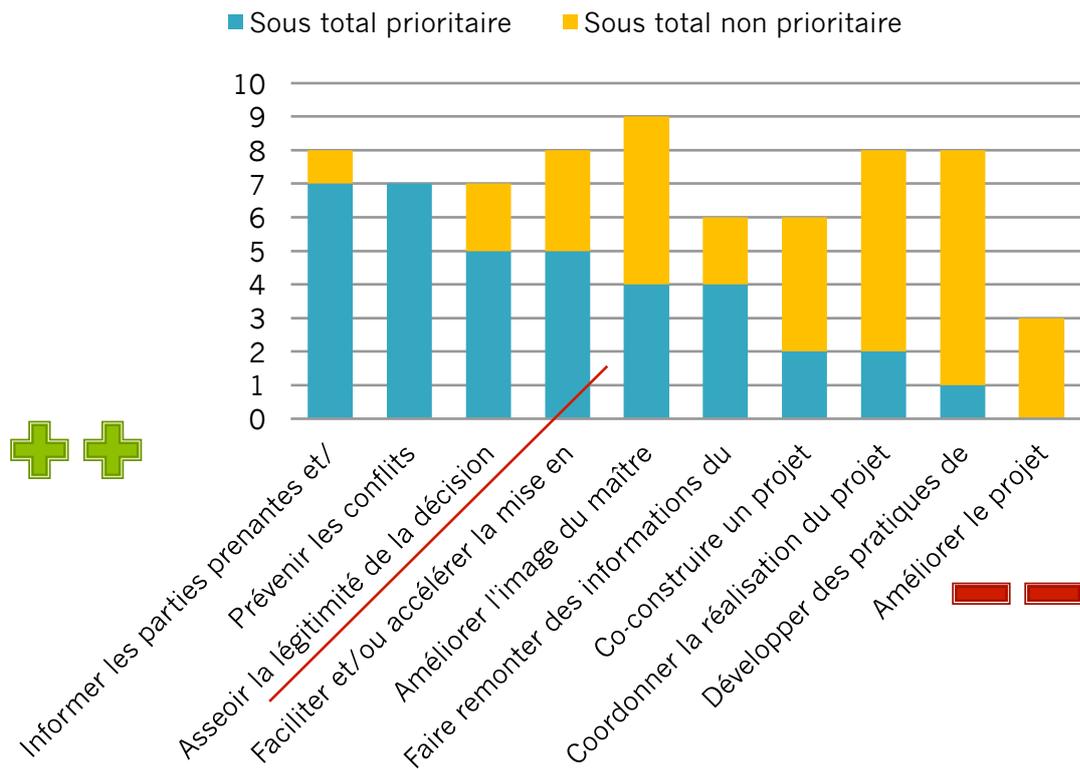
Temps alloué à la concertation par le chef de projet



