

ANALYSE DES PRATIQUES DE LA CONCERTATION EN FRANCE



Décider ensemble

*Créer une culture
de la décision partagée*

ANALYSE DES PRATIQUES DE LA CONCERTATION EN FRANCE

Une étude de
Décider ensemble



LE MOT DU PRÉSIDENT



Bertrand Pancher
Président de *Décider ensemble*
Député de la Meuse

CETTE ÉTUDE est la première de cette ampleur réalisée par *Décider ensemble*. Elle sera certainement une base de réflexion pour les travaux à venir de l'association et constitue un complément aux séminaires et petits-déjeuners que nous organisons régulièrement depuis 2008. Elle a nécessité une mobilisation de tous les instants de l'équipe de *Décider ensemble* mais aussi des maîtres d'ouvrages et des acteurs interviewés que je remercie vivement ici. Je tiens bien entendu à remercier également les membres du comité de pilotage qui ont contribué à la qualité de ce travail par leurs propositions ainsi que l'ADEME qui l'a soutenu activement depuis la fin de l'année 2009.

De nombreuses réglementations en France et en Europe ont vu le jour pour mieux associer les citoyens aux décisions qui les concernent. J'ai été rapporteur du titre « Gouvernance » de la loi portant engagement national pour l'environnement dite « Grenelle 2 », promulguée le 12 juillet 2010, et je suis aujourd'hui en charge du suivi de l'application de cette loi à l'Assemblée nationale. Je suis convaincu que le Grenelle de l'environnement est un succès et que les mesures décidées favoriseront une meilleure prise en compte du développement durable dans tous les secteurs d'activité de la société. Mais sans la volonté des élus, des entreprises et des associations ainsi que celle de nos concitoyens, ces réglementations ne peuvent porter leurs fruits. Dans le cadre de mes fonctions parlementaires, je constate tous les jours combien les parties prenantes sont en attente d'outils et de méthodes afin de favoriser un meilleur dialogue et une meilleure compréhension réciproques.

Pourtant les maîtres d'ouvrages publics et privés prennent conscience de la nécessité de mieux articuler leurs projets aux préoccupations des territoires. Ce travail a pour ambition de faire état d'expériences très concrètes de concertation mises en place par les porteurs de projet. Il doit aussi permettre de dégager des pistes de propositions pour améliorer nos modes de concertation dans les territoires. Conscients de la diversité

des situations tant en termes de projets qu'au niveau territorial, nous avons développé une analyse pragmatique qui nous permet de faire la « preuve par l'exemple » qu'une concertation bien menée peut être très bénéfique. Il ne faut pas être naïf, les conflits ne se régleront pas d'un coup de baguette magique, mais la concertation peut permettre d'apaiser certains débats qui nécessitent de prendre le temps de la réflexion et de l'expertise.

Je suis heureux de constater que les maîtres d'ouvrage ont très largement joué le jeu de notre étude. J'observe avec satisfaction qu'ils dépassent de plus en plus le cadre réglementaire pour proposer des formes de concertation souvent innovantes pour des projets ayant parfois un impact très fort sur les territoires.

Je remarque enfin que le souhait de faire progresser nos pratiques démocratiques – qui par définition seront toujours imparfaites – est source d'efficacité. Cette étude le confirme et je souhaite le répéter ici : les notions de « participation » et d'« efficacité », non seulement ne s'opposent pas, mais sont au contraire très complémentaires. Un projet dont les modalités de réalisation sont débattues suffisamment en amont sera mieux compris et plus partagé. Ce projet s'en trouvera renforcé, il s'insèrera mieux sur le territoire et le maître d'ouvrage sera plus légitime pour proposer d'autres réalisations à l'avenir.

A contrario, la tentation du passage en force risque d'engendrer des conflits locaux et d'entraîner une judiciarisation croissante des procédures, ce qui retarde les projets et s'avère au final contre-productif.

Évidemment il y a des difficultés, notamment pour les maîtres d'ouvrage qui doivent modifier certaines habitudes et s'organiser. Néanmoins, certains ont déjà pris les devants et ont saisi l'intérêt de mettre en place des stratégies de concertation adaptées à leurs projets. Je tiens ici à les féliciter pour leur courage et leur capacité à élaborer une réflexion sur le long terme, à même de correspondre aux enjeux d'un développement plus durable, plus respectueux de l'environnement et de l'homme. ■

REMERCIEMENTS

- Nous tenons à remercier les membres du comité de pilotage pour leur assiduité, leur investissement dans ce travail et la richesse de leurs points de vue :
Olivier AIMONT, Jean-Louis BATANY, Bruno BOUVIER, Gerald BRUN, Patrice CARRE, Paul CARRIOT, Serge CAZANAVE, Frédéric DECK, Olivier DELEU, Chantal DERKERNNE, Amélie DUROZOY, Jean-Marc DZIEDZICKI, Alexandra EB, Albane GASPARD, Claudia GROSS, Olivier HERZ, Didier LAINE, David LANDIER, Sophie LAWSON, Hervé LIST, Laurence MONNOYER-SMITH, Louis NATTER, Jérôme NENERT, Valérie RENAULD, Philippe SCHMIT, Marie-Françoise SEVRAIN, Gwenola STEPHAN, Elisa VALL, Stéphanie WOJCIK.
- Nous tenons également à remercier les personnes interviewées dans ce rapport pour leurs témoignages :
Thierry BURLLOT, Sylvie LEBREUX, Michel PÉRIGORD, Fabrice PIAULT.
- Nous remercions les étudiants de l'Université de Technologie de Compiègne (UTC) qui ont participé à la réalisation de l'étude :
Yoan PIMBERT et Nicolas SOBANSKI
- Enfin nous remercions les personnes rencontrées sur le terrain pour leur disponibilité et leur intérêt pour ce travail.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	
UNE ÉTUDE DESTINÉE AUX PRATICIENS DE LA CONCERTATION	11
PREMIÈRE PARTIE	
LES BONNES PRATIQUES DE CONCERTATION, LA PAROLE À CEUX QUI LA FONT !	23
I. Les pré-requis : l'importance de la phase préparatoire	26
II. Concevoir la méthodologie	46
III. Les savoir-être favorisant le bon déroulement du processus	59
IV. Parachever la démarche : le lien à la décision	63
Conclusion intermédiaire de la première partie : un équilibre subtil	68
DEUXIÈME PARTIE	
REGARDS CROISÉS SUR TROIS EXPÉRIENCES DE CONCERTATION	69
I. PREMIÈRE SECTION	
Une étude thématique : les démarches de concertation dans le domaine éolien	74
II. DEUXIÈME SECTION	
Une étude sur une infrastructure de transport : la « concertation territoriale » du projet « LGV Poitiers-Limoges »	102
III. TROISIÈME SECTION	
Une étude sur une infrastructure industrielle : la concertation informelle pour le projet de terminal méthanier de Dunkerque	132
Conclusion intermédiaire de la deuxième partie : concerter ou codéfinir une solution	160
CONCLUSION GÉNÉRALE	
CONCERTATION ET GOUVERNANCE	165
Mise en perspective par Laurence MONNOYER-SMITH	170

ANALYSE DES PRATIQUES DE LA CONCERTATION EN FRANCE

Partant du constat de l'essor des pratiques de concertation et de leur hétérogénéité, cette étude est construite à partir de l'analyse de données recueillies par questionnaires et de trois monographies. **Elle propose un questionnement pratique afin de pouvoir adapter chaque démarche à son projet et à son contexte ainsi qu'une réflexion sur les processus sur lesquels reposent les apports de la concertation.**

➔ Dans un premier temps, à partir de l'**analyse des grandes tendances et des conseils des porteurs de projet** se dessine distinctement une réflexion pratique pouvant servir de fil conducteur pour l'élaboration et la mise en œuvre d'une démarche de concertation.

Au préalable apparaît la **nécessité de définir les objectifs de la démarche**, de prendre conscience de ressources à mobiliser et du contexte dans lequel s'insère le projet et aussi de partager les règles du jeu avec les destinataires de la concertation.

Ensuite, l'**élaboration du dispositif** implique de répondre à des questions de « bon sens ». À qui s'adresse la démarche ? A quel moment lancer la concertation ? A quel rythme la maintenir ? Sur quels outils s'appuyer ? Il s'agit avant tout de diversifier et d'adapter les médias aux différents « publics », notion faisant appel aux différentes dimensions de l'individu : du citoyen au consommateur, en passant par l'habitant ou l'utilisateur.

Néanmoins, **la réflexion méthodologique ne doit pas sous estimer l'importance des qualités humaines** qui participent du bon déroulement d'une concertation. Souplesse, savoir-être relationnel et posture d'ouverture sont de mise.

Enfin, une démarche de concertation ne saurait être complète **sans formaliser le lien à la décision** prise par l'autorité en charge du projet et dont la décision motivée devra être publiée et expliciter les tenants des arbitrages effectués sur la base du dialogue tenu lors de la concertation.

➔ La seconde partie de l'étude analyse plus finement les **apports de la concertation** à travers **trois études de cas** portant sur plusieurs démarches de concertation appliquées à des projets différents.

Que ce soit la diversité des stratégies mises en place pour des projets de parcs éoliens, la « concertation territoriale » relative au projet de Ligne à grande vitesse (LGV) Poitiers-Limoges ou la « concertation informelle » relative au projet de terminal méthanier de Dunkerque, l'analyse des jeux d'acteurs et des processus décisionnels montre que **les démarches de concertation jouent non seulement sur l'opposition que peuvent susciter ces différents projets mais aussi sur les projets en tant que tels.**

La concertation sur projet ne saurait épuiser la problématique de la gestion de projet au regard de son environnement relationnel dans la mesure où elle **dépend d'un cadre plus général, celui de la gouvernance**¹. Néanmoins, l'étude identifie nettement les apports de la concertation : **bonification du projet, construction de compromis, production de connaissance, construction de liens de coopération et/ou de confiance avec les parties prenantes...** Autant de raisons d'envisager sérieusement de pratiquer la concertation ! ■

INTRODUCTION

UNE ÉTUDE

DESTINÉE AUX PRATICIENS

DE LA CONCERTATION



I. LE DÉVELOPPEMENT DE LA CONCERTATION

Depuis une vingtaine d'années, **la concertation s'invite dans les pratiques de nombreux porteurs de projet**. L'essor de ces démarches s'explique non seulement par l'évolution des contraintes législatives et réglementaires instituant un principe de participation du public, mais aussi par le volontarisme de nombreux porteurs de projet indépendamment du cadre obligatoire.

En effet, depuis le Sommet de la Terre de Rio de Janeiro en 1992, le développement durable est de plus en plus au cœur des politiques publiques, industrielles et commerciales. Ce Sommet a démontré également que les trois notions (économie, social et environnement) ne doivent pas et ne peuvent pas être appréciées séparément. Plus récemment, la signature de la convention d'Aarhus par l'Union européenne le 17 février 1998², qui stipule que « *toutes les parties doivent garantir les droits à l'accès à l'information sur l'environnement et la participation du public au processus décisionnel* », montre encore une fois la nécessité d'impliquer les populations dans la mise en place des politiques publiques et à plus forte raison dans les politiques de protection de l'environnement. En France, dans le cadre de la dynamique lancée par le Grenelle de l'environnement, il faut pouvoir intégrer tous les acteurs dans des processus de concertation, afin qu'ils s'approprient les actions engagées et pour que les décisions soient ainsi plus démocratiques, mieux comprises et donc plus légitimes. Il est par exemple impossible d'imposer des mesures de protection de l'environnement et de maîtrise de l'énergie sans une mobilisation des parties prenantes et leur implication dans l'élaboration des politiques publiques. Le risque existe alors que les décisions prises d'« en haut » soient rejetées par les acteurs et les populations locales et soient donc inapplicables.

Pourtant, les maîtres d'ouvrages publics et privés mais aussi les administrations sont souvent démunis en termes d'outils et de méthodes de concertation. La loi dite « **BARNIER** » du 2 février 1995 a créé la Commission nationale du débat public (CNDP) et institutionnalisé les débats publics puis, la loi Démocratie de proximité de février 2002 a rendu cet organisme indépendant. Cependant, cette avancée majeure de la législation ne s'applique qu'à des projets de dimension importante ayant un impact particulièrement significatif sur l'environnement et l'activité économique. En ce qui concerne les projets de dimension plus modeste, plusieurs lois ont favorisé la prise en compte de la participation du public. Citons notamment la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature qui institue l'étude d'impact, la loi du 12 juillet 1983 (dite « **BOUCHARDEAU** ») sur la démocratisation des enquêtes publiques ou encore l'article L.300-2 du code de l'urbanisme qui prévoit la mise en place d'une concertation pour les projets urbains. Mais ces lois successives n'ont pas défini de procédures précises de concertation, elles ne représentent qu'un cadre réglementaire.

Ainsi, **en l'absence de précisions sur les modalités de concrétisation de la concertation, les pratiques se diversifient et cela d'autant plus que les porteurs de projet ne se limitent pas au cadre réglementaire obligatoire** et se lancent dans des processus de concertation de manière autonome. Des acteurs multiples - entreprises privées et publiques, collectivités territoriales, Etat - sont en effet conduits à mettre en place des dispositifs de concertation dans de nombreux domaines.

Ainsi, les démarches qualifiées de concertation peuvent faire référence à des expériences très différentes allant de l'information à la co-décision avec le public. Cette hétérogénéité des processus de concertation existants pose question.

II. POURQUOI ET COMMENT METTRE EN PLACE UNE CONCERTATION?

Sur le plan théorique : **comment définir la concertation ?** Que recouvrent concrètement les démarches de concertation ? Il s'agit d'apporter une proposition de définition qui ne soit ni purement empirique, ni trop normative, en s'appuyant sur des critères définis hors de tout contexte. En effet, à ce jour, la concertation demeure mal définie. Si de nombreux documents officiels y font référence, ils n'en proposent pas nécessairement une définition. Plus encore, lorsque c'est le cas, l'hétérogénéité des contenus témoigne de l'instabilité de la notion, instabilité renforcée par l'hétérogénéité des pratiques.

Sur la plan pratique : quels sont les apports de la concertation ? À quelles conditions peuvent-elles porter leurs fruits ? Y a-t-il, au-delà de la diversité des pratiques, des invariants méthodologiques permettant aux démarches de concertation de remplir les objectifs qui leurs sont assignés ? Autrement dit, **pourquoi et comment « faire de la concertation » ?**

Dans le cadre de ce travail, *Décider ensemble* a adopté une définition non restrictive de la concertation afin de rendre compte des pratiques des porteurs de projet utilisant cette notion. Il s'agit d'une définition large constituant, plutôt qu'un cadre normatif, un outil pour prendre connaissance des relations des porteurs de projet avec leur environnement relationnel (parties prenantes et/ou public), lorsqu'ils les qualifient de « concertation ». En ce sens, le terme « concertation » recouvre toute forme de dialogue impliquant des relations ascendantes et descendantes.

La réflexion porte sur les apports de la concertation (ou plus précisément sur les objectifs qu'il est possible de lui assigner) et sur la méthode de concertation à proprement parler. Si la législation ne donne **pas de formule « clef en main »**, la **diversité des**

enjeux des maîtres d'ouvrage, des projets (ampleur, morphologie de l'implantation : linéaire ou surfacique) **et des spécificités territoriales** (territoires ruraux ou urbains, mémoire du territoire, rivalités politiques locales, système d'acteurs...) invitent également à la prudence. Il ne s'agit pas d'apporter une réponse univoque au vu de la diversité des démarches mais de rendre compte de la nécessaire adéquation entre les buts poursuivis et le dispositif mis en place. En d'autres termes, l'objectif de cette étude est **d'identifier les bonnes questions à se poser pour concevoir et mener une concertation**. Le principe étant d'apporter des éléments de réponse opérationnels aux porteurs de projet, praticiens de la concertation sur les raisons et la façon de mener des démarches opérationnelles de concertation. Cela afin de mener une réflexion à même d'enrichir les démarches à venir.

III. UNE MÉTHODOLOGIE POUR ENRICHIR LA VISION DES PORTEURS DE PROJET PAR LE REGARD DES PARTIES PRENANTES

A. Un comité de pilotage pluraliste

Sur le modèle du fonctionnement de l'association, ce comité de pilotage présidé par Laurence MONNOYER-SMITH, Professeur en sciences de l'information et de la communication à l'Université de Technologie de Compiègne, regroupe des représentants de collectivités locales, d'entreprises privées et publiques, d'associations, de la Compagnie nationale des commissaires enquêteurs et bien entendu de l'ADEME en tant que financeur du projet.

Structures membres du comité de pilotage

UNIVERSITÉS

Université de Technologie de Compiègne (Laurence Monnoyer-Smith),
Université Paris-Est-Créteil (Stéphanie Wojcik).

ASSOCIATIONS

FNE (Frédéric Deck); UNCPPIE (Olivier Aimont) ; AFITE (Paul Carriot) ; TDIE (Olivier Deleu) ; Fondaterra (Alexandra Eb) ; CNCE (Marie-Françoise Sevrain) ;

ENTREPRISES

France-Telecom Orange (Sophie Lawson, Bruno Bouvier, Jean-Louis Batany et Patrice Carré) ; RFF (Jean-Marc Dziedzicki) ; RTE (David Landier, Hervé List et Didier Laine) ; Valorem (Gerald Brun) ; GRTgaz (Serge Cazanave) ; SITA (Claudia Gross) ; GSM (Catherine Barbier-Azan) ; EDF (Jérôme Nenert) ; La Poste (Elisa Vall).

COLLECTIVITÉS LOCALES

AMF (Gwenola Stephan) ; AdCF (Philippe Schmit).

ÉTAT

ADEME (Albane Gaspard), DATAR (Amélie Durozoy), ANDRA (Valérie Renauld) ;

Ce comité de pilotage s'est réuni très régulièrement :
10 réunions ont été organisées entre octobre 2009 et avril 2010.

B. Une méthodologie quantitative et qualitative pour diversifier les points de vue

Les deux volets de la méthodologie, une enquête quantitative menée auprès de 69 porteurs de projet et trois études de cas, ont permis de recueillir des données complémentaires.

1. Le questionnaire pour faire émerger les pratiques et les recommandations des porteurs de projet

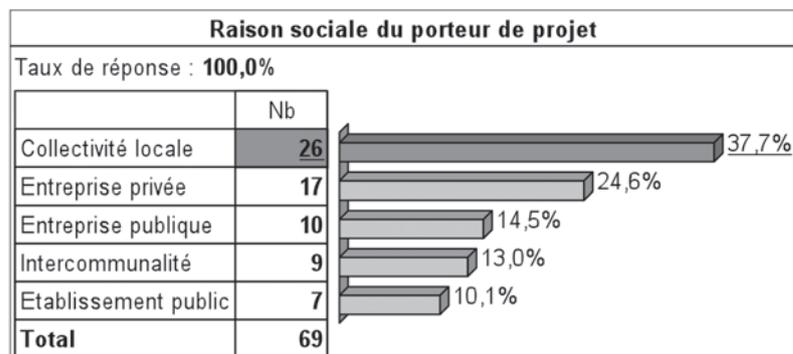
Le questionnaire « Analyse des pratiques de la concertation »³, élaboré par le comité de pilotage et diffusé à travers le réseau de l'association et de ses partenaires, a permis de recueillir des informations objectives sur les pratiques de concertation des porteurs de projet (caractéristiques du projet et du dispositif, outils utilisés) mais aussi des informations plus subjectives (impacts sur le projet, difficultés rencontrées, conseils).

Précisons que ce questionnaire a été conçu comme un outil destiné à un usage double : outil de recueil de données destiné à enrichir la connaissance, il vise aussi à faire vivre le retour d'expériences auquel participent les membres du réseau de l'association. En effet, sur le terrain, de nombreuses concertations ont été menées qui mériteraient d'être mieux connues. *Décider ensemble* souhaite créer, à destination des décideurs, une « boîte à outils » des pratiques innovantes de concertation. Pour cela, une plate-forme d'échange a été créée sur le site internet de *Décider ensemble* (www.deciderensemble.com) ; onglet

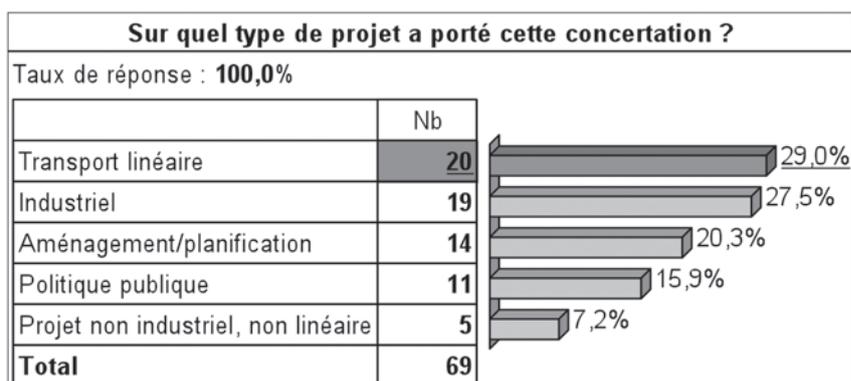
Travaux/Retour d'Expérience) afin d'assurer le partage et la diffusion de ces expériences. Les réponses sont disponibles à la consultation des membres de l'association qui peuvent contacter le référent du projet concerné si ce dernier a donné son accord, les répondants pouvant choisir de répondre de manière anonyme. Fort de 69 questionnaires exploitables, l'échantillon présente un panel varié de pratiques de concertation. Ce panel nécessite cependant des précautions d'interprétation et n'a pas valeur scientifique en termes de représentativité. De plus on observe que la plupart des répondants ont préféré répondre de manière non anonyme, ce qui introduit un biais dans la mesure où les porteurs de projet se révèlent plus enclins à faire part d'expériences réussies que des difficultés rencontrées. Dans ce cadre, toutes les citations mobilisées dans le rapport sont extraites d'entretiens réalisés à la suite de l'exploitation des questionnaires.