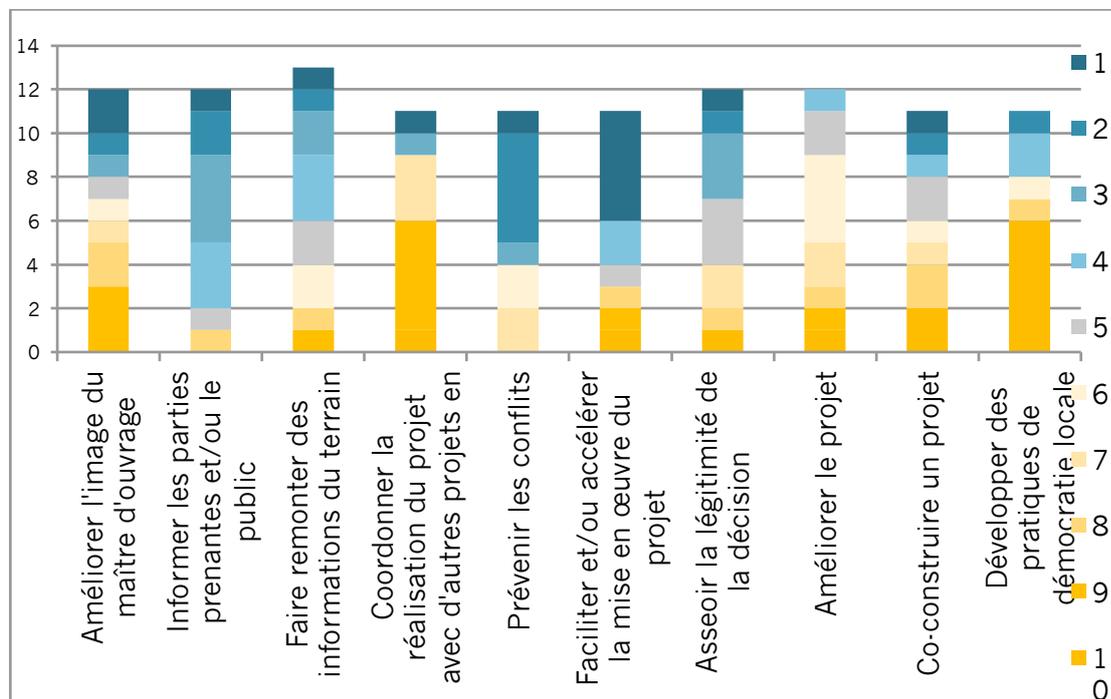
Objectifs et mise en œuvre de la concertation

La priorisation des objectifs de la concertation

L'information des parties prenantes et/ou du public ainsi que la prévention des conflits sont les objectifs prioritaires alloués à la concertation. L'assise de la légitimité de la décision et la facilitation ou l'accélération de la mise en œuvre du projet arrivent en deuxième position dans les priorités de la concertation. A contrario, l'amélioration du projet ne bénéficie d'aucun point de priorité et ne fait donc pas partie des objectifs de la concertation.



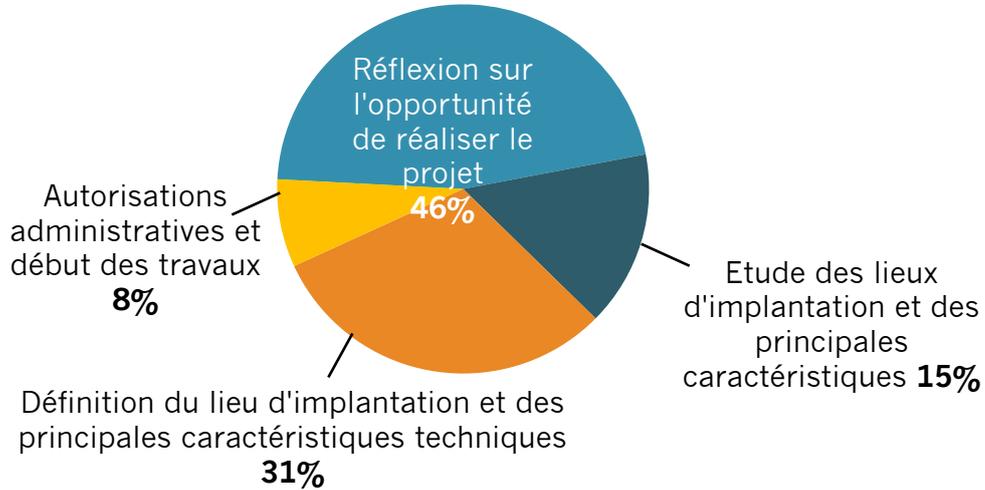
La priorisation des objectifs dans le détail



Lorsque l'on analyse plus en détail les réponses à la question « *quels étaient les objectifs de la concertation* » (1 étant considéré comme très prioritaire et 10 comme pas du tout prioritaire), on s'aperçoit que l'item « *Faciliter et/ou accélérer la mise en œuvre du projet* » arrive largement en tête.

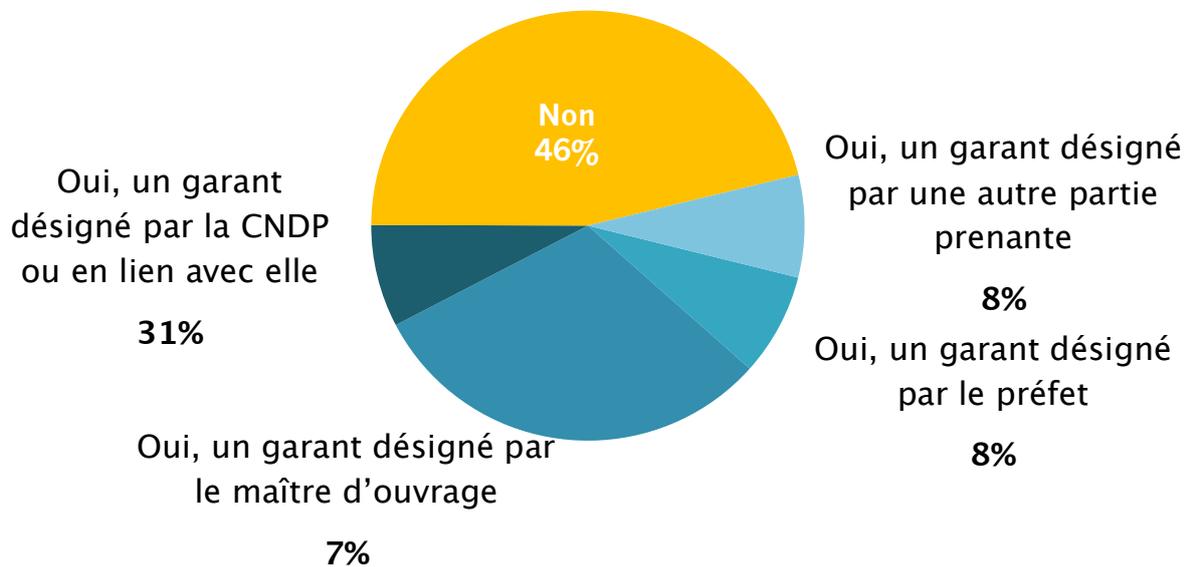
Au contraire, les items « *Coordonner la réalisation du projet avec d'autres projets* » et « *développer les pratiques de démocratie locale* » sont les moins prioritaires.