L'échantillon apparaît suffisamment équilibré et diversifié pour permettre d'établir un premier tableau des pratiques de la concertation et de dégager des recommandations pertinentes. En effet, ces expériences concernent :

➔ **Des structures diversifiées** : principalement des collectivités locales et des intercommunalités (51%) et des entreprises privées et publiques (39%) mais aussi des établissements publics (10%).



➔ **Des projets de nature différente** : principalement des projets de transport linéaire (29%), des projets industriels (27%) et des projets d'aménagement et de planification (20%) mais aussi des politiques publiques (16%) et des projets ni linéaires, ni industriels (7%).



➤ Des projets d'ampleur variable :

• Tant sur le plan financier... :

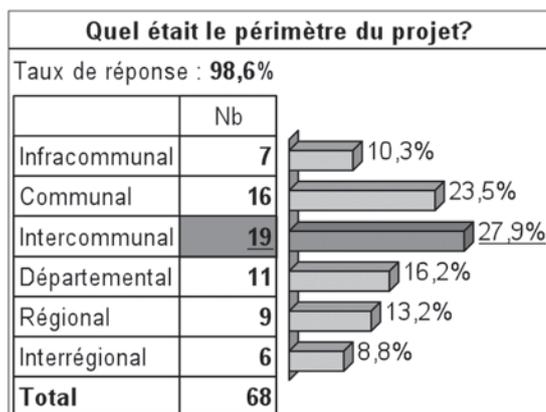
le projet dont le coût est le plus faible est de 90 000 euros, celui dont le coût est le plus élevé de 11 milliards d'euros.

Le coût moyen s'élève à environ 367 millions d'euros. Plus précisément, on recense :

- 12 projets au coût modéré (en deçà de 1 million d'euros) ;
- 15 projets au coût moyen (entre 1 et 15 millions d'euros) ;
- 12 projets au coût élevé (entre 15 et 50 millions d'euros) ;
- 15 au coût très élevé (au-delà de 50 millions d'euros).

• ... qu'en termes de périmètre :

- environ un tiers de projets locaux (échelles infra-communale et communale),
- un tiers de projets intermédiaires (échelle intercommunale) ;
- et un dernier tiers de grands projets (échelles régionale et interrégionale).

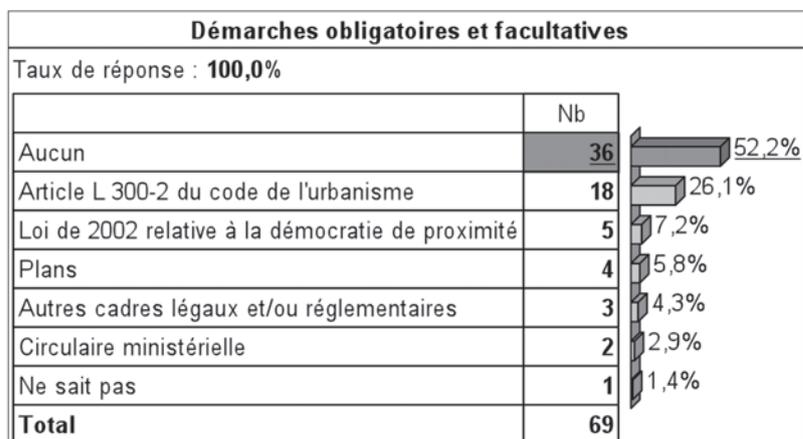


➤ Des expériences récentes :

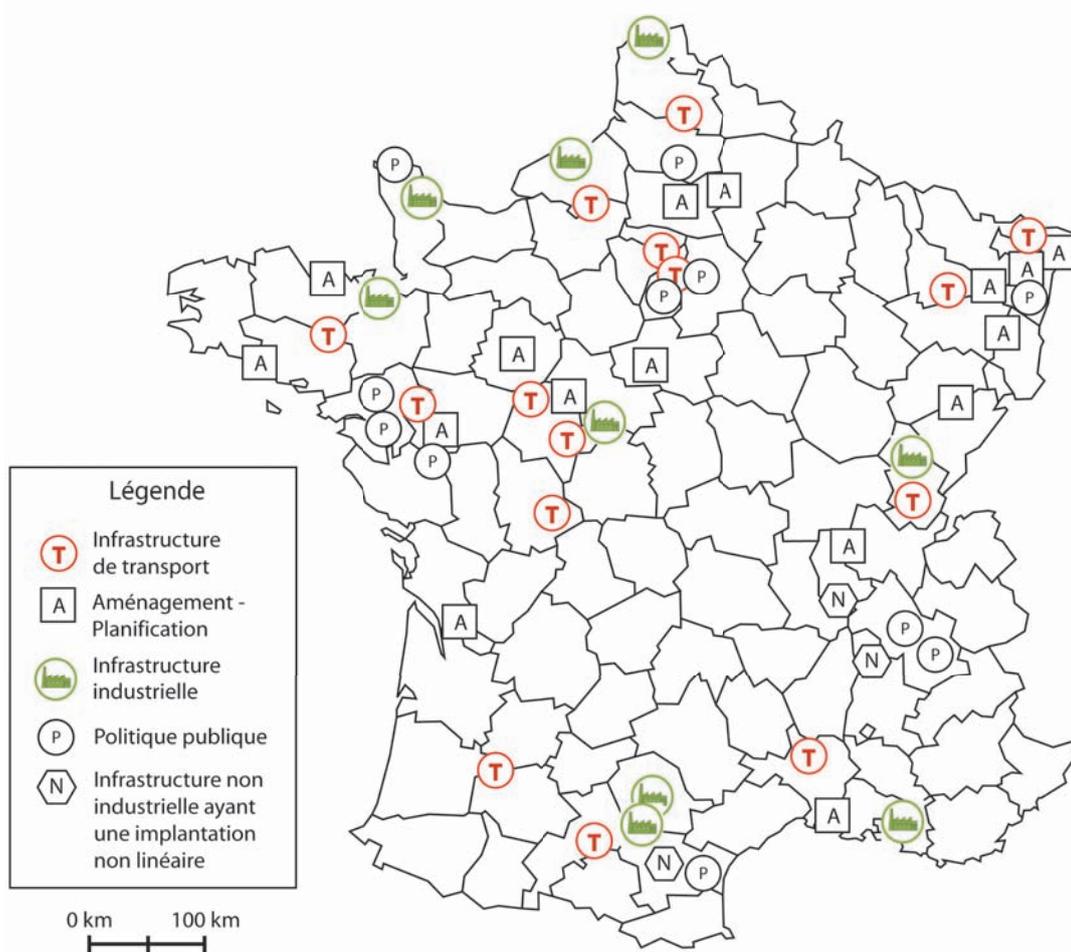
la grande majorité des démarches a été initiée au cours de la décennie 2000. Un peu plus de la moitié d'entre elles ont débuté entre 2007 et 2010.

➤ **Des implantations géographiques différentes** réparties sur l'ensemble du territoire français dans des zones dont la densité de population varie.

➤ **Des démarches de concertation obligatoires et facultatives** : l'échantillon comporte à peu près autant de concertations autonomes que de démarches dépendantes d'un cadre législatif et/ou réglementaire (ce qui ne signifie pas qu'elles n'aillent pas au-delà des exigences en la matière)



Carte schématique de localisation des projets étudiés



2. Des monographies pour croiser les regards

Aux 69 questionnaires s'ajoutent trois études de cas qui ont permis d'étudier plus en détail le processus de concertation et de décision et de croiser les regards des porteurs de projet et des parties prenantes. Pour chacune des études de cas, des entretiens d'acteurs et une recherche documentaire ont été réalisés. Les études de cas permettent d'**analyser de manière plus précise chaque dispositif de concertation, les jeux d'acteurs et l'évolution du projet**. Elles sont consacrées à des projets de nature différente :

- une politique publique à travers l'étude des pratiques de la concertation dans le cadre du développement de la filière éolienne ;
- un projet de transport linéaire à travers l'étude du projet de Ligne à grande vitesse Poitiers-Limoges ;
- un projet industriel dont l'implantation est surfacique à travers l'étude du projet de terminal méthanier de Dunkerque.

IV. DES RECOMMANDATIONS DES MAÎTRES D'OUVRAGES À L'ANALYSE DES PROCESSUS

À partir de l'analyse des pratiques et de la parole de praticiens de la concertation, la première partie de ce travail vise à réaliser un état des lieux des pratiques de la concertation par des constats et des éléments d'objectivation.

Ensuite, les trois études de cas éclaireront de manière plus fine le processus de concertation en analysant les jeux d'acteurs et en identifiant les apports de la concertation sur le plan des relations entre le porteur de projet et des parties prenantes et sur le plan du projet en tant que tel.

L'ensemble du travail a ainsi pour objectif l'élaboration de recommandations méthodologiques en matière de concertation.



ENTRETIEN AVEC...
LAURENCE MONNOYER-SMITH,
 Professeuse à l'Université
 de Technologie de Compiègne
 (UTC), présidente du comité
 de pilotage « Analyse
 des pratiques de la concertation
 en France »



Pourquoi l'UTC a-t-elle choisi de s'associer à cette étude ?

L'UTC possède un laboratoire de recherche, le Costech, dont une équipe⁴ travaille notamment sur les pratiques participatives et l'utilisation de technologies numériques. Ces chercheurs analysent la façon dont sont structurées les formes de la participation en ligne et hors ligne, en France comme au niveau européen. Rattachée à cette structure, je suis par ailleurs responsable d'un cours qui vise à sensibiliser les élèves ingénieurs à la thématique de la concertation, ses pratiques et son contexte juridique. Je demande à mes élèves de réaliser des projets de communication scientifique dans l'objectif de les former à partager, plus tard, leurs connaissances avec un public profane. Il me semblait particulièrement intéressant de faire participer ces étudiants au projet de *Décider ensemble* dans le cadre de ma collaboration avec le Conseil scientifique de l'association. Ainsi, en parallèle de leurs travaux universitaires, les étudiants de l'UTC ont effectué un travail de recherche documentaire et de préparation d'analyses pour l'étude de cas du terminal méthanier de Dunkerque.

Quel est l'intérêt de combiner une analyse quantitative par questionnaire et des études de cas ?

L'objectif était d'obtenir une image fidèle des pratiques de la concertation en France en recensant un grand nombre de concertations par l'intermédiaire d'une enquête auprès des maîtres d'ouvrage, collectivités et entreprises. Avec le comité

de pilotage de ce projet, nous avons élaboré un questionnaire aussi précis que possible à l'attention des maîtres d'ouvrage, afin de connaître la nature, la méthode et le budget de leurs concertations, les formes de participation attendues et obtenues, la satisfaction ou non qu'ils tiraient de ces expériences. Nous avons reçu 69 questionnaires exploitables, ce qui ne permet pas d'être exhaustif mais donne tout de même un bon aperçu des caractéristiques des concertations menées sur le territoire national. Ceci dit nous voulions aller plus loin en identifiant 3 cas emblématiques ou particulièrement innovants, que ce soit à travers les modalités de mise en œuvre de la concertation, très complètes, ou encore les relations complexes qui se sont développées entre les maîtres d'ouvrage et les parties prenantes.

Quel est l'intérêt d'une telle étude dans le contexte actuel ?

Les pratiques de concertation se sont énormément développées sous l'influence de la réglementation internationale, notamment depuis la Convention d'Aarhus en 1998. Leur cadre juridique s'est étendu et la concertation est devenue un impératif dans plusieurs domaines : celui des risques avec les plans de préventions des risques

« Il faut apprendre à s'écouter et reconnaître que les projets ne peuvent jamais s'appliquer "tels quels", car ils rencontrent la complexité du territoire. »

technologiques, de l'environnement avec les Agendas 21, de l'urbanisme... Il est important que les maîtres d'ouvrage se saisissent de ces dispositifs de manière concrète et qu'ils comprennent que la concertation peut permettre de mettre en œuvre les projets de façon apaisée. En effet la concertation aide à mieux définir les projets et à les inscrire dans le territoire de façon plus cohérente et plus légitime. De nombreux outils existent déjà afin de les aider à trouver des accords sur les points qui peuvent être litigieux. Mais cela reste

difficile car la concertation va à l'encontre de la tradition française centralisatrice qui s'appuie sur l'excellence des services étatiques et de la formation des ingénieurs. La concertation nécessite un apprentissage collectif : il faut apprendre à s'écouter et reconnaître que les projets ne peuvent jamais s'appliquer « tels quels », car ils rencontrent la complexité du territoire. Dans ce contexte l'action de *Décider ensemble* me semble tout à fait pertinente en termes de formation et de partage des expériences et des meilleures pratiques. ■



ENTRETIEN AVEC...
ALBANE GASPARD
 Service Économie et prospective
 ADEME



Pourquoi l'ADEME a-t-elle choisi de soutenir cette étude ?

L'ADEME travaille depuis une dizaine d'années sur la question de la concertation. Les premières réflexions sont nées autour d'un besoin pratique de comprendre les mécanismes sociaux qui se mettent en place autour d'objets techniques contestés (équipements de traitement des déchets, éoliennes...). Puis, la réflexion s'est élargie pour englober les questions de participation du public à l'élaboration de projets urbains (via, notamment, l'approche envi-

ronnementale de l'urbanisme) ou de projets de territoire (comme les plans climat territoriaux). Parce que les conséquences des actions de l'homme sur son environnement sont potentiellement dramatiques, et parce que les sujets qui touchent à l'environnement sont complexes et nécessitent le croisement des expertises, la concertation est au cœur des réflexions en matière de politique environnementale.

L'ADEME a donc une longue tradition de réflexion dans ce domaine. Nous développons notre réflexion avec l'objectif de faire le lien entre le monde de la recherche

et celui des acteurs de terrain. A côté du soutien que nous apportons à la communauté académique via des programmes de recherche tels que *Concertation, Décision, Environnement*, l'étude de *Décider ensemble* nous a semblé une façon intéressante de mettre à disposition des porteurs de projet des éléments d'analyse sur la concertation.

- Tout d'abord, en étudiant, par le biais d'un questionnaire, ce que les porteurs de projet mettent derrière le mot « concertation ». On parle beaucoup de concertation, mais qui peut donner une définition exacte de ce terme ? Cette étude avait pour objectif de faire un panorama des pratiques et des objectifs assignés à la concertation par les maîtres d'ouvrage, et ce retour sur les expériences de terrain nous a beaucoup intéressés. Par exemple, des questions comme celles du coût de la concertation, ou de son impact sur un projet, rejoignent les réflexions de l'ADEME.
- Ensuite, en analysant plus finement quelques cas de concertation pour en souligner les enjeux. Nous pensons que mettre à disposition des maîtres d'ouvrage ce type d'analyse dans un langage et sous un format qui leur soit accessible est essentiel.

Dans quelle mesure ce travail est-il susceptible de répondre aux interrogations des maîtres d'ouvrage ?

La position de maître d'ouvrage n'est pas facile... Ils sont en première ligne des conflits (d'intérêts, de valeurs, de représentations) inhérents à nos sociétés modernes. Et ils n'ont pas toujours fait l'effort de saisir les enjeux des situations nouvelles auxquelles ils sont confrontés. Je pense que ce travail est susceptible d'éclairer leur

réflexion sur plusieurs points :

- La compréhension des ressorts des conflits auxquels ils font face : en proposant une grille de lecture transversale des conflits, cette étude permet à des maîtres d'ouvrage travaillant dans un domaine (transport, énergies renouvelables...) d'apprendre des façons de faire de porteurs de projet dans des domaines différents, mais confrontés aux mêmes types de blocages sur leurs projets.

- Ce travail peut également éclairer les maîtres d'ouvrage sur ce qu'ils peuvent attendre des processus de concertation dans lesquels ils s'engagent. D'un côté, il met en avant les apports de la concertation : par exemple, la concertation pour la Ligne à grande vitesse Poitiers-Limoges a permis une meilleure prise en compte des impacts du projet sur l'environnement, avec des résultats tangibles comme la mise en place de passages couverts ou la préservation d'une vallée. De l'autre côté, il est très clair sur ce que la concertation au niveau local ne peut pas régler, en particulier les questions de valeurs contradictoires qui traversent notre société (les partisans de la ligne à haute vitesse contre ceux qui dénoncent l'obsession de la vitesse) ou l'absence de débat national sur certaines orientations politiques générales (comme la politique énergétique française).

Je pense que c'est là un apport principal de ce travail pour les maîtres d'ouvrage : leur montrer que la concertation renvoie à des enjeux qui parfois les dépassent, et qu'elle ne peut pas, comme une baguette magique, régler les questions d'acceptabilité des projets. Ne pas faire de fausses promesses aux porteurs de projet est un service crucial à leur rendre. ■

PREMIÈRE PARTIE

LES BONNES PRATIQUES

DE CONCERTATION :

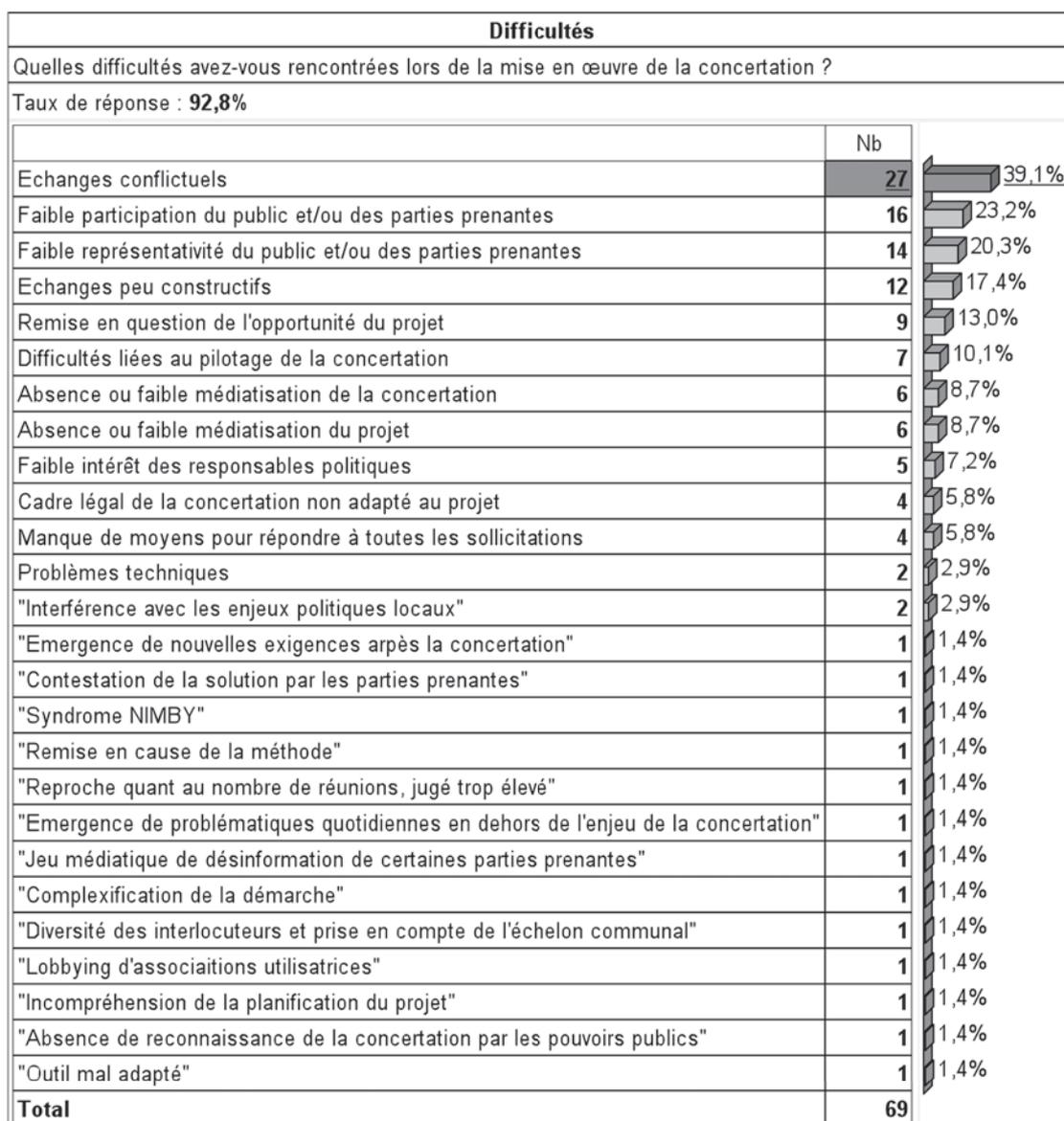
LA PAROLE À CEUX QUI LA FONT !

« *Ne jamais négliger la concertation* » ! « *Ne pas imposer une solution sans concertation préalable* »⁵ ! Ces appels à faire entrer la concertation dans les habitudes des porteurs de projet expriment la confiance que certains d'entre eux accordent à cette démarche. Pour d'autres, la mise en place de démarches de concertation sur projet est devenu un acquis : « *c'est un processus dont nous estimons, quoiqu'il arrive, qu'il doit accompagner tout le projet depuis son lancement jusqu'à sa mise en œuvre* » ou encore « *la mise en place d'une méthodologie de concertation est systématique pour nos projets* ». Au sein de certaines collectivités, des services internes sont consacrés à la concertation : « *le Conseil général dispose de compétences internes dans le domaine de la concertation, puisque une Mission Démocratie Participative a été créée en 2006-2007 pour accompagner les porteurs de projets dans le cadre de leurs actions de concertation* ». Néanmoins, ces remarques ne précisent pas les raisons de cet engouement et moins encore la méthode et les implications. Qui plus est, **les praticiens rencontrent des difficultés dans la mise en œuvre de leur démarche**. Ainsi, quand bien même ils estiment que la concertation a rempli les objectifs et qu'elle a satisfait les parties prenantes, ils ont également exprimé les difficultés rencontrées au cours de leur expérience.

Atteinte des objectifs et satisfaction des parties prenantes					
Selon-vous, les objectifs fixés au départ de la concertation ont-ils été remplis ?					
Selon vous, l'issue de cette concertation a-t-elle été globalement satisfaisante pour les acteurs concernés ?					
	objectifs atteints	objectifs plutôt atteints	objectifs plutôt pas atteints	objectifs pas atteints	Total
parties prenantes satisfaites	18	2	0	0	20
parties prenantes plutôt satisfaites	15	25	1	0	41
parties prenantes plutôt insatisfaites	1	0	2	0	3
parties prenantes insatisfaites	0	0	0	1	1
Total	34	27	3	1	65

La conflictualité des échanges constitue la difficulté que les répondants signalent le plus fréquemment (39%). Viennent ensuite la faible participation des destinataires de la concertation (23%) et leur faible représentativité (20%) mais aussi les échanges peu constructifs (17%), la remise en cause de l'opportunité du projet (13%) ou encore des difficultés liées au pilotage de la concertation (10%). Quelques-uns signalent en outre le manque de médiatisation du projet et de la concertation (9%), un faible intérêt des responsables politiques (7%), l'inadéquation du cadre obligatoire (6%), un manque de moyens (6%) ou des problèmes techniques (3%). Quand bien même ils apparaissent de manière isolée, il semble important de signaler les nombreux éléments qu'ont ajoutés les répondants parmi lesquels :

- des difficultés d'ordre méthodologique : adaptation des outils, nombre de réunions ;
- des difficultés liées aux jeux d'acteurs : lobbying, désinformation, interférence avec les enjeux politiques locaux.



Il est difficile de prétendre résoudre la conflictualité du fait de la nature même du processus. En effet, mettre en œuvre une concertation c'est à la fois informer et rendre possible l'expression des opinions des parties prenantes et/ou du public. Il apparaît inévitable que les conflits s'expriment lors de cette phase.

En revanche, **les autres difficultés soulevées invitent à engager une réflexion sur la façon d'améliorer la participation et la représentativité des différents publics de la concertation ou encore sur les méthodes et les outils employés et aussi sur la façon d'organiser le pilotage.**

Ces questions méthodologiques n'appellent **pas de réponse univoque**. En effet, quand bien même la concertation est devenue une constante pour certains, son champ

demeure très ouvert et les pratiques se révèlent diversifiées. Malgré cette diversité, est-il possible de formuler des conseils à ceux qui souhaitent initier ou approfondir de telles démarches ? L'analyse des recommandations délivrées par les porteurs de projet⁶ ayant procédé à l'exercice de la concertation a permis non pas de proposer un modèle de concertation uniforme et transposable à toute situation mais **de dégager des conseils méthodologiques pertinents** dans la mesure où certains apparaissent partagés par plusieurs porteurs de projet et de mettre en exergue les questions incontournables qu'implique toute réflexion sur l'élaboration d'une méthode de concertation. Cette analyse a permis de dégager l'**importance de la phase préparatoire** (I), les **questions clés à se poser pour concevoir le dispositif** (II), les **savoirs-être favorisant le bon déroulement de la démarche** (III) et enfin **différentes modalités pour lier le processus à la décision** (IV).

Cette première partie du travail s'attachera donc à une analyse méthodologique des pratiques de la concertation des porteurs de projet. Cette analyse suivra la concertation par le prisme du processus dont elle est l'objet : « de l'amont à l'aval », de la préparation de la concertation à la phase de réalisation, après décision. Cette partie a ainsi pour objectif une analyse par l'exemple, par le constat, en s'appuyant sur les 69 questionnaires réalisés par les porteurs de projets.

I. LES PRÉ-REQUIS : L'IMPORTANCE DE LA PHASE PRÉPARATOIRE

« Planifier les actions et avoir un coup d'avance »
 « Prendre le temps nécessaire à la préparation
 pour éviter les interventions " pompier " ».

Pour de nombreux porteurs de projet, la phase préparatoire est essentielle. En effet, plusieurs d'entre eux mettent l'accent sur l'importance d'« *anticiper la démarche de concertation* ». Cela implique pour certains de « *construire le système d'évaluation en amont* » ou de façon plus stratégique d'« *identifier les apports de la concertation pour le projet* ». **Cette phase d'élaboration implique surtout de clarifier les objectifs de la démarche, d'évaluer les ressources mobilisables, d'acquérir une connaissance approfondie du territoire et de définir les modalités du pilotage en incluant si possible les parties prenantes à l'élaboration de la méthode.**

A. « Pourquoi ? »

Définir les objectifs d'une concertation au-delà de l'information

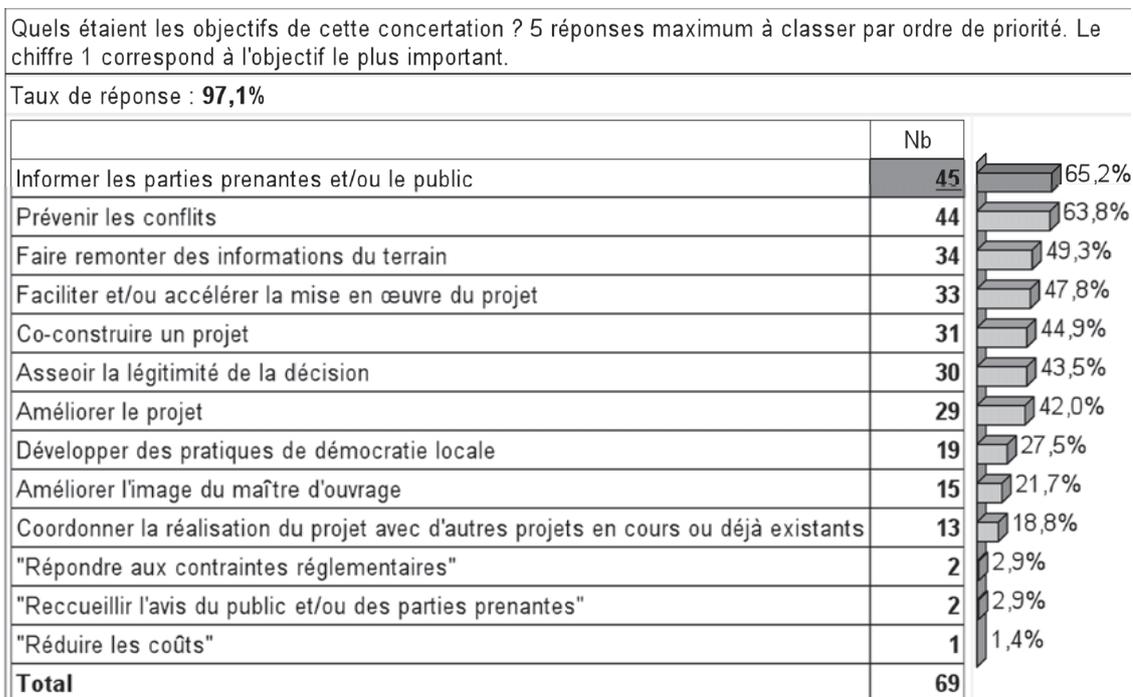
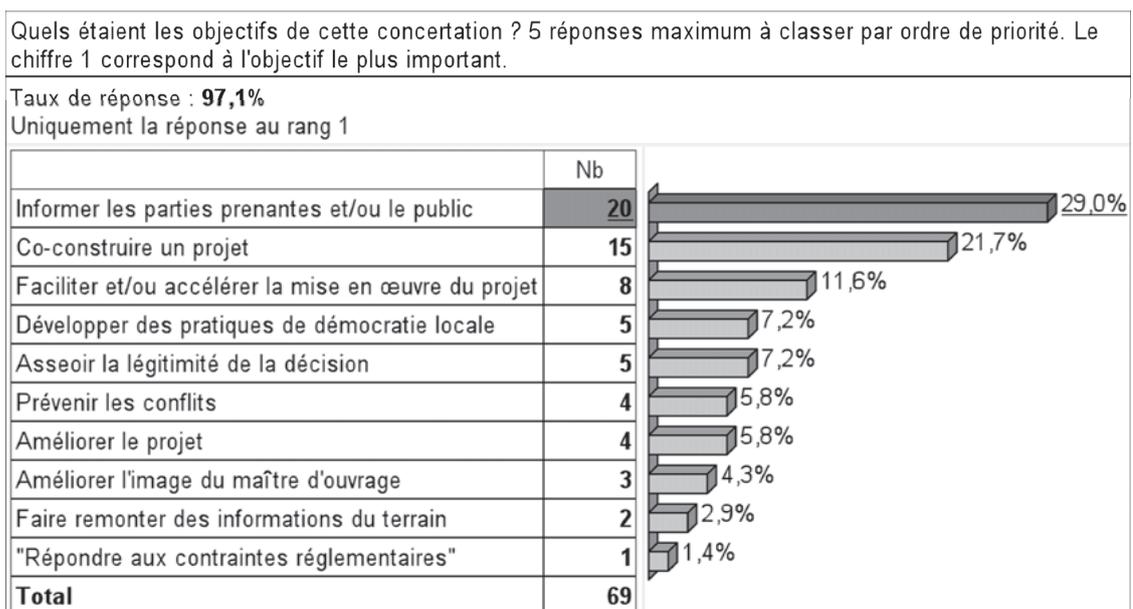
« Les résultats attendus par l'entreprise ne doivent pas être imposés au départ
sinon il est évident qu'il ne s'agit plus de concertation
mais de communication voire d'information pour les parties prenantes
qui se placent alors sans réserve dans une opposition
car « trahies » par l'usage abusif du terme de concertation. »

Outre les obligations légales et réglementaires, la réflexion sur les objectifs d'une concertation n'appelle pas de réponse unique. Se demander pourquoi organiser une telle démarche, c'est s'interroger sur les motifs du porteur de projet et sur leur faisabilité, mais c'est surtout offrir des sources de motivation des parties prenantes à participer. Une concertation qui n'aurait par pour objectif de valoriser la participation des parties prenantes et du public a peu de chance d'aboutir à une réelle mobilisation.

Les objectifs assignés à la concertation par les porteurs de projet révèlent la primauté accordée à l'information. En effet, à la question « Quels étaient les objectifs de cette concertation ? » en donnant pour consigne de classer par ordre de priorité 5 objectifs maximum (1 étant l'objectif le plus prioritaire, 5 le moins prioritaire), les réponses sont sans équivoque. « Informer les parties prenantes » constitue l'occurrence la plus fréquente, que ce soit en considérant l'ensemble des objectifs (c'est-à-dire parmi toutes les réponses apportées du 1er au 5e rang, tableau 1) ou l'objectif classé en 1ere position (c'est-à-dire parmi les réponses apportées uniquement au 1er rang, tableau 2). En effet, 65% des répondants estiment l'information comme l'un des objectifs et 29% d'entre eux le classent en première priorité. **La visée résolument informative des démarches de concertation semble incontournable et fait l'objet d'un fort consensus.**

Pourtant, l'information ne doit pas être considérée comme un objectif suffisant. En effet, d'autres objectifs apparaissent également importants. La primauté de l'information comme objectif prioritaire (tableau 2) est ainsi contrebalancée par la « co-construction du projet » (22%) et par le développement de pratiques démocratiques (7%). Des objectifs plus stratégiques constituent également l'objectif prioritaire (« faciliter et/ou accélérer la mise en œuvre du projet », 12%), tandis que 7% des répondants considèrent qu'il s'agit d'asseoir la légitimité de la décision.

En considérant l'ensemble des objectifs (tableau 1), on observe qu'outre l'information ascendante (« faire remonter les informations du terrain », 49,3%) en 3e position, les objectifs stratégiques sont prégnants (« prévenir les conflits », 63,8% ; « faciliter/accélérer la mise en œuvre du projet », 47,8%). La co-construction, la légitimation de la décision ainsi que l'amélioration du projet sont également largement citées (autour de 43% chacun).

Tableau 1 : l'ensemble des objectifs assignés à la concertation**Tableau 2 : l'objectif prioritaire assigné à la concertation**

En mettant en garde contre le risque que comporte le fait de « *ne pas avoir les moyens (humains) de ses objectifs (de concertation)* », l'un des répondants mesure à quel point les objectifs que l'on peut assigner à une démarche de concertation dépendent étroitement de ressources mobilisables, sur le plan humain certes mais aussi sur le plan financier ou encore sur le plan de la temporalité. Cependant, les ressources ne constituent pas les seuls déterminants des objectifs. La culture de l'organisation et de son environnement doivent également être prises en compte. Quel sens donne au terme « concertation » le porteur de projet ? Quelles pratiques, quelles représentations et quelles attentes en la matière sur le territoire ?

À travers les réponses obtenues, on constate à quel point les représentations de la concertation sont fluctuantes, les propos oscillant entre ouverture et fermeture, entre cadrage et souplesse. Jusqu'où le porteur de projet est-il prêt à aller dans la démarche ? L'étude d'opportunité est loin d'être anodine comme le suggèrent les propos d'un maître d'ouvrage qui déconseille de « *concerter si la collectivité ne prévoit pas de modification, si rien ou peu ne semble négociable. Opter dans ces conditions pour une information large du public* ».



S'interroger sur les objectifs de la démarche, c'est définir :

– **Quelle part le porteur de projet est-il prêt à consentir aux parties prenantes dans la définition même des règles du jeu ?**

– **Quel travail sur la neutralité de l'information et des débats le porteur de projet est-il prêt à engager ? (Quel degré d'information ? Quel rôle pour l'expertise externe ? Quel accompagnement de la démarche ?)**

– **Ces orientations correspondent-elles aux attentes des acteurs du territoire ?**

B. Prendre conscience des ressources nécessaires à mobiliser lors de la concertation

« Ne pas sous-estimer les moyens et le temps nécessaire à la conduite de la concertation : mobilisation des parties prenantes, information de la population, ... »

« *Anticiper la concertation* », c'est d'abord prévoir les moyens financiers et surtout humains nécessaires à son déroulement pour pouvoir la mener à bien.

1. Le coût de la concertation : une donnée difficile à déterminer

La définition du coût de la concertation soulève de nombreuses questions qui recourent en partie les préoccupations d'évaluation. Quel est le coût de la concertation par rapport au coût d'autres modes de règlement des conflits et notamment le mode juridique ? Il n'est pas possible, en l'état actuel des connaissances, de répondre à cette question. En effet les données recueillies mettent en exergue l'absence d'identification du coût de ces démarches.

Malgré un faible taux de réponse (35%), les données recueillies permettent de se faire une idée du coût de la concertation et surtout de son amplitude. **Le montant varie dans l'échantillon de 1 200 à 900 000 euros.** L'amplitude est donc importante mais nettement moins marquée que celle des projets.

Certains commentaires invitent à formuler l'hypothèse selon laquelle l'identification du coût serait facilitée par le recours à un prestataire extérieur : « *coût externe : mission cabinet d'études* », « *environ 900 000 euros hors taxe, correspondant au coût des différents prestataires extérieurs hors maîtrise d'ouvrage (assistance à maîtrise d'ouvrage Concertation et Communication, imprimeur, routeur, logisticien...)* ». Néanmoins, ce coût reste incomplet puisqu'il ne prend pas en compte les ressources mobilisées en interne pour la conception et/ou la mise en œuvre de la démarche.

Avez-vous identifié les coûts de cette concertation ?	
Taux de réponse : 100,0%	
	Nb
OUI	27
NON	42
Total	69

Coût de la concertation	
Si oui, quel a été le coût total hors taxe de cette concertation ?	
Taux de réponse : 34,8%	
Moyenne = 161 266,67	
Médiane = 80 000,00	
Min = 0 Max = 900 000	
Répartition en 5 classes de même amplitude	
	Nb
Moins de 200 000	17
De 200 000 à 399 999	5
De 400 000 à 599 999	0
De 600 000 à 799 999	1
800 000 et plus	1
Total	24

Le rapport entre le coût de la concertation et le coût du projet est d'une amplitude maximale dans la mesure où le coût de la concertation représente de 0,01% à 100% du coût du projet. Le coût de la concertation dépend-il de l'ampleur des projets ? Les données recueillies infirment cette hypothèse. En effet, les variations du coût de la concertation

apparaissent indépendantes à cet égard. Ce résultat doit cependant être interprété avec précaution, du fait du faible taux de questionnaires pour lesquels sont renseignés à la fois le coût du projet et celui de la concertation, mais aussi en raison de l'incertitude quant à l'homogénéité des méthodes d'identification du coût de la concertation. Néanmoins l'absence de corrélation indique que **l'ampleur du projet ne favorise pas mécaniquement l'importance du budget consenti à ces démarches**. A partir de ce constat il est possible de formuler d'autres hypothèses quant aux facteurs favorisant la mise en œuvre de démarches approfondies (dans la mesure où l'on se permet de considérer ce rapport comme un indice de volontarisme en la matière). En premier lieu, la nature du projet semble jouer. Le cas d'un agenda 21 présentant un rapport de 100% en témoigne - un agenda 21 est en soi un mode de concertation. Peuvent compter également des facteurs organisationnels tels que le contexte culturel de l'organisation ou encore sa politique en matière de dialogue et de concertation ou encore la situation sociopolitique locale dans lequel le projet s'insère (système d'acteurs, pratiques territoriales en la matière, etc.).

Pour conclure sur la question du coût, s'il reste difficile à évaluer, il apparaît indispensable de prendre conscience que la mise en place d'une concertation exige de mobiliser des moyens financiers. L'un des porteurs de projet propose même d'« identifier des financements publics d'accompagnement sur ce thème ».

2. Les ressources humaines indispensables

Plusieurs porteurs de projet mettent l'accent sur la **mobilisation nécessaire en matière de ressources humaines** dans la mesure où la présence de professionnels leur apparaît indispensable. Ils conseillent de « mettre en place une équipe disponible pour assurer la présence sur le terrain » ou « une équipe de projet dédiée et stable pour être bien identifiée par les acteurs locaux ». Ces expressions témoignent du recours à des professionnels spécialisés dans le domaine de la concertation. Néanmoins la mobilisation en termes de ressources humaines ne concerne pas seulement ces « professionnels de la participation »⁷, elle implique une équipe et des compétences plurielles, comme en témoigne un des porteurs de projet :

« La concertation sur un grand projet d'infrastructure doit être un travail d'équipe. Le responsable de la concertation sur un secteur doit être parfaitement identifié, être présent sur la durée et maintenir un dialogue permanent sur le terrain, même dans les situations difficiles. Il doit s'entourer de personnes compétentes sur les aspects techniques, économiques et environnementaux, et par ailleurs utiliser les moyens modernes de communication. »

Sans ressources humaines suffisantes, la réalisation d'une démarche approfondie est compromise comme en témoigne cette remarque : « nous avons depuis la phase de concertation partenariale pris du recul par rapport à la population. Les deux à mener de front sont extrêmement difficiles, ne serait-ce que pour des questions de moyens humains. »

C. Connaître le territoire

Au préalable, s'assurer d'une bonne connaissance du territoire dans lequel s'inscrit le projet est indispensable. Les porteurs de projet y prêtent une attention particulière en invitant à identifier le contexte, les enjeux et les acteurs locaux. Se révèlent ainsi nécessaire une « *bonne connaissance du milieu politique, social et culturel de la zone géographique* », la « *connai[ssance des] sujets polémiques auprès des élus [pour pouvoir] si possible les déminer* » et l'« *identifi[cation de] toutes les parties prenantes* ».

L'importance du repérage des acteurs peut être mise en relation avec certaines difficultés rencontrées par les maîtres d'ouvrage, notamment lorsque « *certaines acteurs se manifestent ou manifestent de nouvelles exigences après la fin de la concertation* ».

La connaissance du territoire implique :

- **la connaissance de la géographie, de l'histoire, de la culture, de la sociologie et de la politique du territoire ;**
- **la connaissance de la mémoire du territoire à travers l'histoire de ses conflits ;**
- **la connaissance des pratiques de concertation, qu'elles soient institutionnalisées à travers des instances pérennes de concertation spécifiques (commissions locales d'information et de concertation) ou généralistes (conseils de développement ou de quartier...) ou qu'elles soient informelles (lien étroit entre acteurs associatifs, politiques...);**
- **la connaissance du système d'acteurs (institutions, tissu associatif...), de leurs relations et de leur positionnement sur les enjeux du projet.**



ENTRETIEN AVEC...
THIERRY BURLOT
 Président de la Communauté
 de Communes Lonvollon-
 Plouha



Selon vous, quel rôle la concertation peut-elle jouer pour favoriser la cohésion d'un territoire ?

Il y a un problème en France car pratiquement personne n'a de visibilité sur les com-

pétences exercées par les différents échelons administratifs. Par exemple, les conseils généraux bénéficient d'une légitimité démocratique forte car leurs présidents sont élus au suffrage direct mais ils ont un pouvoir

local faible. C'est l'inverse pour les communautés de communes, qui elles exercent la compétence fiscale. Je constate chaque jour combien la concertation et les pratiques participatives sont importantes pour pallier ce manque de légitimité représentative au niveau intercommunal. Quel que soit le dossier que nous traitons, il comporte toujours des données techniques dont les citoyens n'ont pas forcément la possibilité de se saisir. La concertation est alors nécessaire pour expliquer ce que font les élus. Elle permet de faire participer les différents acteurs du territoire à la définition et à la mise en œuvre des politiques publiques. Pour que cela fonctionne, il faut créer des lieux de débat et de participation et faire en sorte qu'il y ait une véritable implication des acteurs, afin que la concertation puisse aboutir à une décision. Nous n'avons pas cette culture du partage des politiques publiques en France, or je suis convaincu que c'est ce vers quoi nous devons aller.