Moment de mise en place de la concertation



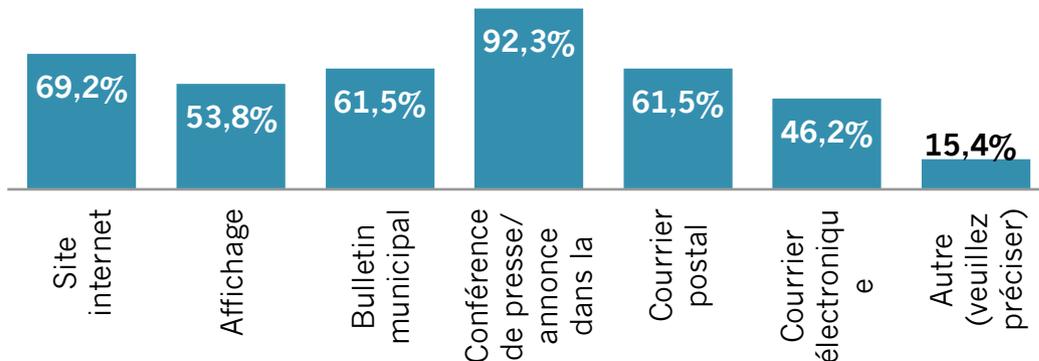
Garantir la concertation

La présence d'un garant



L'information du public et des parties prenantes

Annonce sur la mise en place de la concertation

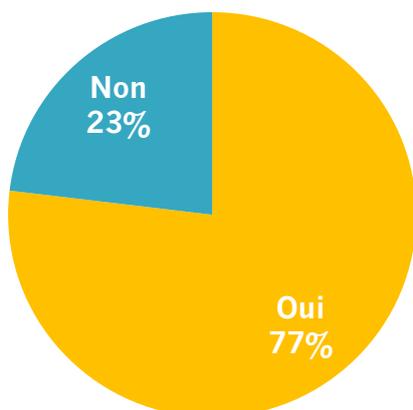


Parmi les autres réponses est mentionné le tractage.

L'information tout au long de la concertation se traduit principalement par la mise en place d'actions concrètes : visite de site, rencontres avec les acteurs du projet, expositions etc. (plus de **30%** des réponses). Les sites Internet semblent aussi être de plus en plus sollicités (**10%**) tout comme la mise à disposition de document d'information sur le projet (**9%**)

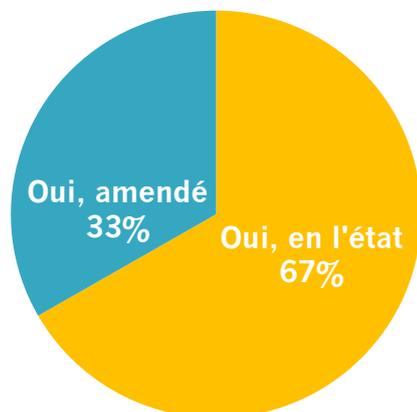
Les demandes d'expertise complémentaire

Des demandes d'expertise complémentaire ont-elles été faites pendant la concertation ?

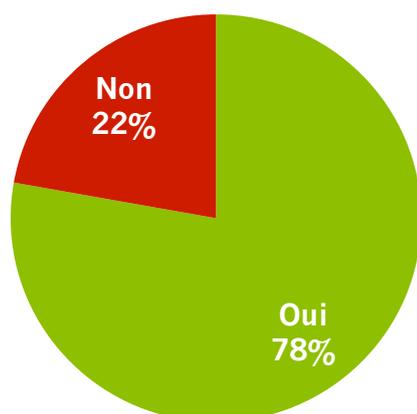


Les impacts de la concertation sur le projet

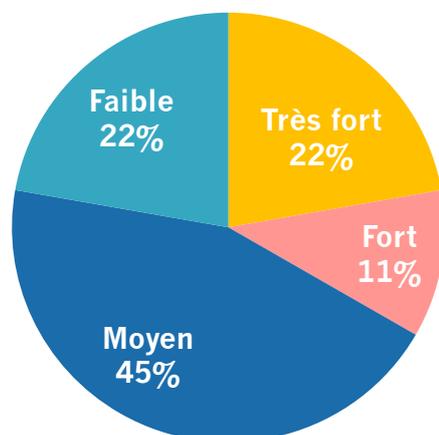
A-t-il été décidé de poursuivre la réalisation du projet à l'issue de la concertation ?