Selon vous, quel doit être le rôle des élus locaux dans une concertation ?

En tant qu'animateur du territoire, l'élu doit être le garant des bonnes conditions de la concertation. Il doit veiller à son équité afin que les parties prenantes aient les moyens de proposer une opinion. L'élu ne doit pas pour autant chercher à influencer cette opinion, mais il doit en tenir compte. Plus il se sera impliqué pour assurer la qualité de la concertation et plus il sera à l'écoute des avis exprimés, plus la décision finale, qui lui revient de par la loi, sera légitime. Cela nécessite bien sûr un travail de formation, de l'élu comme des parties prenantes, car pour bien se concerter il faut d'abord bien se comprendre.

Quels enseignements tirez-vous des concertations que vous avez menées ?

Nous avons sur notre communauté de communes un Conseil citoyen. Cette instance de concertation permanente m'apporte beaucoup car elle me permet de partager mes réflexions avec les habitants. Nous ne sommes pas toujours tous d'accord mais on discute, on s'explique, on se dit les choses. C'est un outil d'enrichissement du projet communautaire, une véritable « respiration » démocratique. Ce que je tire de mes expériences, c'est que la concertation ne doit pas se faire uniquement sur des projets ponctuels, car le risque est que les positions se résument au clivage pour/contre. Je crois plutôt à la concertation sur le long terme, par exemple pendant toute la durée d'un mandat. D'où la nécessité de construire un réseau d'acteurs intéressés par la démocratie participative, que l'on pourra d'autant plus mobiliser lors de « temps forts » de concertation. D'autre part, je me méfie des concertations trop tardives, car elles se cristallisent le plus souvent autour de l'opposition radicale aux projets. Au contraire, il faut que la concertation fasse partie intégrante de l'élaboration des projets. Je pense aussi que nous avons à notre disposition des outils qui pourraient être mieux utilisés, notamment les avis des Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER) qui sont une bonne aide à la décision. Enfin, je crois que la crise de confiance envers les élus que nous observons actuellement doit nous faire réfléchir à une nouvelle étape de la décentralisation, dans laquelle la concertation intercommunale serait inscrite comme un outil d'aménagement du territoire. ■

D. Définir le pilotage

« Organiser un comité de pilotage afin de mener la concertation sur toute la période d'élaboration d'un projet. »

En ce qui concerne la composition du comité de pilotage et sa densité, les porteurs de projet apparaissent partagés. L'un préconise de « constituer un comité de pilotage avec beaucoup de membres (un représentant par organisme) », tandis qu'un autre considère qu'un groupe de suivi trop élargi est pénalisant et déconseille « un comité de suivi trop important » en précisant que le nombre maximum de membres est, selon lui, de 15 personnes.

La question du pilotage apparaît comme un véritable enjeu. Mal défini, il peut nourrir des conflits comme le signale un porteur de projet ayant rencontré des difficultés sur ce plan : « Un Conseil régional qui a voulu s'emparer du pilotage de la concertation à la place du Préfet. [...] Le projet [...] a été pris comme otage par deux grands élus qui se sont opposés pour des enjeux locaux ».

Aussi, s'il est définitivement impossible de trancher entre ces deux options, la question mérite d'être soulevée afin que les décisions quant à la composition du comité de pilotage de la démarche soit pesées et prises en connaissance de cause. Une réflexion sur l'intégration d'un acteur particulier, le garant, est également à mener (voir encadré ci-dessous).

FOCUS

LE GARANT, UN ACTEUR À PART : NI PORTEUR DE PROJET, NI PARTIE PRENANTE

« Garantie avec un tiers intéressante »
« Se faire accompagner par un animateur neutre »,
« Prévoir ou disposer d'une instance de médiation
en cas de conflit, de blocage ponctuel du dialogue »

Pour un répondant regrettant qu'un garant n'ait pas été mis en place dans la démarche dont il rend compte, « ne pas avoir d'animateur neutre garant de la concertation » est une erreur à éviter. La notion de garant de la concertation est d'usage pour qualifier les personnes indépendantes de la maîtrise d'ouvrage et des parties prenantes qui sont désignées pour suivre le déroulement d'une concerta-

tion. Leur rôle n'est cependant pas toujours clairement défini, d'autant plus que les pratiques varient. L'enquête montre en effet que **la notion de garant est loin d'être stabilisée**.

En effet, quand bien même 39% des répondants estiment qu'un garant était en charge d'assurer la neutralité de la concertation, le mode de désignation et la qualité de ces garants sont disparates. Ainsi les répondants qualifient souvent de garants des prestataires désignés par la maîtrise d'ouvrage (10 garants sur les 28 signalés). Parmi ces prestataires : des bureaux d'études, des assistants à maîtrise d'ouvrage, des professionnels de la communication et/ou de la concertation.

Garant et mode de désignation	
Un garant était-il en charge d'assurer la neutralité de la concertation ?	
	Nb
Aucun garant	42
Garant désigné par le maître d'ouvrage	15
Garant désigné par le préfet	5
Garant désigné par la CNDP ou en lien avec elle	4
Garant désigné par une autre partie prenante	3
Total	69

Plus précisément, il est possible de distinguer différents profils au sein de l'échantillon :

- **le garant-prestataire** : un professionnel spécialisé désigné par le maître d'ouvrage. Il peut s'agir de cabinets d'études identifiés précédemment mais aussi d'associations ou d'animateurs/médiateurs ;
- **le garant lié à l'État** : généralement un fonctionnaire (mais aussi une association ou une commission) nommé par le préfet ;
- **le garant politique** : une personnalité politique nommée par le maître d'ouvrage ou une partie prenante ;
- **le garant lié à la CNDP** : un commissaire enquêteur, un universitaire ou un animateur-médiateur nommé par la CNDP ou en lien avec elle.
- **le garant extérieur** : un universitaire, ou un haut fonctionnaire plébiscité par les acteurs, etc.

Les différents profils des garants										
Un garant était-il en charge d'assurer la neutralité de la concertation ? Si oui, qui était ce garant ?										
NB : classification des 28 garants mentionnés dans 27 démarches en fonction de leur mode de désignation et de leur qualité										
	Presta taire	Fonctio naire de l'Etat	Animat eur/méd iateur	Person nalité politique	Univers itaire	Commi ssaire enquê teur	Associ ation	Commi ssion	Non réponse	Total
Garant désigné par le maître d'ouvrage	10	0	2	1	0	0	1	0	1	15
Garant désigné par la CNDP ou en lien avec elle	0	0	1	0	2	2	0	0	0	5
Garant désigné par le préfet	0	3	0	0	0	0	1	1	0	5
Garant désigné par une autre partie prenante	1	1	0	1	0	0	0	0	0	3
Total	11	4	3	2	2	2	2	1	1	28

➔ Le prestataire comme garant ? Un tiers capable de distanciation

Qualifier un prestataire de « garant » pose question, comme en témoigne les doutes de ce porteur de projet : « *je ne sais pas si on peut appeler ça vraiment un garant, mais plutôt une personne chargée d'avoir un regard objectif sur les propositions de la population et des acteurs* ».

S'il est difficile de nommer ainsi les prestataires, les porteurs de projet invitent à s'interroger sur leurs apports, loin de faire consensus. Pour certains il ne faut « *pas "sous-traiter" la concertation à un cabinet spécialisé. Les élus doivent aller au contact de la population et s'approprier la démarche* ». De plus ces prestataires n'ont « *pas toujours une bonne connaissance du territoire* » ou du « *contexte* ».

Pourtant, plusieurs porteurs de projet conseillent de « *s'appuyer sur une assistance à la maîtrise d'ouvrage, conseil en concertation et communication* » dans la mesure où ces professionnels apportent un appui opérationnel et surtout un savoir spécifique : « *animation des débats* », « *préparation des supports de discussion* », « *préparation de certaines séances, des comptes-rendus de séances* », « *accompagnement dans les démarches* », « *conception des modalités de la concertation* », « *continuité des débats* », « *tenue de la démarche* », « *expertise dans le domaine de la concertation* ».

Plus encore, plusieurs d'entre eux considèrent ces prestataires comme vecteur de neutralité : « *perception de neutralité pour les habitants* », « *la neutralité dans la conduite des échanges semble avoir été appréciée des participants* ». La présence d'un tiers semble améliorer les relations entre la maîtrise d'ouvrage et les parties prenantes. En effet, les porteurs de projet concernés signalent que leurs prestataires ont permis de garantir des échanges constructifs. Le prestataire peut en effet « *éviter de focaliser le débat sur le maître d'ouvrage* », « *cadrer* », « *recadrer* » ou « *recentrer* » le débat. De manière symétrique, il permet de relayer la parole des parties prenantes : c'est une « *anticipation des questions des habitants* », un « *relais et porte-parole des habitants* », une « *garantie de l'impartialité des débats et prise en compte de tous les avis* ».

C'est sa capacité à se positionner en tiers qui permet au prestataire d'améliorer la qualité du dialogue et de constituer un vecteur de neutralité.

Cette distanciation peut être apportée par :

- l'adoption d'une posture de médiateur ou de facilitateur : « *Apport : renforcement de la transparence de l'information et donc de la crédibilité de la démarche. Le garant était le bureau d'étude, indépendant, en charge de la synthèse de l'étude d'impact sur l'environnement. Il maîtrisait donc parfaitement tous les thèmes, et nous étions nous, lors des réunions, participants en tant que maître d'ouvrage, pour répondre aux questions techniques, sans plus* ».
- la mise en œuvre d'un dispositif technique à l'instar du panel : le prestataire intervient pour le « *choix d'un panel représentatif de la diversité humaine* » à travers la définition de critères techniques. Il apporte ainsi une certaine « *objectivité dans la sélection du panel participant aux conférences de citoyens* ».
- sa prise en charge financière par la puissance publique : « *coût important pour une collectivité qui doit en assurer le financement pour qu'il soit légitime* » (à propos d'un animateur/médiateur désigné par le maître d'ouvrage).

Cette distanciation peut nourrir des « *divergences de points de vue ponctuelles entre le commanditaire et le prestataire quant aux méthodes d'animation proposées* » mais sans elle l'apport du prestataire est compromis (« *inconvenient [du tiers prestataire] : investissement du garant dans le projet* »).

➤ **Un garant étatique ? Un tiers constructif**

Certains des répondants signalent des limites quant à la neutralité de ce type de garant : « *pas assez de recul, mais très à l'écoute* ». Son apport de neutralité est remis en cause « *quand l'Etat "garant de la neutralité" cède aux pressions de certains politiques influents et cesse d'être neutre il n'est plus crédible aux yeux de l'entreprise comme des autres parties prenantes non bénéficiaires d'arbitrages "non équitables"* ».

Malgré cette limite le garant lié à l'Etat constitue également un vecteur d'amélioration du dialogue à condition de prendre le temps : « *Apports : les échanges conflictuels avec le public sont devenus des échanges constructifs. Inconvénients : perte de temps dans le planning de projet* ».

➤ **Un garant politique ? Un porteur de projet plutôt qu'un tiers**

Les personnalités politiques semblent peu susceptibles de constituer à proprement parler un tiers. Quand bien même une autre partie prenante le désigne, cela ne garantit pas en soi la neutralité du processus comme en témoigne ce commentaire : « *Apports du garant : défense du projet, garde-fou contre les anti-projets notoires (ceux qui sont toujours contre tout, quelque soit le projet d'ailleurs, aussi contre le fait qu'il n'y ait pas de projets !)* ».

➤ Un garant en lien avec la CNDP ?

Le prolongement des pratiques du Débat public

Ce garant lié à la CNDP recouvre différentes réalités : commissaire enquêteur, médiateur, universitaire. La plupart des projets concernés ont fait l'objet d'un Débat public et la CNDP a recommandé de poursuivre la concertation avec un garant. Dans ce cadre les porteurs de projet soulignent le même type d'apports que ceux mis en exergue pour le tiers prestataire :

– **rôle d'appui méthodologique** : Le garant « *a permis une préparation optimale* » et « *a su faire évoluer l'organisation des réunions publiques* ».

– **rôle d'interface** entre porteur de projet et parties prenantes : « *le garant a permis de faire remonter au maître d'ouvrage les préoccupations très locales en amont des réunions publiques* » et « *a permis, pour le public, d'avoir un autre interlocuteur et de donner son avis à une personne neutre* ».

– **vecteur de neutralité** : « *observateurs extérieurs de la concertation, neutralité par rapport au dispositif mis en place, représentants de la CNDP (organisme reconnu), indépendants dans son discours donc écoutés* » [à propos d'une démarche avec 3 garants en charge de 3 territoires], « *le garant et la charte de la concertation rassurent les parties prenantes sur la transparence de la concertation menée par le porteur de projet* ». Il permet « *d'objectiver les points de tension entre les associations opposantes et le MOA* ».

– **vecteur de qualité du dialogue** que ce soit en incitant le porteur de projet à rendre des comptes ou en incitant les parties prenantes à respecter le dispositif. En effet, d'une part « *la mise en place d'un garant [...] a obligé le maître d'ouvrage à rendre des comptes sur le dispositif mis en place, et en particulier à dresser un bilan de la concertation transmis à la CNDP* », d'autre part, quand bien même les garants « *n'empêchent pas certains participants d'enfreindre les règles et d'adopter des attitudes peu constructives ; le garant en témoigne également dans son compte-rendu, ce qui incite certains participants à limiter ce type de comportement* ».

– **un témoin de la qualité du processus** : « *à l'issue de la concertation, le garant a souligné la qualité des actions menées par le MOA dans son rapport au préfet* ».

Les porteurs de projet mettent en exergue certaines limites : un « *statut ambigu* » dans la mesure où le garant est « *engagé par le porteur de projet* », le « *manque de disponibilité* » dans la mesure où le garant exerce une autre activité.

Évidemment, ces catégories de garant ne sont pas stabilisées. Ainsi certains cas montrent que le statut du garant est parfois complexe. Il peut être une instance collégiale ou encore un individu désigné par le préfet à la demande de la CNDP ou une personnalité désignée par le maître d'ouvrage mais rémunéré par une collectivité... Plus encore, l'analyse des apports identifiés par les porteurs de projet montre que la posture du garant varie. **Ainsi, au-delà de leur mode de désignation et de leur qualité, les garants remplissent différents rôles ou missions :**

– **un rôle d’observateur ou de greffier**

Dans une posture très distanciée le garant observe le processus de concertation, enregistre les remarques des parties prenantes sur le dispositif et/ou le projet. Il témoigne du déroulement du processus de concertation mais ne se positionne pas sur le projet en tant que tel.

– **un rôle de facilitateur ou d’interface**

Dans une posture intermédiaire, le garant transmet la parole du maître d’ouvrage et des parties prenantes et peut participer à l’animation des débats ;

– **un rôle actif**

Dans une posture plus engagée, le garant peut être force de proposition sur le dispositif de concertation et/ou sur le projet. Ainsi certains porteurs de projet attribuent au garant un large rôle de proposition et d’élaboration de solution. L’un conseille d’« *organiser une concertation prise en charge par un tiers de type associatif ayant pour but de mettre en œuvre une dynamique de projet* », un autre estime que le garant « *permet de construire des pistes de compromis pour continuer le dialogue, éviter le blocage, éloigner les interventions extérieures au débat et surtout éloigner toute tentation du « moratoire »*. ■



ENTRETIEN AVEC...
MICHEL PERIGORD,
Garant de la concertation
du projet LGV Poitiers-Limoges

En quoi consiste votre rôle dans la concertation sur le projet de LGV Poitiers-Limoges ?

RFF ayant souhaité qu'une personnalité indépendante s'assure que l'information sur l'évolution du projet soit mise à la disposition du public, la CNDP a proposé au maître d'ouvrage de me désigner comme garant. Mes missions sont définies par la Charte de la concertation territoriale⁸ que RFF a négocié avec les parties prenantes (associations, élus, collectivités territoriales). La concertation se déroule en trois étapes, à l'issue de chacune je rédige un bilan. Au cours de chaque étape, nous faisons le point avec le maître d'ouvrage sur l'avancée de la concertation (3 à 4 réunions par an). À ces occasions je peux lui proposer d'augmenter le nombre des réunions publiques, la fréquence de ses communications ou encore de réaliser des études complémentaires. Mais cette action se limite volontairement à des suggestions ou à des recommandations. Je considère qu'un garant doit rester neutre, c'est pourquoi je ne prends pas part aux débats et ne peux encore moins les diriger. Je veille en revanche à ce que les

habitants puissent être directement informés par le maître d'ouvrage (sans devoir forcément passer par l'intermédiaire des associations). Pour moi le garant n'est pas là pour émettre un avis, contrairement au rôle assigné au commissaire-enquêteur, mais pour écouter et transmettre des informations aux différents acteurs du projet. J'encourage les discussions fondées sur des arguments plutôt que sur des slogans, c'est-à-dire les propositions constructives susceptibles de faire évoluer le maître d'ouvrage vers la prise en compte de tel ou tel aménagement (demandes qu'il n'est pas obligé de suivre).

Selon vous, quels avantages la concertation pilotée par un garant présente-t-elle ?

Le garant est avant tout un facilitateur des relations entre le maître d'ouvrage et les parties prenantes. Le garant pousse le maître d'ouvrage à aller au bout des possibilités de la concertation dans le cadre de la Charte. Il l'invite à optimiser les outils prévus : passer au plus vite de plans à l'échelle 1/50.000^e à des plans à l'échelle du cadastre (1/5.000^e) et ce, afin

que les habitants riverains du projet puissent évaluer leur situation personnelle. Dans le cas de la LGV Poitiers-Limoges, je pense que ma présence a poussé le maître d'ou-

vrage à aller plus au contact du public, et donc à recruter des personnels supplémentaires pour faire face aux 532 réunions de proximité organisées au cours de la deuxième étape par exemple.

« Le garant est avant tout un facilitateur des relations entre le maître d'ouvrage et les parties prenantes. »

la concertation : certaines personnes sollicitées ne répondent jamais. Enfin, selon moi, le garant devrait pouvoir assister « de droit » à toutes les réunions : je n'assiste qu'aux réunions pour lesquelles je suis invité, et, dans la mesure de mes disponibilités professionnelles. ■

Quelles difficultés avez-vous rencontré sur le terrain ?

La première difficulté est de s'entendre sur le sens du mot « concertation ». Telle que prévue par la Charte de la concertation territoriale de RFF, la concertation n'est pas un lieu de codécision, cela a pu décevoir certaines personnes. Par ailleurs si la Charte donne un cadre à la concertation, il est difficile de gérer les situations qu'elle ne prévoit pas. La durée de la concertation (trois ans pour la LGV Poitiers-Limoges) peut être également un problème parce que cela oblige le garant à être particulièrement vigilant pour ne pas se mettre en porte-à-faux. Le rôle du garant n'est pas facile, il est isolé mais cette solitude et aussi la garantie de son indépendance. De façon plus générale, je me rends compte qu'on ne peut pas forcer les gens à prendre part à

E. Définir les règles du jeu pour instaurer la confiance dans le débat

C'est un point essentiel souligné par de nombreux porteurs de projet. En effet, ces derniers préconisent d'explicitier de façon claire la méthode et le dispositif de concertation aux différentes parties prenantes. Il s'agit plus précisément de **lever l'ambiguïté sur la frontière entre le négociable et le non négociable, entre la décision et la concertation** et de définir précisément le rôle des parties prenantes.

Ainsi ils conseillent de « *définir les règles de concertation, l'animateur, les moyens d'intervention et le rôle de chacun* », de « *donner les règles du jeu aux acteurs dès le départ* », d'« *être transparent en expliquant les tenants et les aboutissants de la démarche* », de « *donner la règle du jeu des éléments négociables et non négociables au préalable* », d'organiser une « *réunion publique de lancement où sont explicités l'objet de la concertation, la portée et les règles de la concertation, le budget alloué, le calendrier...* », de « *présenter et expliquer la démarche aux habitants, en leur précisant ce que l'on attend bien d'eux* », d'« *être encore et toujours pédagogique sur la méthode et les attendus de la concertation* ». Ces nombreux propos témoignent d'un large consensus sur ce point.

À travers la mise en place de chartes élaborées avec les parties prenantes, certaines démarches de concertation témoignent d'un travail approfondi en matière de co-construction du dispositif même de concertation.

Il s'agit de ne pas négliger la période de discussion permettant d'élaborer la méthode de concertation. Ce que certains appellent « le débat sur le débat » doit permettre de définir des règles communes de dialogue. Une charte de la concertation élaborée avec les parties prenantes en est une illustration (voir ci-dessous).

FOCUS

LA CHARTE DE LA CONCERTATION : ÉLABORER ENSEMBLE LES RÈGLES DU JEU

Plusieurs porteurs de projet mettent en place des chartes destinées à clarifier les règles du jeu de la concertation. Ces chartes permettent d'améliorer la qualité des relations entre le porteur de projet et les parties prenantes et cela d'autant plus qu'elles font l'objet d'une co-définition. Ainsi **l'apport de cet outil croît avec le degré de participation des parties prenantes :**

- une charte imposée a un faible impact sur les relations entre porteur de projet et les parties prenantes. Elle contribue néanmoins à la transparence du processus par l'explicitation du dispositif.
- une charte négociée (proposée par le porteur de projet puis amendée par les par-

ties prenantes) a un impact non négligeable en permettant aux acteurs d'échanger avant que les discussions sur le projet ne soient amorcées ;

– une charte co-construite (rédigée collectivement) a un impact fort sur la qualité des relations entre porteur de projet et parties prenantes.

Il est important de garder à l'esprit que plus la co-construction est approfondie, plus le processus exige du temps. La mise en place d'une discussion sur les règles du jeu retarde nécessairement les échanges sur le projet en tant que tel. Néanmoins, l'enjeu est de rendre plus légitime la démarche de concertation et d'améliorer la qualité des discussions.