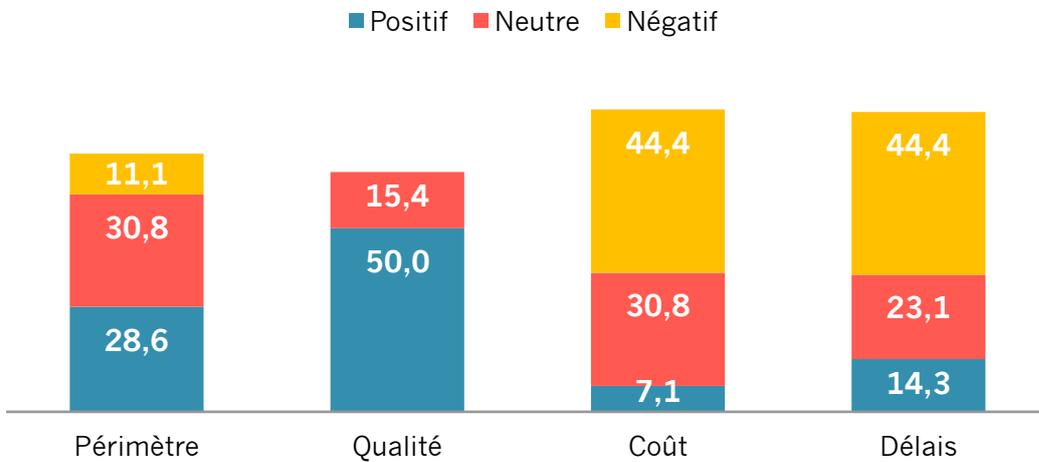
Cette décision a-t-elle été motivée au regard du bilan de la concertation ?



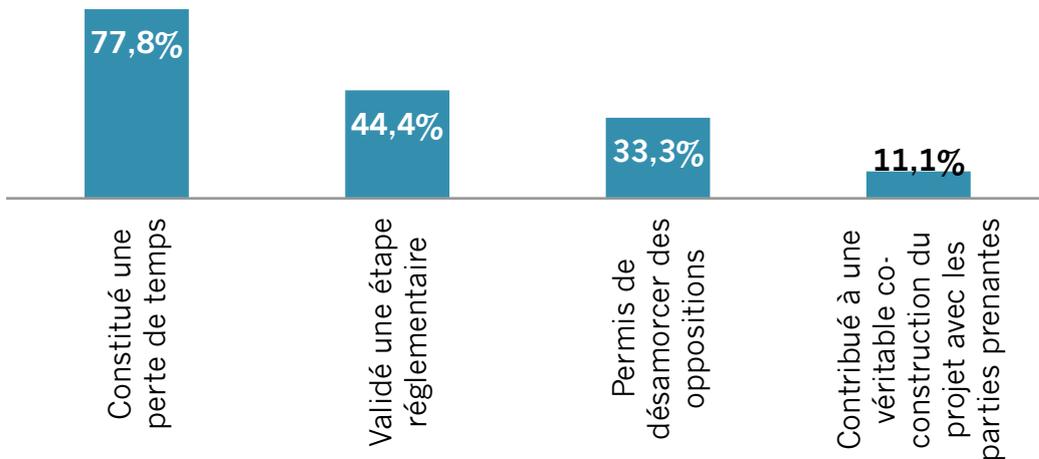
Quel niveau d'impact, selon vous, les discussions ont-elles eues sur le projet ?



Impacts de la démarche de concertation sur le projet



A l'issue de la concertation, pensez-vous que la démarche a :



A la question ouverte, *« quels conseils donneriez-vous aux initiateurs de concertation sur ce type de projet ? »*, les chefs de projets ont à l'unanimité conseillé de **commencer la concertation et sa préparation le plus tôt possible** :

« Anticiper au maximum la concertation dès la phase amont du projet »

« être sur le terrain le plus tôt possible, un projet même très important est d'abord un projet de territoire »

« Anticiper la concertation »

« Communiquer très en amont »

« Commencer le plus en amont possible »

Du côté de ce qu'il ne faut pas faire, l'exclusion des opposants est souvent mentionnée :

« *Ne pas refuser la contradiction* »

« *Ne pas exclure les opposants* »

« *Ne pas négliger certains avis ou personnes* »

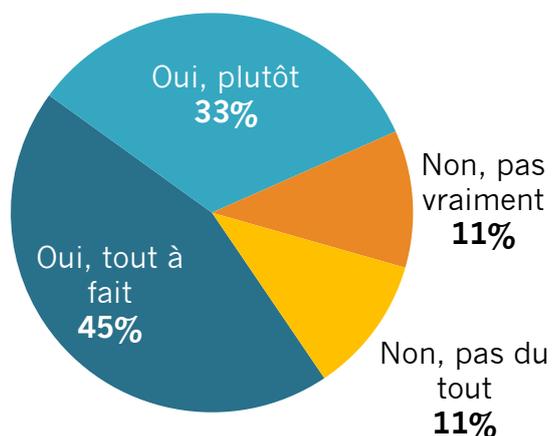
On note aussi le refus de mettre en œuvre une concertation alibi :

« *Il ne faut pas refuser les améliorations et les précisions à apporter* »

« *Ne pas concerter sur un projet déjà ficelé* »

« *Ne pas diffuser de fausses informations et minimiser les impacts* »

En conclusion, les chefs de projet ayant mené un processus de concertation se déclarent à **78%** plus confiant pour mener à nouveau ce type d'exercice :



GLOSSAIRE

| | |
|----------|--|
| ANSES | Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail |
| ARS | Agence régionale de santé |
| CESE | Conseil économique, social et environnemental |
| CESER | Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux |
| CHSCT | Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail |
| CLE | Commission locale de l'eau |
| CLI | Commission locale d'information |
| CLIC | Comité local d'information et de concertation |
| CLIS | Commission locale d'information et de surveillance |
| CNDP | Commission nationale du débat public |
| CNDPS | Commission départementale de la nature, des paysages et des sites |
| CNI | Centre national de l'industrie |
| CODERST | Conseil de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques |
| CSS | Comité de surveillance et de suivi |
| DDTM | Direction départementale des territoires et de la mer |
| DIRECCTE | Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi |
| DREAL | Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement |
| ENP | Espaces numériques de travail |
| ICPE | Installations classées pour la protection de l'environnement |
| INERIS | Institut national de l'environnement industriel et des risques |
| PPRT | Plan de prévention des risques technologiques |
| SDIS | Service départemental d'incendie et de secours |
| SEVESO | Site industriel présentant des risques majeurs par analogie avec la catastrophe de SEVESO survenue en 1976 en Italie |
| SPPPI | Secrétariat permanent pour la prévention des pollutions industrielles |
| TIC | Technologies de l'information et de la communication |



- Sous réserve des droits d'auteur afférant aux illustrations, cette œuvre est mise à disposition sous licence CC – BY – NC : Attribution – Pas d'Utilisation Commerciale 2.0 France.

« Projets industriels : quelle place pour la concertation ? »

Décider ensemble

30, rue des Favorites 75015 Paris

Tél. 01 48 42 05 00

Fax. 01 56 23 28 07

www.deciderensemble.com

Horisis conseil

7 ter, cour des petites écuries 75002 Paris

Tél. 01 48 88 80 50

Fax. 01 42 33 09 93

www.horisis.com

L'étude a été rédigée par Marion Roth (Décider ensemble) et Mehdi Karim-Drissi
(Horisis conseil)

Sous la direction de Luc Picot

Avec la participation de Grégoire Mages

Impression : en France par Copy-top. 52 Bd du Montparnasse 75015 Paris

ISSN : en cours.

Achévé de rédiger le 13 mai 2014.

PUBLICATIONS DE DECIDER ENSEMBLE



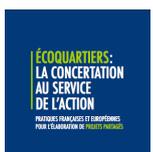
Comment associer les citoyens à la construction du Grand Paris ? – février 2014



Ouverture des données publiques et participation : quels enjeux démocratiques ? – novembre 2012



10 propositions pour moderniser notre démocratie – mai 2012



Ecoquartiers : la concertation au service de l'action – novembre 2012



Analyse des pratiques de la concertation en France – novembre 2011

A retrouver sur www.deciderensemble.com/publications

DECIDER ENSEMBLE

30, rue des Favorites – 75015 PARIS

01.48.42.05.00

contact@deciderensemble.com

www.deciderensemble.com

Mai 2014