Deux types de pratiques peuvent être distingués :

– la mise en place de **chartes *ad hoc***, dédiées à un projet précis : il s'agit d'une pratique pertinente pour une entreprise dont les projets peuvent concerner différents territoires d'implantation. L'étude de cas du projet de LGV Poitiers-Limoges illustre cette pratique (voir *infra*) ;

– la mise en place de **chartes pérennes**, dédiées à un territoire particulier : certaines collectivités territoriales ont en effet engagé une réflexion collective sur la participation des populations et des parties prenantes aux décisions relatives aux projets du territoire. A Grenoble, cette réflexion s'est matérialisée par la co-définition d'une charte définissant les règles de concertation pour les projets à venir sur le territoire de la commune. Cette logique témoigne d'une volonté de pérenniser et de stabiliser les pratiques de concertation sur un territoire.

Quand bien même ces chartes ne seraient pas normatives, il apparaît essentiel que les maîtres d'ouvrage, publics ou privés, prennent connaissance de l'existant sur le territoire et qu'ils appliquent, si possible, les grands principes de ces chartes ou prennent appui sur elles pour mener leur propre démarche de concertation. ■

F. Impliquer les acteurs en amont

Si la composition du comité de pilotage ne fait pas consensus comme nous l'avons vu, en revanche des nombreuses remarques indiquent qu'**associer les acteurs très en amont et dès la phase de conception de la démarche est indispensable**, que ce soit pour s'assurer du portage politique de la démarche, former les acteurs à la concertation ou définir la méthode. Il s'agit de « *faire partager les règles de la concertation avant de l'amorcer* », de « *bien définir le rôle et la composition de chaque instance de concertation, le plus en amont possible et de façon partagée avec tous les acteurs* » ou de « *prendre le temps d'établir un consensus large* »

sur la méthode, le pilotage et le calendrier de déploiement et de suivi de la concertation avec les représentants reconnus des futures parties prenantes de la concertation ».

Ainsi, au-delà de l'intégration des acteurs au comité de pilotage, les porteurs de projet recommandent l'organisation de relations en amont de la concertation à proprement parler à travers :

- des **rencontres bilatérales** avec les parties prenantes : *« rencontrer, de manière individuelle, et en amont des ateliers de travaux, chacun des partenaires du projet, afin de leur présenter l'avant projet, la méthode de construction et de prendre note de toutes les remarques, freins, liés à la mise en place du projet ».*
- des **réunions** destinées à :
 - * inclure les acteurs déterminants et spécifiques en *« s'assur[ant] d'un portage politique et technique important, garant de la réussite de la concertation », en « prévo[yant] une réunion avant l'ouverture de la concertation aux associations et aux acteurs socio-économiques »* ;
 - * initier très tôt le lien avec les parties prenantes en *« travaill[ant] le plus possible en amont du projet et avec les acteurs essentiels, les décideurs »* ;
 - * élaborer collectivement la méthode en faisant participer à la réflexion des acteurs spécifiques ou l'ensemble des parties prenantes en *« réfléchi[ssant] à l'objet de la concertation avec les services et les élus concernés »* ou en *« prépara[nt] en amont avec l'ensemble des acteurs »* ;
- des formations destinées notamment à *« former les élus aux principes de la concertation en rapport avec l'outil méthodologique retenu »* ;

Aussi convient-il, avant même d'élaborer le dispositif de concertation en tant que tel, de définir :

- **qui participera à son élaboration : les élus (que les porteurs de projet recommandent vivement d'inclure dès les premiers temps de la concertation), les parties prenantes, la population ?**
- **si un tiers sera désigné pour suivre la démarche, dans ce cas quels seront son statut et son rôle ?**
- **dans quelle mesure cette participation à la définition des règles du jeu sera-t-elle co-construite ?**

Quelle que soit l'option retenue en termes de pilotage, d'intégration d'un tiers et de degré d'ouverture aux parties prenantes sur la définition de la démarche, le groupe de travail constitué doit répondre à différentes questions pour définir la méthode.



**ENTRETIEN AVEC...
FABRICE PIAULT,
Président de l'association
TAM-TAM**



Pouvez-vous rappeler l'historique de la création de l'association TAM-TAM et l'évolution de votre positionnement ?

L'association est née en avril 1990 en opposition au plan d'aménagement de zone (ancêtre du plan local d'urbanisme) du grand projet « Seine Rive Gauche » (devenu « Paris Rive Gauche »). Nous jugions trop simplistes et dépassées les orientations de ce projet qui prévoyait de recouvrir d'une dalle les friches industrielles du sud-est parisien et d'en faire un grand pôle de bureaux, au détriment de l'histoire populaire de ce secteur. Nous plaidions pour plus de mixité urbaine et sociale à une époque où cela n'allait pas de soi. Nous souhaitions également apporter une voix différente car aucune opposition ne se faisait entendre, la Ville de Paris ayant conclu un « accord » avec l'opposition de l'époque pour la réalisation des travaux. Il nous semblait anormal qu'un projet d'une telle ampleur ne fasse pas l'objet d'un débat, c'est pourquoi nous avons mené plusieurs actions de terrain ainsi qu'un recours juridique devant le tribunal administratif, qui nous a donné gain de cause. A partir de là nous avons eu un certain écho médiatique. En 1996, nous avons obtenu la création d'un comité de concertation en faisant valoir auprès de la commission d'enquête publique

la Charte de la Concertation proposée par Corinne Lepage, Ministre de l'Ecologie. Ce comité existe toujours aujourd'hui.

Notre positionnement a évolué avec l'avancée du chantier. Même si nous n'avons pas obtenu que toutes nos revendications soient satisfaites nous avons continué à effectuer un travail de réflexion et de proposition en nous adaptant. Nous ne cherchons pas à être dans l'opposition à tout prix et nous ne prétendons pas aménager à la place de la Ville, mais il est important pour nous d'apporter notre voix citoyenne, qui est une voix parmi d'autres.

Quelle a été l'influence de l'association TAM-TAM sur le projet de ZAC (Zone d'Aménagement Concertée) Paris Rive Gauche?

Nous avons réussi à défendre l'idée d'un projet mixte, diversifié, qui ne privilégie pas le bâti au détriment de l'humain. Seuls ou avec d'autres associations, nous avons obtenu de nombreuses inflexions du projet initial comme la préservation de plusieurs ouvrages du patrimoine industriel. Les Grands Moulins, le site de création et de production des « Frigos » et une gare de la petite ceinture ont été préservés, ainsi qu'au moins une partie de la Halle Freyssinet (le

dossier est toujours en cours). À l'occasion de la refonte du plan local d'urbanisme en 2003 nous avons obtenu un rééquilibrage en faveur de plus de logements sociaux, de logements étudiants et d'espaces verts. Sur la zone de la gare d'Austerlitz, la circulation automobile a été maîtrisée. Nous avons également négocié en direct avec le promoteur du cinéma « MK2 Bibliothèque », dont le projet initial risquait de recréer une barrière entre l'ancien 13^{ème} arrondissement parisien et la Seine, pour que l'architecture du cinéma soit modifiée.

Quels conseils donneriez-vous aux maîtres d'ouvrage pour faciliter la participation des acteurs associatifs à la concertation ?

Commencer par définir un cahier des charges concerté est très important. Il faut que les maîtres d'ouvrage acceptent de don-

ner aux associations les moyens de proposer des améliorations ou des alternatives aux projets, en concertant d'abord sur les orientations générales puis sur des points précis. Cet enjeu n'est pas toujours bien perçu par les aménageurs, or c'est dans leur intérêt. Même s'ils ont l'impression de perdre du temps au début, le fait de mettre en place une concertation permet de s'ouvrir à d'autres points de vue, de repérer les points qui peuvent poser problème et de prévenir d'éventuelles actions judiciaires. Le gain est à la fois qualitatif et financier. Les maîtres d'ouvrage doivent également informer les habitants même lorsque cela n'est pas prévu par les textes réglementaires et être à l'écoute des nouveaux acteurs qui peuvent émerger en fonction de l'avancée du projet. De façon générale, la Charte de la Concertation de juillet 1996 est selon moi le meilleur document de référence pour cela. ■

II. CONCEVOIR LA MÉTHODOLOGIE

« La méthodologie [est] adapt[ée] en fonction de la sensibilité du projet ».

Après avoir répondu au « **Pourquoi ?** » en « *identi[fi]ant les objectifs et les finalités de la concertation* », il s'agit de définir non pas une méthode qui puisse s'appliquer en toute circonstance, mais au contraire, d'imaginer un dispositif adapté à chaque contexte. Pour ce faire, les remarques des porteurs de projet invitent à se poser les questions suivantes :

- **Quoi ?** Ou plus précisément sur quel(s) objet(s) portera la concertation ?
 - Le but est de « *bien cerner les questions ou les parties à soumettre au débat public et à la concertation* ».
- **Quand ?** A quel moment sera initiée la concertation ? pour combien de temps ? à quel rythme ? ou plus synthétiquement quel sera le phasage de la démarche ?
 - L'objectif est de « *délimiter dans le temps la démarche de concertation* ».
- **Qui ?** Quels seront les destinataires de la démarche ?
 - L'enjeu est de « *cibler les acteurs de la concertation* ».
- **Comment ?** Quels outils seront déployés pour assurer la mise en œuvre du dispositif ?
 - Il convient en effet de « *disposer d'outils méthodologiques préalables pour construire la concertation* ».

A. « Quoi ? » Quel(s) objet(s) de concertation ?

Permettre un débat suffisamment ouvert

Le thème de l'objet de la concertation se caractérise par un balancement entre ouverture et fermeture. En conseillant de « *faire accepter les enjeux et objectifs relatifs au projet* », un répondant témoigne que l'opportunité du projet ne fait pas toujours l'objet d'un débat. A l'inverse, certains déconseillent fortement de « *présenter un projet trop avancé, pour lequel les adaptations majeures ne sont plus possibles* », ou en d'autres termes de « *présenter un projet trop abouti* ».

Certains déconseillent aussi de « *vouloir mettre l'intégralité des questions en débat* », et notamment « *les enjeux du projet pour l'entreprise* » qui demeurent pour l'un des porteurs de projet en dehors de l'objet de la concertation. Néanmoins **l'objet de la concertation est à clarifier et à définir et il apparaît raisonnable d'assurer un débat suffisamment ouvert qui permette aux parties prenantes identifiées au préalable d'exprimer leurs préoccupations.**

B. « Quand ? » Quand commencer et à quel rythme concerter ?

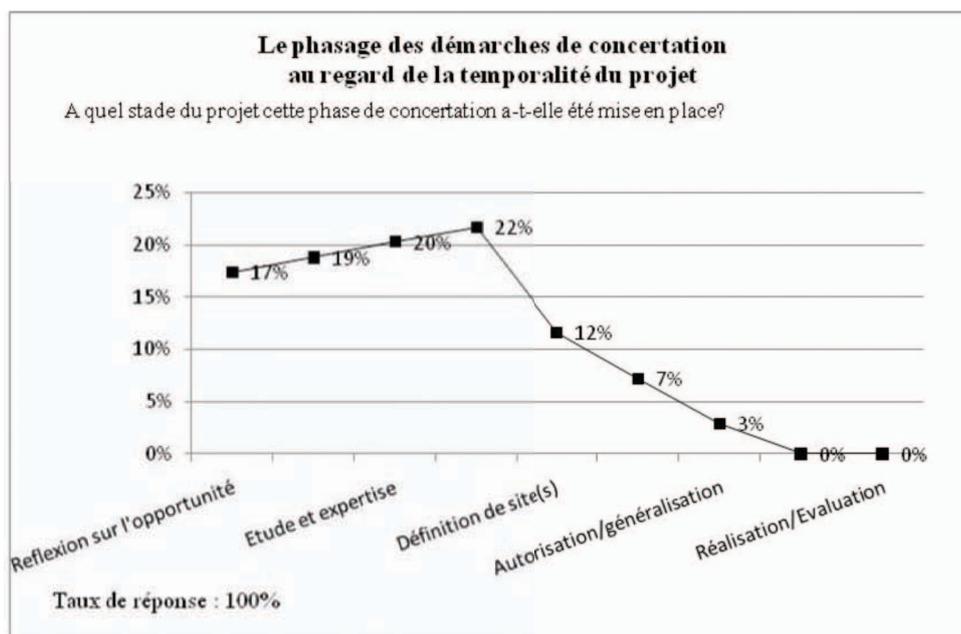
Définir un phasage en amont et dans la continuité

Deux types de recommandations émergent : initier la concertation en amont et concevoir le processus dans la continuité.

1. Amorcer la concertation en amont

Plusieurs porteurs de projet s'accordent pour initier les concertations le plus tôt possible. Une concertation faite en amont a, selon eux, toutes les chances de porter ses fruits. Les occurrences sont nombreuses : « *concerter en amont : plus on concerte tôt, plus il y a de chances qu'il y ait adhésion au projet* », « *anticiper au maximum cette concertation pour permettre d'instaurer un climat de confiance autour du projet global* », « *associer les habitants très en amont de l'étude* », « *à mettre en place le plus tôt possible* ».

Il ne s'agit pas pour autant de faire l'impasse sur la phase préparatoire. Le schéma ci-dessous montre que très peu de démarches sont initiées en fin de projet (22% débutent au moment ou après la définition de site(s)) et la plupart commencent avant ou au moment de la phase d'étude et d'expertise (56%). Cependant, on observe des nuances parmi ces dernières entre le moment de la réflexion sur l'opportunité (17%), une étape intermédiaire opportunité/expertise et le moment de l'expertise (18%). De plus, 22% des démarches débutent au moment d'une phase intermédiaire de la vie du projet, entre la phase d'étude ou d'expertise et la phase de définition de site(s).



2. Maintenir les processus dans la continuité

Les porteurs de projet conseillent en outre de concevoir la concertation dans la durée et d'éviter les temps morts pour l'installer dans une véritable continuité et au-delà des étapes obligatoires :

« Envisager cette concertation dans la durée, dès la phase du débat public puis pendant toute la durée du projet puis de l'exploitation de l'installation »

« Évité[er] de laisser des périodes pendant lesquelles il ne se passe rien »

« Ne pas s'arrêter aux étapes de concertation «obligatoires» type débat public ou enquête publique. »

Néanmoins, certains signalent des difficultés introduites par la méthode. Un rythme trop accéléré peut susciter un sentiment de passage en force chez les parties prenantes et il apparaît nécessaire de bien délimiter les différentes phases :

« Le problème de cette concertation est que ce dispositif repose avant tout sur son rythme accéléré, qui tend à décrédibiliser l'objet même de la concertation (procès de passage en force) »

« Un réel intérêt de placer la concertation au cœur des études, mais nécessité de bien définir le temps d'études et les temps de concertation ».

Il apparaît opportun d'« imposer un rythme cohérent avec la réflexion et le dialogue ».

Ainsi, **assurer la continuité du dialogue ne signifie pas maintenir un rythme identique tout au long de la concertation.** Il est en effet envisageable de **concevoir**

des temps forts (réunions) **et le maintien d'un dialogue permanent autour de l'information** (personne dédié, site internet par exemple).

En gardant à l'esprit cette nuance, un consensus semble se dessiner autour des apports d'une démarche de concertation mise en place en amont et dans la durée. Précocité et continuité constituent d'ailleurs des éléments d'innovation pour deux porteurs de projet qui ont relaté leurs expériences particulières :

- une concertation menée « *dans la phase d'élaboration, de mise en œuvre et de début d'évaluation* » ;
- « *À l'époque, pour un projet de parc éolien, faire participer notamment les élus des communes impliquées, les services de l'Etat et les propriétaires et exploitants concernés dès le début du projet et à toutes les étapes pour construire ensemble l'implantation du parc éolien était assez innovant* ».

C. « Qui ? » Et où ? À qui destiner la démarche ?

Sur la base de quel périmètre ?

Intégrer la pluralité des acteurs en définissant un périmètre pertinent

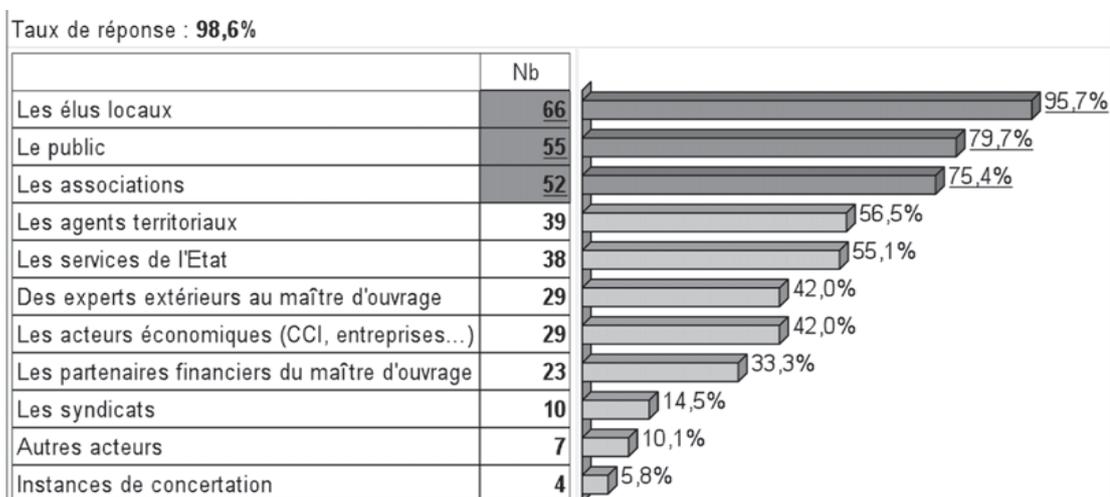
Il apparaît important de définir les destinataires d'une démarche de concertation. En effet, ils sont le plus souvent multiples et une réflexion sur le périmètre s'impose.

1. Des destinataires multiples

Le plus souvent les démarches s'adressent à plusieurs types d'acteurs. Les élus locaux apparaissent incontournables dans la mesure où 96% des démarches les concernent. Le « public » (80%) et les associations (75%) constituent également des cibles privilégiées par les démarches de l'échantillon. Les agents territoriaux et les services de l'Etat sont également destinataires dans plus de la moitié des cas. L'inclusion d'experts extérieurs à la maîtrise d'ouvrage et des acteurs économiques représente 42% des cas étudiés. Enfin les partenaires financiers sont intégrés dans 1 cas étudié sur 3. La moindre importance de ce type d'acteurs ne doit cependant pas être interprétée comme une absence d'échange avec les partenaires. En revanche, la plupart des maîtres d'ouvrage considèrent les relations entre partenaires comme ne relevant pas du cadre de la concertation. Enfin signalons que certaines démarches se sont adressées également aux instances de concertation non dédiées au projet (6% des cas étudiés mentionnent l'inclusion d'instances telles que les conseils de quartier et les conseils de développement), témoignant ainsi de la prise en compte des pratiques de concertation déjà existantes sur le territoire.

Précisons que **la notion de « public » apparaît comme un mot-valise masquant la pluralité des dimensions de l'individu**. Celui-ci peut en effet être considéré comme un citoyen, un riverain, un usager, un consommateur, un habitant... Aussi chaque

Les destinataires des démarches de concertation



projet interpelle-t-il des dimensions spécifiques de l'individu : un projet d'établissement scolaire ou sanitaire interpelle le parent ou le patient, un projet de réorganisation interne d'entreprise intéresse le salarié ou le professionnel, un projet de rénovation urbaine interpelle le locataire. Néanmoins il est important de garder à l'esprit que ces différentes dimensions ne sont pas cloisonnées. Par exemple, en s'adressant aux habitants ou à un usager, on ne peut exclure des positionnements citoyens ou des inquiétudes de parents.

2. La question du périmètre

Certaines recommandations des porteurs de projet mettent en exergue la problématique de la définition du périmètre pertinent pour une concertation :

« Le débat public avec les usagers (démocratie participative large) est souvent préférable au seul débat avec les associations (militantes) sensées les représenter. »

« Obtenir l'adhésion de «voisins» du projet »

Au-delà de considérations stratégiques, un porteur de projet invite à « associer tous les acteurs » à la démarche. Est-il seulement possible de s'assurer d'une telle exhaustivité ? Si un cadre est à définir, alors qui consulter : les riverains mais aussi leurs voisins ? Les usagers mais aussi le grand public ? Les citoyens ? Les acteurs ou les profanes ?

Plusieurs porteurs de projet ont mis en exergue certains types d'acteurs de manière plus précise :

- les « élus » et notamment les maires ;
- leurs « agents » ou « techniciens » ;
- les publics concernés que sont « les différentes catégories d'acteurs en lien avec les politiques publiques » ou les « usagers » ;
- le « public » ou du moins un « échantillon du public » ;
- les « acteurs associatifs », notamment « de quartier » ;

- les « voisins » du projet ;
- les « bailleurs » et les « scolaires » (dans le cadre de projets de rénovation urbaine).

En fonction de la nature du projet, les porteurs de projet indiquent différents types de destinataires. Ils sont plusieurs à mettre en avant l'importance des élus mais aussi des techniciens ou agents territoriaux. En tout état de cause, il convient de cibler le public concerné par le projet ou la politique publique ainsi que les différentes parties prenantes impactées. Il apparaît également opportun de **ne pas se limiter à un périmètre défini uniquement par les zones où les externalités négatives sont les plus vivement appréhendées**, d'autant plus si le site d'implantation n'est pas défini.

Les réponses apportées aux axes de réflexions précédents constituent un guide précieux pour imaginer le dispositif à déployer. En effet, cette réflexion quant à l'opportunité de la démarche et les objectifs qui lui sont assignés à la fois pour le maître d'œuvre et les parties prenantes, les moyens (financiers, humains), l'état d'avancement du projet constitue des critères pour déterminer le degré d'approfondissement de la démarche. **Ainsi il est déconseillé de mettre en place un dispositif trop complexe et trop ambitieux si l'on n'a pas le temps ou les moyens humains pour en assurer le déploiement : « calendrier trop serré, dispositif trop compliqué, lancement d'une instance de concertation en cours de route (en rattrapage) ».**

D. « Comment ? »

Les outils d'information et de participation pour concrétiser la démarche

Les remarques quant à l'impossibilité de déterminer une méthode uniforme prennent d'autant plus de sens lorsque l'on aborde la question du choix des outils. La palette à la disposition des praticiens apparaît d'autant plus diversifiée que les répondants ont largement nourri la liste initialement proposée⁹. L'usage de ces outils doit être adapté aux objectifs, à la temporalité et surtout aux destinataires.

Pour permettre l'analyse des outils, l'information et la participation sont ici distinguées. Rappelons néanmoins que cette séparation n'est pas stricte dans la mesure où certains outils peuvent avoir un usage double, à l'instar de la réunion publique qui peut être dédiée aussi bien à l'information qu'à la participation.

1. Outils d'information sur la démarche et sur le projet

Parmi les outils d'information, deux éléments peuvent être distingués : l'information sur la concertation en tant que telle et l'information sur le projet ou la politique publique. Cette information peut être effectuée avec les mêmes outils ou distinctement. Avant de présenter les recommandations des porteurs de projet, identifions les outils privilégiés et leurs fonctions dans chacun des deux domaines.

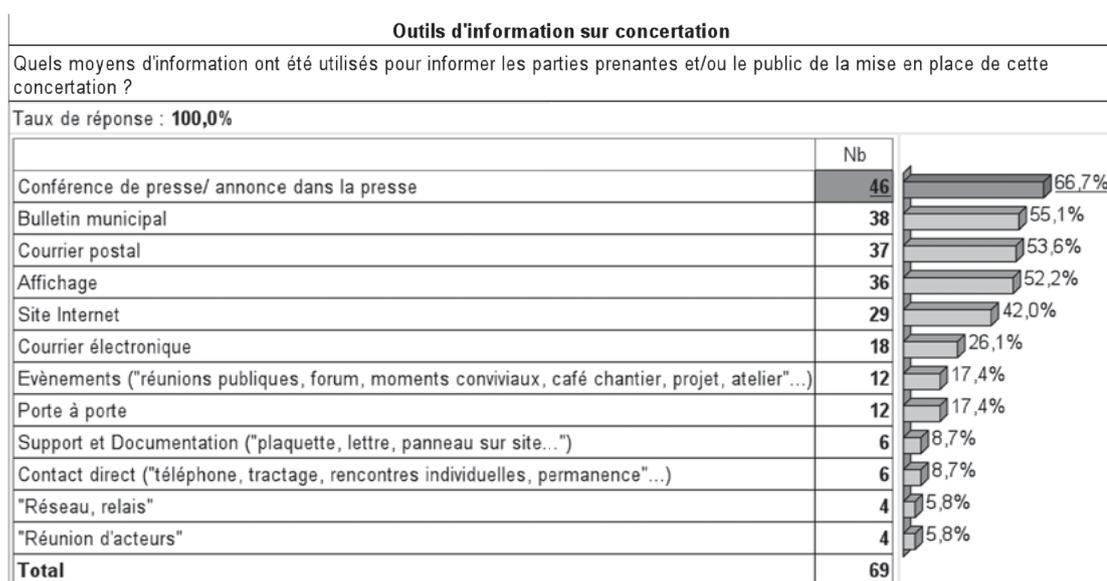
a. Outils d'information sur la démarche de concertation

En matière d'information sur la mise en place de la concertation, des outils classiques se distinguent par une large utilisation (au-delà de 50% de l'échantillon) :

- l'information par **voie de presse** générale et locale avec la mise en place de « conférence de presse/annonce dans la presse » pour 67% de l'échantillon et le « bulletin municipal » pour 55% de l'échantillon ;
- l'information directe par **voie postale** pour 54% de l'échantillon ;
- l'**affichage** concernant 52% de l'échantillon.

Les technologies d'information et de communication sont aussi largement utilisées à travers la mise en place de sites Internet (42%). En revanche le courrier électronique apparaît peu utilisé (26%).

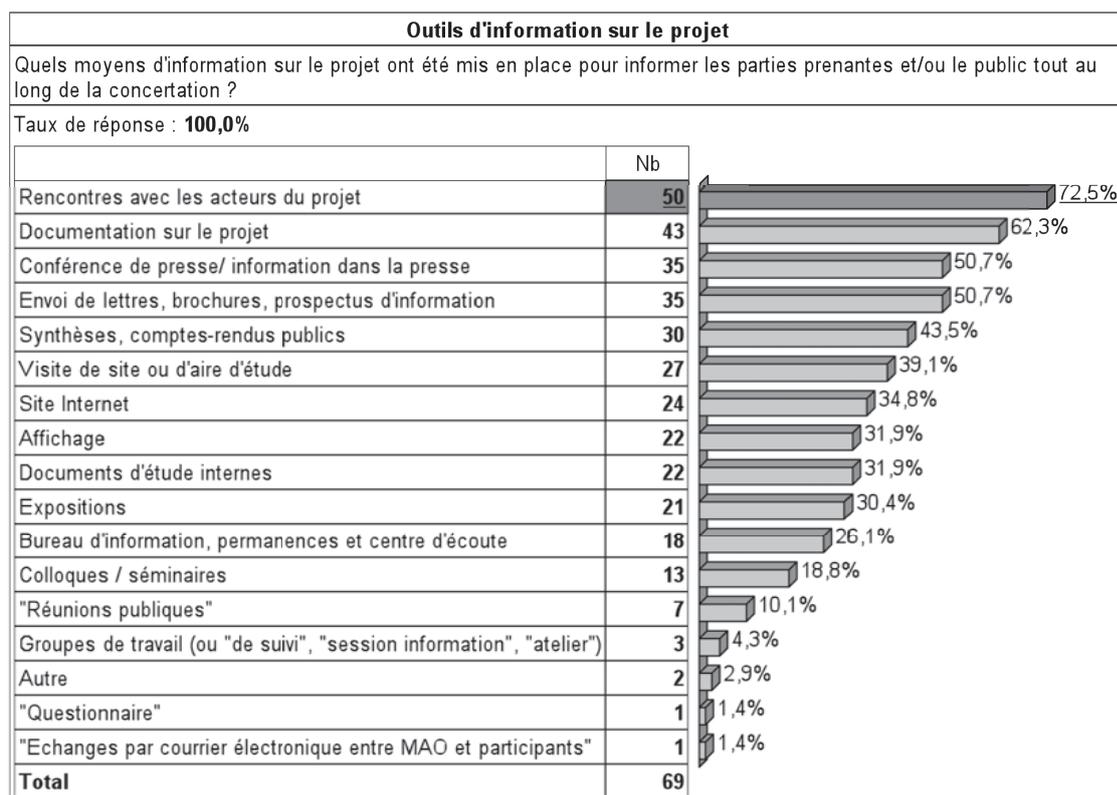
Le contact direct apparaît relativement important dans la mesure où il est mis en place sous différentes formes telles que le porte-à-porte (17%) et d'autres formes de démarchages (« *contact direct* » : 9%). Occupent également une place non négligeable, les évènements (17%) et dans une moindre mesure le « *réseau* » (6%).



L'information sur la démarche remplit une **fonction de mobilisation**. Sur ce plan, les recommandations sont d'ordre quantitatif. Il peut s'agir d'« *établir un plan de communication qui permet de soutenir la mobilisation tout au long de la concertation* » ou d'« *engager des moyens dans tous les supports de communication possibles pour mobiliser et toucher un maximum de personnes* ». En d'autres termes, **il est conseillé de multiplier les médias de communication et de prévoir une information tout au long de la démarche**.

b. Outils d'information sur le projet

Quant à l'**information sur le projet**, elle est assurée très souvent par des **rencontres avec les acteurs du projet** (72%) et de la **documentation** (62%). Les voies de presse et postale sont également privilégiées dans ce domaine, un peu plus de 50% des démarches de l'échantillon faisant intervenir ce mode de communication. On peut observer que **la plupart des démarches de l'échantillon intègrent un travail sur la lisibilité du projet** dans la mesure où l'utilisation de « *synthèses et comptes-rendus publics* » (43%), de « *visites de site ou d'aires d'étude* » (39%), de « *site Internet* » (35%) s'avère plus fréquente que la « *mise à disposition d'étude interne* » (32%). Précisons en outre que plusieurs répondants considèrent les « *réunions publiques* » (10%) ou encore les « *groupes de travail* » (4%) comme des outils d'information sur le projet et non pas comme des outils destinés uniquement à la participation. Cela permet de relever à quel point les différents outils sont loin de faire l'objet d'une utilisation univoque.



En matière d'information sur le projet, les recommandations laissent apparaître **l'ambivalence de l'usage de ces outils**. En effet, on peut distinguer trois visions différentes :

- **l'information sur le projet comme vecteur de transparence ;**
- **la pédagogie comme position intermédiaire ;**
- **la communication comme outil de valorisation du projet.**

En premier lieu, certains porteurs de projet invitent à concevoir l'information dans une **perspective de transparence et de lisibilité**. Il s'agit de « *faciliter l'accès à l'information pour tous* » mais aussi d'explicitier le positionnement et les enjeux du porteur de projet. Ainsi certains indiquent de « *ne pas oublier d'informer clairement sur la raison du projet* » ou invitent à « *décrire d'emblée clairement le projet que l'on porte avec une attitude ouverte : c'est une attitude garante d'un dialogue confiant et productif même si les points de vue sont parfois franchement opposés* ». Un autre estime que « *les enjeux du projet pour l'entreprise (le pourquoi) qui sollicite les parties prenantes pour une concertation doivent être sincèrement exposés (sans hypocrisie, sans dissimulation, sans langue de bois)* ». D'autres attribuent également aux outils de communication une **fonction pédagogique** en conseillant de : « *bien expliquer le projet* », « *expliquer le temps du projet, faire de la pédagogie, simplifier le vocabulaire* », d'« *apporter des éléments de compréhension au public «néophyte»* » à travers la « *formation* ». Il s'agit de rendre accessible le projet ainsi que la concertation en tant que telle comme l'indique le conseil suivant : « *communiquer très clairement et publiquement sur le système de montage de projet en concertation mal connu car trop rare (qui participe, pourquoi, quand et comment)* ».

Enfin, d'autres encore confèrent aux outils de communication une **fonction de valorisation du projet** en « *repre[n]ant les points forts du projet* » ou en démontrant sa pertinence comme le conseille ce porteur de projet : « *définir les objectifs du projet au regard des enjeux du territoire (Plan de Déplacements Urbains, Plan Local de Déplacements, Plan Climat, Schéma de développement économique, ...) pour en informer les partenaires* ». Ces outils peuvent en outre **favoriser la mise en œuvre du projet ou réduire la contestation** à son égard. En effet, certains porteurs de projet invitent à « *surmédiatiser l'information pour que la démarche et les acteurs soient identifiés et que la concertation ne puisse pas être remise en cause* » ou à « *informer en amont la commune et pas seulement au moment du dépôt du dossier d'information. Ce n'est pas une garantie de résultat mais cela permet d'éviter un blocage chronique des élus* ».

En tout état de cause, il convient de **prendre conscience des apports et des limites de chacune de ces modalités d'information**. En diffusant une information brute et technique pour améliorer la transparence, on risque de plonger les récepteurs dans l'incompréhension ou le désintérêt. À l'inverse, une information vulgarisée nécessite un effort de synthétisation et implique des choix. Cela peut nourrir un sentiment de manipulation chez certains, tout comme la valorisation du projet. Il apparaît raisonnable de conseiller aux porteurs de projet de **considérer ces modalités d'information comme complémentaires**.

c. Maintenir la communication dans la continuité grâce à des outils diversifiés et adaptés

Plus concrètement, les porteurs de projet proposent d'utiliser une large palette de médias : « *affichage* », « *presse* », « *magazine municipal* », « *plaquette[s] exposant les raisons du projet* », « *exposition[s] travaillée[s] du point de vue de la communication* », « *affiche[s] 4X3* », « *radio* ». Plus encore, « *outre les outils traditionnels, [l'un d'entre eux propose d'] innover en développant un pro-*

jet culturel par exemple, lieu d'information sur l'avancement du projet ». En revanche un répondant a pu mettre en garde contre l'usage de médias de masse avant une annonce directe aux différents acteurs concernés : « *Il est déconseillé d'annoncer le projet par voie de presse sans l'avoir annoncé d'abord aux parties prenantes (services de l'Etat, collectivités, usagers, associations, riverains)* ». Mieux vaut « *informer le public directement impacté par le projet avant l'enquête publique* ». Il est également recommandé de « *prévoir un partage des informations très structuré entre les différentes instances* ».

Néanmoins les conseils en matière d'information ne se limitent pas à encourager la multiplication des outils sur le plan quantitatif. Les porteurs de projet rappellent la nécessité d' « *informer les bonnes personnes au bon moment* » ce qui implique non seulement d' « *adapter les outils aux différentes cibles (technique, particuliers, élus...)* » mais aussi d' « *adapter la diffusion des documents aux spécificités du territoire* ».

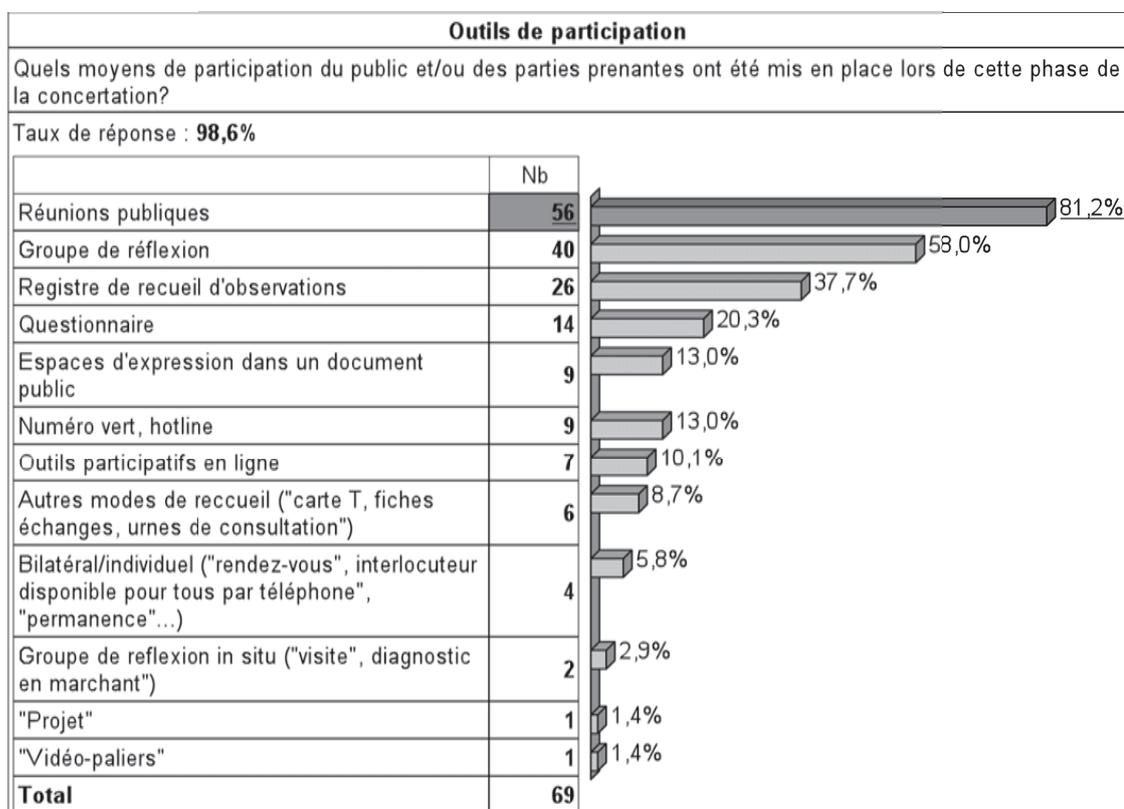
Sur le plan de la temporalité et comme pour l'ensemble de la démarche, les porteurs de projet invitent à **informer non seulement en amont mais aussi tout au long de la vie du projet**. Il s'agit de mettre en place une « *bonne communication en amont, pendant et après la concertation* », de « *tenir informée la population très régulièrement* » ou plus précisément d' « *éviter l'absence d'information entre la fin de la concertation préalable et le dépôt du dossier de déclaration d'utilité publique (DUP) avec enquête publique* » mais aussi de ne pas oublier d'informer avant des étapes clés de la concrétisation du projet (« *[ne pas] déposer la demande de déclaration préalable de travaux sans information préalable* »).

d. Expliciter la teneur de l'information délivrée : distinguer l'information définitive de l'information provisoire

Enfin, plusieurs porteurs de projet mettent en garde sur les effets que peut provoquer la diffusion de documents. « *Ne pas présenter des documents trop figés qui peuvent être interprétés comme non négociables* », conseille l'un d'entre eux. A l'inverse des documents provisoires peuvent être perçus comme définitifs : « *ne pas transmettre de documents de travail non aboutis ; un document de travail doit être le plus clair possible pour écarter au maximum les ambiguïtés* », « *ne pas divulguer des informations à tout va, qui seront peut-être trop déformées* ». Les conseils apparaissent ainsi contradictoires et il semble que chaque porteur de projet effectue un choix entre la diffusion de documents aboutis ou au contraire ouverts. En tout état de cause, la confusion introduite par ce type d'outils invite à recommander d'**exposer clairement aux parties prenantes le statut de ces différents documents** en explicitant leur caractère provisoire ou définitif et de trouver un point d'équilibre raisonnable entre l'effort de transparence sur l'avancement du projet et la communication réduite à des décisions irrévocables.

2. Les outils de participation

Parmi les outils permettant d'aménager le dialogue ou l'échange d'information et/ou d'opinion entre le porteur de projet et les destinataires de la concertation, on peut distinguer les outils d'échange - qui permettent de construire un dialogue (échange d'opinion avec possibilité de répondre et de rebondir) entre le porteur de projet et les autres acteurs - et les outils de recueil. Précisons que la distinction proposée est évidemment analytique. Certains outils pouvant en effet faire l'objet d'applications diversifiées. Les réunions publiques, plus particulièrement, consacrent souvent une part importante à l'information et toutes n'approfondissent pas le dialogue avec la même intensité. Les outils en ligne, peu mobilisés au titre de la participation (10% de l'échantillon), peuvent correspondre selon les cas à un outil de consultation (simple recueil d'avis, par questionnaire en ligne notamment) ou d'échange (site interactif, réponse du porteur de projet). Malgré ces nuances, on observe à travers la forte utilisation des réunions publiques et, dans une moindre mesure, des groupes de réflexion, que **les outils d'échange se révèlent être au cœur des dispositifs**. Les outils de recueil constituent davantage des outils complémentaires.



a. Des outils d'échange incontournables

D'une part, les outils d'échange qui permettent d'aménager la circulation simultanée de l'information de manière ascendante et descendante, s'avèrent les outils phares des démarches. En effet, **la réunion publique constitue l'outil majeur**, mis en place dans plus de 80% des cas. **Les groupes de réflexion sont également très présents** (58% de l'échantillon). Si ces deux outils ont des caractéristiques communes (échange direct, rencontre physique), ils se distinguent cependant l'un de l'autre. La réunion publique vise davantage le plus grand nombre (pas de restriction dans le nombre de personnes) tandis que le groupe de réflexion constitue l'indice d'un travail sur la fonction délibérative (travail en nombre restreint, parfois sur la base de panel représentatif de la population concernée ou encore sur la base de catégories d'acteurs particulières, à l'instar de la gouvernance à cinq mise en place pour le Grenelle de l'environnement). Ces groupes de réflexions peuvent revêtir différentes formes parmi lesquelles on signalera les groupes de réflexion in situ (par exemple diagnostics en marchant durant lesquels les habitants évaluent leur cadre de vie en déambulant dans leur quartier) ou l'implication de locataire dans un projet (l'exemple concerne un projet visant à faire perdurer la mémoire du quartier en phase de rénovation).

La prépondérance des réunions publiques indique que l'objectif d'inclusion (faire participer le plus grand nombre) **prime sur celui de la délibération** (construire ensemble une position).

Plus rarement, des outils d'échange bilatéral sont mis en place à l'instar du « *numéro vert* » (13%) ou de rencontres bilatérales (6% de l'échantillon).

b. Des outils de recueil en complément

D'autre part, **les outils de consultation**, permettant de faire circuler information et/ou l'opinion du public et/ou des parties prenantes vers le porteur de projet, sont utilisés assez fréquemment mais **demeurent secondaires** au regard des outils d'échanges collectifs : 38% des démarches se sont appuyées sur des registres de recueil d'observations, 20% sur des questionnaires, 9% sur d'autres modes de recueil. Certains de ces outils se distinguent par leur originalité à l'instar des vidéo-paliers, enquêtes audiovisuelles réalisées en porte-à-porte et utilisées dans le cadre de projets de rénovation urbaine.

c. Manier avec précaution des outils de participation adaptés et diversifiés

Les outils destinés à aménager le dialogue entre le(s) porteur(s) de projet suscitent le même type de conseil que les outils destinés à l'information. Il s'agit ici encore d'adapter le dispositif aux thématiques abordées notamment lorsqu'il s'agit de sujets difficiles (« organiser des ateliers sur des points sensibles du projet qui ne peuvent être traités en réunion publique ») mais surtout de **l'adapter aux différents acteurs** concernés ou ciblés.

Certains proposent de dissocier les processus de dialogue par catégories d'acteurs en « *privilegi[ant] des temps d'échange avec les élus/techniciens et les habitants et des temps d'échange uniquement entre habitants* » ou en « *construi[sant] des groupes de travail à plusieurs niveaux (pas seulement les élus, les services de l'Etat et les propriétaires et exploitants) mais aussi les riverains du projet et les politiques d'un niveau supérieur* » ; d'autres invitent à « *diversifier les outils et modes de contribution* », à « *adapter les modalités de concertation de manière à faciliter les échanges et l'expression des avis (groupe de travail, techniques d'animation adaptées,...)* ». *Quelle que soit la solution retenue, l'écueil à éviter est de « consulter la population dans un seul et même dispositif, il faut réfléchir à consulter différemment certaines populations (ex: jeunes, locataires des logements sociaux...) ».*

Les répondants proposent ainsi une large palette d'outils : « *ateliers de travail entre élus, habitants et techniciens* », « *permanences publiques avec rendez-vous personnalisés* », « *réunions publiques* » et « *rendez-vous* ». À chaque outil son apport spécifique. Pour certains, les **relations bilatérales** se révèlent capitales, notamment lorsqu'ils relèvent la « *nécessité absolue de contacter par courrier et en rendez-vous toutes les parties prenantes puis [de] renouveler et [de] suivre ces rendez-vous* » ou conseillent de mettre en place des « *permanences publiques avec rendez-vous personnalisés* ».

Décrites soit comme les « *points forts de la concertation* » soit comme un outil à bannir, les **réunions publiques** sont loin de faire consensus. En tout état de cause ce désaccord révèle à quel point elles sont un **outil à manier avec précaution** pour les maîtres d'ouvrage notamment parce qu'elles « *offrent une tribune aux opposants au projet qui mobilisent souvent la parole* ». Certains déconseillent alors de « *répondre aux questions précises des associations opposantes* » ou d' « *essayer de mieux diriger les débats lors des réunions publiques notamment pour éviter que des opposants virulents sur ce sujet empêchent la séance de se dérouler correctement et aux messages d'être délivrés correctement* ». D'autres invitent à aménager les conditions permettant de favoriser l'expression du plus grand nombre et à rendre constructifs ces moments de dialogue. Ainsi un répondant invite à circonscrire dans le temps la part accordée à l'information descendante en évitant « *une présentation du projet en réunion publique trop longue (plus de 25 minutes)* » et en limitant la parole des professionnels de la parole publique : éviter de « *donner une place prépondérante aux élus pour laisser le public s'exprimer* ». Il est par ailleurs déconseillé de « *faire des réunions avec des sujets redondants* ».

Répondre aux questionnements identifiés permet de concevoir un dispositif cohérent au regard des objectifs et des moyens mobilisables (en terme financier, temporel et humain) et des outils adaptés aux destinataires de la concertation.

III. LES SAVOIRS-ÊTRE FAVORISANT LE BON DÉROULEMENT DU PROCESSUS

Définir le dispositif ne suffit pas ; encore faut-il le déployer. **A la question de l'élaboration de la concertation s'ajoute celle de sa mise en œuvre.** Quelles sont les conditions favorisant le bon déroulement d'un processus de concertation ? Il semble crucial de laisser la possibilité à chacun de faire valoir ses arguments.

La mise en œuvre d'une démarche de concertation soulève des questions autres que l'élaboration du dispositif. Aux considérations méthodologiques se superposent des questionnements quant à la posture des différents acteurs du portage de projet, tant de la part des professionnels en charge de concrétiser le dispositif sur le terrain en assurant le lien avec les parties prenantes que de l'ensemble de l'équipe, chef de projet et techniciens. **Quelle posture adopter lorsqu'une telle démarche est mise en œuvre ?**

Les conseils des porteurs de projet en la matière donnent un bon aperçu des « savoirs-être » mobilisés lors de la mise en œuvre des démarches de concertation. Il s'agit de recommandations de « bon sens » mais essentielles : **souplesse, qualités relationnelles et ouverture.**

A. Une certaine souplesse pour s'adapter aux imprévus

Un porteur de projet estime qu'il est néfaste de « *changer les règles de la concertation en cours de travail : acteurs, rythme et méthode* ». Pourtant, malgré la nécessité de cadrer la démarche, nombreux sont les porteurs de projet qui ont signalé l'importance de conserver un certain degré de souplesse en conseillant notamment de « *déconnecter le dossier des pratiques administratives* » ou encore d'« *assurer un réajustement de la réflexion stratégique à chaque étape ou évènement de la phase concertation avec l'équipe projet* ».

Si la méthode est importante, la crispation est proscrite (« *Ne pas être trop rigide* »). Aussi s'il est déconseillé de remettre en cause les grands principes de la démarche, le ménagement de marges de manœuvre n'est pas totalement inconcevable dès lors que celles-ci apparaissent expliquées et justifiées.

B. Les qualités relationnelles pour instaurer et entretenir un climat de confiance

Dans la phase de mise en œuvre, le dispositif ne saurait être déployé sans ressources humaines. Quelles compétences doivent mobiliser les professionnels de la concertation ou les porteurs de projet s'inscrivant dans ces démarches pour rendre opérationnel le dispositif ?

De nombreuses recommandations laissent apparaître des prescriptions quant à la posture à adopter lorsque l'on s'engage dans une démarche de concertation. Aussi au-delà des recommandations méthodologiques ou techniques se dessinent en filigrane un portrait type caractérisé par :

➔ **l'humilité** à l'égard des parties prenantes et des partenaires

Les porteurs de projet déconseillent de « *sous-estimer les acteurs locaux* » ou d'« *arriver en terrain conquis* » et invitent à « *rester sur son domaine de légitimité, ne pas parler pour un autre maître d'ouvrage* ».

➔ **la pédagogie**, déjà évoquée à propos des outils d'information

Pour l'un d'entre eux « être trop technique » est à éviter.

➔ **la patience**

Il convient de prendre le temps de « montrer, expliquer, ré-expliquer »

➔ **l'écoute**

Un porteur de projet précise que « *la formation des acteurs impliqués dans la concertation à l'écoute active est souhaitable* », un autre témoigne de l'importance d'« *écouter ce que les gens disent et ne pas réduire leur propos à ce qu'on aimerait entendre* ». En tout état de cause, « *il est déconseillé de nier les difficultés soulevées par les parties prenantes* ».

➔ **le respect des parties prenantes**

L'un des répondants précise en effet que « *la participation à la démarche de concertation nécessite une implication importante, dans un contexte d'attente forte de la part des acteurs de la concertation* ». Et un autre lui fait écho : « *le temps investi par l'entreprise dans le dialogue et la relation humaine qui s'y établit sont signes de respect, de considération, d'ouverture aux enjeux propres des parties prenantes* ». Plus encore, un troisième invite à « *valoriser les habitants participants* », un dernier à « *multiplier les occasions de rendre acteur le public concerné, [...] et le rendre également acteur du changement et garant de la mémoire de ce changement* ».

➔ **le sens des engagements**

Il est en effet fortement conseillé de « *ne jamais revenir sur un engagement donc toujours avoir une démarche graduée avant d'en prendre et ne jamais en prendre inconsidérément* ». A travers ces propos transparait la prudence qu'implique cette qualité.

Par ailleurs l'un des porteurs précise que « *matérialiser les engagements de loyauté respectifs pour la conduite de la concertation est facteur de confiance a priori* ».

➔ **la franchise et la transparence**

Certains porteurs de projet déconseillent de « *temporiser* » ou de « *ne pas respecter des annonces ou revenir sur le projet alors qu'un accord avait été préalablement trouvé, sans [donner d'] explication(s)* ». Au contraire, ils conseillent la franchise et la transparence en invitant par exemple à « *expliquer d'éventuels retards...* » et « *quand des engagements ont été pris avec certains acteurs, [à] assurer l'information des autres acteurs pour garder la confiance de tous les acteurs et la transparence de [la] concertation* ».

Mobiliser cet ensemble de qualités relationnelles permet ainsi de mettre en place les conditions d'une confiance/reconnaissance réciproque entre les maîtres d'ouvrage et les parties prenantes et/ou le public et d'éviter de « *susciter de la méfiance, de la suspicion* ».

C. S'ouvrir à une expertise extérieure

En la matière, on peut identifier **trois logiques d'expertise extérieure** :

- **une logique d'approfondissement** : le porteur de projet prend l'initiative de compléter l'expertise. Il s'agit moins d'intégrer les parties prenantes comme acteurs de l'expertise que de répondre aux questions qui les préoccupent (voir infra, l'étude de cas du projet de terminal méthanier de Dunkerque : le porteur de projet a procédé à une expertise complémentaire sur la faisabilité de la solution offshore à Dunkerque, alternative proposée au terminal terrestre par certaines parties prenantes. Le prestataire a mis en exergue les difficultés techniques que supposait une telle solution. Ainsi il a pu argumenter davantage son arbitrage en faveur de la solution terrestre).
- **la désignation d'experts par les parties prenantes** ;
- **la production de l'expertise par les parties prenantes elles-mêmes** (diagnostic, recommandations, etc.).

Le recours à une expertise complémentaire ne constitue pas une pratique répandue (31% de l'échantillon étudié) et n'apparaît pas explicitement dans les recommandations des maîtres d'ouvrage. Néanmoins l'émergence des notions d'« *expertise profane* », « *citoyenne* » ou « *d'usage* » témoigne d'un mouvement de reconnaissance des connaissances et compétences des publics, qu'ils soient considérés comme usagers ou citoyens.

Demande d'expertise complémentaire	
Une (des) demandes d'expertise(s) complémentaire(s) ont-elles été formulée(s) pendant la phase de la concertation ?	
Taux de réponse : 97,1%	
	Nb
NON	46
OUI	21
Total	67

Acteurs demandeurs	
Si oui, qui était à l'initiative de cette (ces) demande(s) d'expertise(s) complémentaire(s)	
Taux de réponse : 29,0%	
	Nb
Association(s)	8
Collectivités(s) locale(s)	7
Public	4
Service(s) de l'Etat	4
Maître d'ouvrage	4
Autre ("conseil de quartier, cci")	2
Total	69

Les questionnaires et les études de cas ont pu montrer les nombreux apports du recours à une expertise¹⁰ proprement extérieure : enrichissement de la connaissance, prise en compte des préoccupations des publics concernés ou encore amélioration des relations entre le porteur du projet et les différentes parties prenantes. En effet, faire appel à des compétences localisées offre l'opportunité de compléter l'expertise du porteur de projet, parfois très spécialisée et concentrée sur son cœur de métier (compétence technique, d'ingénierie...). Le cas de l'expertise environnementale est en ce sens très représentatif. Y compris dans les cas où le porteur de projet peut recourir à des ressources humaines en ce domaine (par la création d'un service interne ou par le recours à des prestataires spé-

cialisés), l'expertise du tissu associatif local se révèle plus pertinente car il s'agit d'une expertise située ou, autrement dit, localisée. Intégrer ces connaissances environnementales territorialisées est un atout pour améliorer le projet au regard des exigences juridiques en matière de respect de l'environnement. Plus encore, au-delà de la connaissance en tant que telle, travailler avec les parties prenantes permet de créer du lien et de la confiance. Recourir à l'expertise externe c'est avant tout reconnaître une expertise plurielle, la légitimité de différents points de vue et l'intérêt de prendre en compte les apports des différentes spécialités (de l'ingénierie à la sociologie, en passant par l'écologie, la géologie...) et les différentes dimensions de l'individu (du consommateur au citoyen en passant par l'usager, l'habitant ou encore le riverain).



ENTRETIEN AVEC...
SYLVIE LEBREUX,
 Directrice communication de
 Dunkerque LNG (filiale d'EDF)

Qu'est-ce qui vous a amené à mettre en place une concertation facultative entre acteurs après le Débat public ?

Cette démarche est liée à la fois à l'histoire d'EDF et aux pratiques déjà existantes sur le territoire. Depuis une vingtaine d'années, un dialogue s'est développé entre les services de l'État, les acteurs socio-économiques, et associatifs locaux autour de la centrale nucléaire de Gravelines au sein de la commission locale d'information (CLI). L'existence de différentes structures réunissant ces mêmes acteurs - le secrétariat permanent pour la prévention des pollutions industrielles (SPPPI) chargé notamment d'examiner les nouveaux projets et le comité local d'information et de concertation (CLIC) équivalent de la CLI pour les sites SEVE-

SO - fait que le Dunkerquois avait déjà une réelle expérience en matière de concertation. Il nous semblait logique de nous insérer dans cette « tradition », d'autant que le Débat public avait créé le dialogue autour du projet de terminal méthanier.

Étiez-vous préparés en interne à ce que le projet évolue ?

Nous savions que le projet allait être amené à évoluer, mais nous ne savions pas dans quelle mesure. En tant que maître d'ouvrage, on ne peut jamais prévoir ce qui va exactement se passer. On arrive en Débat public avec un certain nombre d'*a priori* et le sentiment que le projet, qui a nécessité quelques années d'études et a mobilisé beaucoup de compétences en interne, est

parfait. Ces certitudes peuvent être remises en cause, c'est ce qui fait que la concertation est enrichissante. Alors que l'on est bien préparé à répondre aux questions techniques, le public peut exprimer des préoccupations plus larges liées aux risques pour la biodiversité, au cadre de vie... Nous avons travaillé avec un cabinet de conseil et nous étions sensibilisés à la nécessité d'avoir l'esprit ouvert pendant toute la durée de la concertation. Je crois que cette ouverture sur les différentes possibilités d'amélioration du projet et la prise en compte des demandes des parties prenantes a porté ses fruits. Par exemple, si nous n'avions pas modifié le plan masse du terminal pour prendre en compte la présence d'oiseaux migrateurs sur la zone du Clipon, retenue pour le site, nous n'aurions sans doute pas eu les autorisations administratives pour implanter le projet.

Quels enseignements avez-vous tiré de cette expérience pour vos prochaines concertations ?

Une concertation se prépare. Nous avons la chance de bien connaître le terrain, ses spécificités, les acteurs locaux... Cette connaissance est essentielle avant de se lancer. Il est aussi nécessaire d'effectuer un travail de pédagogie, d'expliquer, de réexpliquer en permanence le projet. Mais bien sûr le maître d'ouvrage doit être prêt à entendre et comprendre d'autres logiques que la sienne ! Enfin la concertation ne se termine pas une fois le projet finalisé. Un terminal méthanier est implanté pour plusieurs dizaines d'années. Cela nous impose d'accompagner le territoire dans la durée et de contribuer à sa valorisation globale. Nous avons ainsi l'intention de compenser la perte partielle d'usages du Clipon en nous associant au projet de création d'un plan d'eau de loisirs avoisinant. Nous réfléchissons également à un partenariat de recherche/développement pour la valorisation des frigos (calories froides) issues de l'activité du terminal. ■

IV. PARACHEVER LA DÉMARCHE : LE LIEN À LA DÉCISION

Cette concertation vous semble-t-elle innovante ?

« Hélas non car sans aucun effet sur les décisions finales de l'administration. »

Plusieurs remarques de porteurs de projet témoignent de l'ambiguïté de la concertation, située entre la décision unilatérale et la co-décision. Tandis que l'un d'eux déplore l'absence d'effet de la concertation sur la décision, un autre tient à souligner qu'il ne faut pas « *laisser croire que la décision relève des associations* ». Toutefois, les praticiens estiment que les discussions ont un impact sur le projet. La moitié d'entre eux juge d'ailleurs que cet impact est fort, voire très fort. Par ailleurs, les décisions quant à la poursuite du projet sont la plupart du temps motivées au regard des éléments de la concertation.

Impact des discussions sur le projet	
Quel impact, selon vous, les discussions ont-elles eu sur le projet?	
Taux de réponse : 98,6%	
	Nb
aucun	6
faible	28
fort	26
très fort	8
Total	68

Réalisation du projet et motivation de la décision				
A-t-il été décidé de poursuivre la réalisation du projet à l'issue de cette concertation ?				
Cette décision a-t-elle été motivée au regard du bilan de la concertation ?				
	Décision de poursuivre le projet en l'état	Décision d'amender le projet	Pas de décision de poursuivre le projet	Total
Décision motivée	18	37	0	55
Décision non motivée	5	6	1	12
Total	23	43	1	67

Si un lien avec la décision existe bel et bien, comment se manifeste-t-il concrètement ?

Plusieurs porteurs de projet ont mis l'accent sur l'importance de lier le processus de concertation à la décision ou, a minima, à la vie du projet. Dans ce type de remarques, les répondants ont mis en avant :

- la possibilité de faire évoluer le projet ;
- la nécessité de motiver la décision.

A. Modifier le projet, voire co-construire une solution

De nombreux porteurs de projet conseillent de « *laisser des possibilités d'évolution du projet* » ou « *dans la mesure du possible, [de] co-construire le projet avec les acteurs locaux ou a minima les associer* ».

L'influence des discussions sur les modifications du projet est variable. Néanmoins pour plusieurs répondants la possibilité donnée au public et/ou aux parties prenantes de faire évoluer le projet constitue un caractère essentiel de la concertation. Pour eux la concertation « *suppose des concessions donc des marges de manœuvre localement déconcentrées pour l'entreprise ou le service public qui sollicite les parties-prenantes* ». Il est alors « *nécessaire de laisser une place dans le projet aux évolutions issues de la démarche de concertation afin de rendre le dialogue constructif et être en mesure de montrer que les préoccupations des parties prenantes ont été entendues* ».

Dans certaines démarches, la co-construction est très poussée comme en témoigne la « *concertation territoriale* » menée par Réseau Ferré de France (RFF) pour le projet de LGV Poitiers-Limoges (voir étude de cas infra). Dans ce cas, c'est à partir d'une expertise collective qu'a été défini le tracé de la ligne.



Plus le porteur de projet s'engage dans une logique de co-construction, plus il est nécessaire d'amorcer la démarche de concertation en amont.

Les recommandations sur le phasage prennent tout leur sens à la lumière de la réflexion quant au lien à la décision. En effet, plus la concertation est amorcée tard, plus les marges de manœuvre quant aux compensations et/ou aux évolutions seront ténues. Aux yeux de plusieurs porteurs de projet, ne pas envisager la moindre évolution du projet constitue un grave écueil. Leurs conseils dissuadent de « *se moquer des efforts de concertation* », de « *passer outre les préoccupations ou les demandes exprimées par les parties prenantes* », de « *ne pas tenir compte des résultats de la concertation* ». Plus encore, ils incitent parfois à renoncer au projet lorsque l'opposition est intense en déconseillant d'« *imposer un programme industriel malgré l'avis défavorable des communes et des citoyens* ».

La co-construction d'une solution peut revêtir diverses formes. Outre la co-construction, il est possible d'une part de travailler sur l'élargissement du périmètre de la compensation et, d'autre part, de territorialiser le projet.

1. Élargir le périmètre de la compensation des impacts du projet

Compenser les externalités négatives du projet constitue un autre moyen de rendre tangible le lien entre concertation et décision. En effet, consentir des compensations¹¹ permet de témoigner de la prise en compte de parties prenantes affectées par le projet. Il peut s'agir de compensations financières (à l'instar du bail accordant un loyer au propriétaire et/ou à l'exploitant occupant une terre où le projet est implanté) ou de mesures spécifiques (mesures de protection visant à sauvegarder certaines espèces ou à protéger des riverains du bruit).

La définition du périmètre de la compensation doit être envisagée sérieusement, comme en témoigne le cas de la concertation dans le domaine de l'éolien (voir étude infra). Pour tout type de projet incluant des compensations, il est nécessaire de délimiter son périmètre du fait d'un principe de réalité. Néanmoins, si a projet est défini de manière trop restrictive, il risque de disloquer la vie locale, plus particulièrement lorsque la compensation est établie sur une base individuelle. La suppression de la taxe professionnelle et la période de flottement quant aux modalités de remplacement ont démontré l'acuité de cette question. Il apparaît important d'inventer de nouveaux mécanismes de compensation collective.



Compenser permet de témoigner que les préoccupations des parties prenantes ont été prises en compte. Une réflexion sur le périmètre la compensation apparaît indispensable, notamment sur les moyens de la rendre collective et non plus seulement individuelle.

2. Territorialiser le projet

Au-delà du principe de compensation qui repose sur une logique de réparation, il est possible d'impliquer davantage les acteurs autour du projet en travaillant sur la territorialisation des externalités positives (effets positifs) ou sur l'intégration des parties prenantes au financement du projet.

Concrètement, différentes concertations peuvent déboucher sur l'engagement du maître d'ouvrage à :

- **employer la main d'œuvre locale (voir *infra* l'étude sur le projet de terminal méthanier de Dunkerque) ;**
- **participer au développement économique, environnemental, patrimonial ou culturel du territoire (voir *infra* l'étude sur le projet de terminal méthanier - à propos de la filière froid)**
- **intégrer dans la structure financière du projet les habitants ou les collectivités locales concernées (voir *infra* l'étude sur les parcs éoliens).**

Le tableau suivant synthétise les différentes modalités mises en place pour lier concertation et décision. Il ne vise pas à l'exhaustivité.

Différentes modalités pour lier la concertation à la décision

Périmètre du conflit ¹²	Travailler sur les externalités du projet	Intégrer les parties prenantes au modèle financier
Individus impactés « Micro conflit »	Bail/loyer Mesures de protection contre le bruit	Ouverture du capital aux habitants à titre individuel
Organisations concernées « Meso conflit »	Mesures spécifiques Exemples : mesures compensatoires, conservatoires, restauratoires dans le domaine de l'environnement mais aussi modification d'un plan de masse	Ouverture du capital à une organisation (association agricole, association d'habitants)
Territoires impliqués « Macro conflit »	Projet de territoire Co-construire le projet Exemples : emploi de la main-d'œuvre locale, développement des externalités positives pour le territoire (travail l'implantation d'une filière)	Participation des collectivités, Etablissements Publics Locaux

Chaque type de projet peut appeler des solutions différentes en fonction du type de mobilisation qu'il suscite. Il est possible de travailler sur les externalités négatives du projet en élargissant le périmètre de la compensation. Les externalités positives peuvent être renforcées et inscrites dans un projet de territoire. Enfin l'inclusion des parties prenantes dans le capital de l'entreprise offre aussi un levier pour infléchir le décalage entre les acteurs bénéficiant du projet et ceux qui en supportent les impacts.

Il semble que ces différentes modalités pour lier la concertation à la décision consistent à « socialiser » les compensations et/ou le projet. La « socialisation » est ici entendue au sens large, il s'agit du passage d'un traitement individuel du projet et de ses externalités à une échelle sociale voire territoriale : du bail à une compensation élargie ou collective, voire à l'implication des parties prenantes et/ou des collectivités dans le financement du projet.

En tout état de cause, **il convient d'adapter ces solutions aux regards des discussions menées avec les parties prenantes et/ou le public. Ceci ne signifie pas qu'il faille accepter toutes les revendications, mais que les décisions se doivent d'être motivées.**

B. Rendre compte aux décideurs et aux parties prenantes pour pouvoir motiver la décision

Certains ont signalé l'importance de rendre compte du processus tout au long du projet tant vis-à-vis des décideurs que du public et des parties prenantes. Ainsi il s'agit de s'assurer que les informations et/ou les opinions recueillies soient relayées vers les décideurs, en « *rend[ant] compte régulièrement au pilote de la concertation des évolutions de la concertation* », en assurant « *le reporting sur l'avancement du projet vis-à-vis des alliés signataires du protocole régissant la méthode de concertation [...] sincère[ment et] très régulièrement* ».

De manière symétrique, il est important de « *rendre compte en permanence [au] public* » de l'avancement du projet.

C'est cette réciprocité qui rend possible **la motivation de la décision**. En effet, il est conseillé de « *prendre en considération tous les points de vue et argumenter pour toute décision prise* ». Il s'agit moins de contenter les exigences de façon exhaustive que d'explicitier les tenants des arbitrages effectués au regard de l'ensemble de centres d'intérêts et des préoccupations des différentes parties prenantes. Ainsi si aucun accord ne peut être obtenu, il convient de ne pas ignorer les dissensus. Au contraire, ceux-ci doivent être explicités afin que les **décisions** soient **argumentées et justifiées**.



Rendre compte aux parties prenantes de l'avancement du projet, de la concertation et in fine de la décision en explicitant les arbitrages opérés constitue une façon particulièrement pertinente de renforcer la lisibilité et la visibilité du projet et du processus de décision.

CONCLUSION INTERMEDIAIRE DE LA PREMIERE PARTIE

UN EQUILIBRE SUBTIL

Faire évoluer le projet, rendre compte, compenser, etc. sont autant de façons de lier concertation et décision conseillées par les porteurs de projet. Néanmoins d'autres conseillent d'« être plus ferme » ou d'éviter d'« accepter n'importe quoi ». En effet, si une place doit être accordée aux possibilités d'évolution des projets, le processus d'amendement doit être limité notamment parce que des arbitrages s'avèrent nécessaires et que les parties prenantes sont plurielles et représentent des intérêts parfois divergents. Les satisfaire exhaustivement est difficilement concevable. Comme l'indique un répondant : « *la concertation peut conduire à faire des propositions de modifications du projet et en particulier à impacter des personnes qui ne l'étaient pas à l'origine. Cela conduit à créer des tensions entre les acteurs du terrain et le maître d'ouvrage. De telles décisions doivent être pesées avant toute communication, en réunions publiques notamment* ».

Aussi, certains marquent clairement une barrière entre concertation et décision : il ne faut pas « *laisser croire que la concertation est un référendum pour le choix d'une variante du projet* » ni « *faire d'une concertation le seul outil d'aide à la décision* ». La concertation n'est pas une forme de démocratie directe.

Le rôle du décideur est clairement affirmé, plus particulièrement celui de l'élu : « *que les élus acceptant d'accueillir des programmes industriels sur leur territoire, dépensant beaucoup d'énergie avec les industriels pour mener une concertation [...] soient entendus ! Que les représentants des citoyens soient reconnus comme garants du destin des territoires !* » Il apparaît inconcevable de « *renier la légitimité du vote démocratique et les responsabilités confiées aux élus de la nation* ».

Cette affirmation montre à quel point la concertation ne remet pas en cause la responsabilité des décideurs qu'ils soient politiques ou économiques. Bien au contraire, elle réaffirme le rôle primordial du décideur, de l'élu et la force de positionnement dont il doit faire preuve. C'est bien là d'ailleurs une conviction forte de *Décider ensemble*.

Après avoir dégagé des recommandations méthodologiques et pratiques auprès des maîtres d'ouvrages quant à la façon de concevoir et de mettre en œuvre une stratégie de concertation, la seconde partie s'attachera à croiser les regards des acteurs impliqués par le projet. L'étude de trois cas pratiques analysera plus finement les processus à l'œuvre dans les démarches de concertation et les relations qu'elles induisent entre les acteurs du territoire (porteurs de projets, élus, associations, services de l'État, chambres consulaires...). Comment fonctionnent les processus de concertation ? À quelles conditions les démarches de concertation peuvent-elles porter leurs fruits ? Comment permettent-elles d'améliorer les relations entre les porteurs de projet et les parties prenantes ? Peuvent-elles améliorer l'image des maîtres d'ouvrage ?

DEUXIÈME PARTIE
REGARDS CROISÉS
SUR TROIS EXPÉRIENCES
DE CONSULTATION

L'analyse des trois cas pratiques, étudiés de manière indépendante, a pour objectif de mesurer l'impact de la concertation sur le projet et sur les leviers du conflit en croisant les regards des parties prenantes et des porteurs de projets. Il s'agit d'analyser les dispositifs mis en place, les jeux d'acteurs et les processus de décision, afin de dégager des éléments de réponse quant à l'impact de la concertation sur l'opinion et la posture des acteurs à l'égard d'un projet, d'une part, et sur le projet en tant que tel, d'autre part.

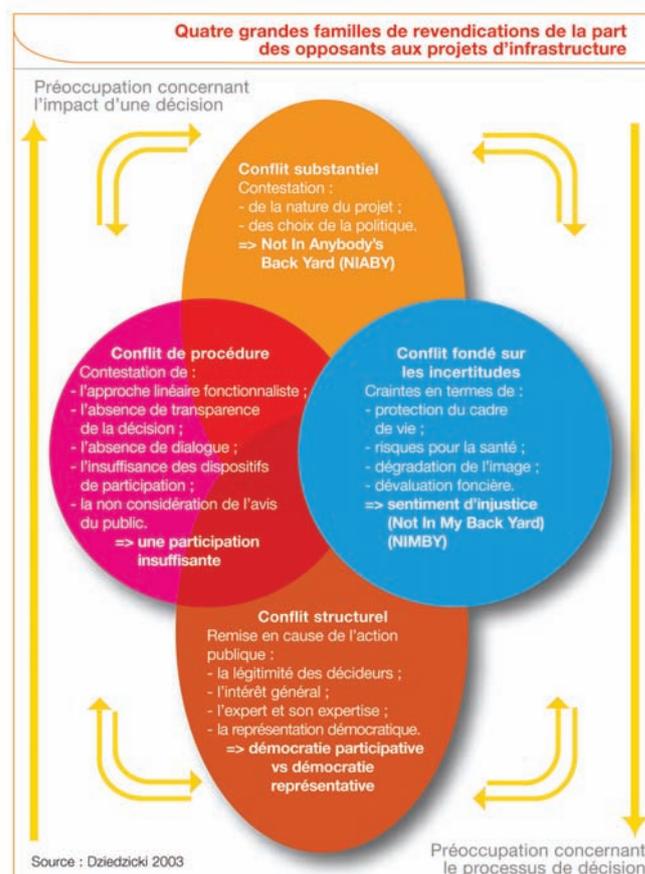
Chacun de ces cas a fait l'objet d'entretiens et de recherches documentaires visant à identifier le contexte du projet, les parties prenantes, leurs argumentaires et leurs postures, le dispositif de concertation mis en place et les impacts sur la conflictualité et le projet¹³. Les entretiens individuels¹⁴ ont été menés auprès de différents acteurs, représentants des porteurs de projet et des parties prenantes : élus, associations, syndicats...

Cette seconde partie se distingue ainsi de la première dans le sens où elle approfondit trois expériences de concertation au-delà de l'analyse de dispositifs : il s'agit d'une analyse des processus dans leur ensemble et notamment des relations parfois conflictuelles entre les parties prenantes et le lien ténu entre concertation et décision.

Concernant l'évolution des parties prenantes, la grille conçue par Jean-Marc DZIEDZICKI a été mobilisée. Élaborée à partir des travaux de Michael POIRIER - ELLIOTT¹⁵ et de la littérature traitant des conflits d'aménagement, cette grille permet de rendre compte de quatre registres sur lesquels reposent les conflits autour des projets d'infrastructure.

Le « **conflit fondé sur les incertitudes** » repose sur les impacts potentiels de la mise en œuvre de la politique ou du projet »¹⁶ et la mise à mal potentielle d'intérêts (cadre de vie, risque pour la santé, dévalorisation foncière...). Ce registre du conflit se caractérise par un sentiment d'injustice et peut être appréhendé à travers l'expression « *Not In My Back Yard* » - NIMBY (« *Pas de ça chez moi* »).

Le « **conflit substantiel** » s'attache aux conséquences de la décision [et] traduit un désaccord [...] avec le contenu de la décision »¹⁷. Ce registre de conflit est caractérisé par une montée en généralité à travers une argumentation tournée vers les valeurs. Ce type d'opposition prend la forme d'un mouvement « *Not In Anybody's Back Yard* » - NIABY (« *Ni ici, ni ailleurs* »).



Le « **“conflit de procédure”** remet en cause le processus de décision [et] peut exprimer des attaques adressées aux modes de décision »¹⁸. Ce type de conflit est caractérisé par la remise en cause des procédures administratives rationalistes et linéaires et par l'exigence de transparence et de dialogue.

Le « **“conflit structurel”** concerne les relations de pouvoir. Ce sont les fondements de la décision politique qui sont remis en cause : l'équité, la justice, la règle de la majorité et les droits des minorités »¹⁹. Ce type de conflit reflète une crise de légitimité qui peut toucher aussi bien les acteurs institutionnels que les experts ou encore les élus.

Le comité de pilotage a sélectionné trois cas différents qui font ici l'objet d'une étude approfondie :

– le **développement de la filière éolienne** dans le cadre de la politique de lutte contre le réchauffement climatique avec l'étude des projets de parcs éoliens terrestres et maritimes dont le périmètre d'implantation ponctuel et discontinu varie en fonction du nombre de mâts.

Ces projets font l'objet d'une opposition polymorphe reposant essentiellement sur la remise en cause du modèle économique de la filière et sur le basculement des riverains de l'inquiétude aux revendications participatives. Pour ce type de projet, les dispositifs de concertation mis en place par les différents opérateurs se révèlent généralement informatifs. Néanmoins, certains porteurs de projet ont mis en place des démarches originales en élargissant le périmètre de la compensation et/ou en modulant le modèle financier de leur parc ;

– un **projet de transport linéaire** : le projet de Ligne à grande vitesse Poitiers-Limoges. À l'heure du Débat public, cette LGV a suscité une forte opposition de la part des tenants des projets alternatifs remettant fortement en cause les décideurs et leur expertise. La « *concertation territoriale* » menée par Réseau Ferré de France repose sur un dispositif d'expertise collective encadré par une charte discutée avec les parties prenantes et un garant ;

– un **projet industriel** : le projet de terminal méthanier de Dunkerque dont l'implantation est surfacique.

À l'heure du Débat public, ce projet a suscité de fortes inquiétudes sur le plan environnemental, du cadre de vie et des usages du site d'implantation mais aussi des argumentaires visant à dénoncer le projet en tant que tel et l'expertise des décideurs. Dunkerque LNG a mis en place une « *concertation informelle* » reposant sur le maintien de relations bilatérales et multilatérales avec les parties prenantes.

Grâce à des exemples diversifiés et variés tant dans leurs caractéristiques, que dans leurs dimensions et leurs contextes, cette seconde partie propose une analyse transversale de ces trois démarches de concertation.

Les projets dans leur contexte

		Parcs éoliens terrestres et maritimes	Projet de ligne à grande vitesse Poitiers-Limoges	Projet de terminal méthanier de Dunkerque
Porteur de projet		Opérateurs éoliens	Réseau Ferré de France (RFF)	Dunkerque LNG (filiale d'EDF)
Partenaires		Collectivités (intercommunalités le plus souvent)	Etat et collectivités (Conseils régionaux, conseils généraux, intercommunalités et communes)	Port de Dunkerque et GRTgaz
Objectifs		Développement de la filière éolienne pour assurer les engagements en matière d'effort de production d'énergies renouvelables.	Améliorer l'accessibilité à la grande vitesse pour les régions Limousin et Poitou-Charentes et leurs départements limitrophes.	Mieux desservir l'Europe du Nord en Gaz naturel liquéfié dans le cadre de la politique énergétique française.
Périmètre d'implantation du projet		Ponctuel et discontinu Variable en fonction du nombre de mâts	Linéaire Un parcours de 125 km	Surfacique Une surface de 50 hectares
Pratiques du porteur de projet en matière de concertation		Variable selon les opérateurs	Un service dédié à la concertation en interne De nombreuses expériences antérieures	Expérience des instances pérennes de concertation du même territoire Expérience de plusieurs débats publics d'EDF
Pratiques de la concertation déjà existantes sur le territoire du projet		Variable selon les territoires	Autre concertation sur le même type de projet	Nombreuses instances pérennes de concertation
Conflictualité en amont du projet	Conflit substantiel (« Ni ici, ni ailleurs ! »)	Partiel Consensus sur la politique publique environnementale Les militants anti-éolien s'opposent à l'éolien industriel et non à l'éolien en tant que tel.	Fort Remise en cause du projet au regard d'autres projets	Fort Travail de montée en généralité des associations de défense de l'environnement et du cadre de vie
	Conflit structurel (référence à l'intérêt général)	Fort Forte remise en cause du modèle économique des parcs éoliens	Fort Remise en cause de l'expertise de la maîtrise d'ouvrage	Présent dans les argumentaires des associations de défense de l'environnement et du cadre de vie
	Conflit basé sur les incertitudes (« Pas de ça chez moi ! »)	Fort Fortes inquiétudes pour les personnes potentiellement impactées (conflit de paysage, de voisinage...)	Faible au regard de la dimension du projet	Fort Mobilisation du tissu associatif local défendant l'environnement, le cadre de vie et des usages spécifiques
	Conflit de procédure (transparence et participation)	Fort Demande de transparence de la part de personnes potentiellement impactées	Fort Demande de transparence	Présent

Les dispositifs de concertation mis en œuvre

	Les différentes stratégies de concertation pour l'implantation de parcs éoliens terrestres et maritimes	La « concertation territoriale » et locale pour le projet de ligne à grande vitesse Poitiers-Limoges	La « concertation informelle » pour le projet de terminal méthanier de Dunkerque
Dispositif de concertation obligatoire	Enquête publique (et Débat public dans le cas du projet du parc maritimes de Deux-Côtes)	Débat public, enquête publique	Débat public, enquête publique
Dispositif de concertation facultative	Des dispositifs essentiellement informatifs Des démarches approfondies : concerter, socialiser les compensations, modifier le système financier	Dispositif d'expertise collective encadré par une Charte discutée avec les parties prenantes et un garant	Appui sur les instances de concertation pérennes et relations bilatérales et multilatérales
Destinataires	Acteurs institutionnels, collectivités, tissu associatif, riverains	Acteurs institutionnels, collectivités, tissu associatif, public (grand public et personnes potentiellement impactées)	Acteurs institutionnels, collectivités, tissu associatif
Phasage	Variable	A l'issue du Débat public et après la décision sur l'option de passage, mise en place d'une expertise partagée en 3 étapes pour définir progressivement la Zone de passage préférentielle et le tracé	A l'issue du Débat public et du choix du site d'implantation, mise en place d'une concertation informelle pour définir les mesures de compensation environnementale et d'accompagnement socio-économique
Objet	Information sur le projet et ses objectifs, le déroulement des travaux Pour les lieux d'implantation des éoliennes, concertation entre acteurs et parfois avec le public	Définition progressive du tracé	Définition d'une solution d'implantation
Tiers	Généralement pas de tiers, quelques cas avec des prestataires et exceptionnellement des personnalités qualifiées	Garant universitaire missionné par RFF et en lien avec la CNDP	Aucun
Expertise	Dans certains cas, intégration de l'expertise du tissu associatif local sur le volet environnemental	Expertise partagée avec les acteurs institutionnels, le tissu associatif et les collectivités	Approfondissement de l'expertise interne sur les interrogations des parties prenantes Intégration de l'expertise du tissu associatif local sur le plan environnemental
Suivi de la concertation	Pas de pratique stabilisée	Comptes-rendus des différentes réunions amendables par les parties prenantes Site Internet d'information et de consultation du projet	Comptes-rendus destinés aux acteurs Communication sur les accords obtenus avec les parties prenantes

PREMIÈRE SECTION

UNE ÉTUDE THÉMATIQUE : LES DÉMARCHES DE CONCERTATION DANS LE DOMAINE ÉOLIEN

La volonté de développer la production d'énergie éolienne s'inscrit dans les engagements de la communauté internationale (protocole de Kyoto, 1997) et la politique européenne de l'énergie visant à lutter contre le réchauffement climatique. La directive européenne du 27 septembre 2001 préconisait déjà l'utilisation des énergies renouvelables pour la production d'électricité. Plus récemment, les 12 et 17 décembre 2008, le Parlement européen a adopté le « paquet Climat Energie » qui engage l'Union européenne sur un objectif précis : intégrer une part d'énergies renouvelables au moins égale à 20% de sa consommation énergétique totale d'ici 2020. L'objectif assigné à la France est de porter à 23% la part d'énergies renouvelables dans sa consommation finale²⁰. Dans le cadre des groupes de travail du Grenelle de l'environnement, le Comité Opérationnel (COMOP) n°10 sur les énergies renouvelables a fixé comme objectif à l'éolien (terrestre et maritime) de constituer le quart de l'effort de production d'énergie renouvelable supplémentaire pour 2020 (par rapport à 2006), soit un objectif de 5 mégatonnes équivalent pétrole (Mtep) (soit 8 000 éoliennes ou encore 25 000MW) sur l'effort de 20Mtep à fournir. Au vu de la situation en 2006 (0,2 Mtep, soit 2 000 éoliennes), un objectif de croissance de 4,8 Mtep est ainsi assigné à l'éolien²¹. Cependant cet objectif a été repris par l'arrêté du 15 décembre 2009 relatif à la programmation pluriannuelle des investissements de production de l'électricité et par le plan national en faveur des énergies renouvelables transmis à la Commission européenne.

En France, la filière bénéficie d'un potentiel favorable puisque le territoire français dispose du second gisement éolien européen (après le Royaume-Uni). D'autre part, une politique de développement de la filière volontariste a été mise en place à travers différentes mesures incitatives :

➤ « **l'obligation d'achat** » par EDF garantie par la loi du 10 février 2000, relative au service public de l'électricité et précisée par le décret du 6 décembre 2000. Un tarif d'achat de l'électricité est fixé pour une période de 15 ans décomposée en deux phases. Durant la première phase d'une durée de 10 ans, le prix est fixé à 8,38 €/kWh ; durant la seconde le prix varie en fonction de la qualité du vent sur le site (nombre d'heures de fonctionnement annuel à équivalent pleine puissance) ;

➔ le **financement** par une part de « *la contribution relative au service public de l'électricité* » (CSPE), définie par la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité ;

➔ des **appels d'offres** pour la réalisation de fermes éoliennes terrestres et en mer.

Aujourd'hui l'industrie éolienne française compte, « *selon les sources, de 130 entreprises pour l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) à 380 entreprises pour Observ'ER et 450 pour le Syndicat des énergies renouvelables (SER)* »²².

Cependant « *sur le terrain, (on) constate [...] une montée des mécontentements qui aboutit à une radicalisation des positions face à certains projets* »²³. Si plusieurs organismes soutiennent le développement de l'énergie éolienne à l'instar de Planète éolienne ou de France énergie éolienne, les opposants se sont également organisés au niveau local comme en Bretagne avec l'Association « C du Vent », au niveau national avec la fédération « Vent de Colère ! » réunissant plus de 300 associations et la Fédération Environnement Durable et même à l'échelle européenne avec la Plateforme européenne contre l'éolien industriel regroupant plus de 450 associations de 21 pays européens.



Quels sont les ressorts de l'opposition à l'éolien ? Quelles sont les stratégies mises en place par les porteurs de projet pour gérer cette conflictualité ? Quelle place pour la concertation ? Quelles pistes cette analyse peut-elle ouvrir pour la politique publique ?

Pour répondre à ces questions, plusieurs données ont été mobilisées :

– une étude de la documentation disponible sur le Débat public relatif au projet des Deux Côtes, des sites Internet des parties prenantes favorables (SER) et opposées à l'éolien (Vent de colère !, C du Vent !) ;

– une enquête de terrain portant sur un projet particulier dont le choix a été fait de le rendre anonyme ayant donné lieu à une recherche documentaire spécifique et à plusieurs entretiens dont :

* 3 interviews auprès de :

- un responsable de l'entreprise installatrice ;
- le Président de la communauté de communes concernée ;
- un représentant d'une association d'opposition.

* 9 rencontres sur le terrain lors d'un parcours sur le site d'implantation dont :

- 2 élus de deux communes différentes (un maire et un conseiller municipal, par ailleurs propriétaire d'un terrain où est implanté une éolienne) ;
- 3 propriétaires de terrains sur lesquels sont implantées des éoliennes ;
- 2 habitants qui se sont mobilisés à l'encontre du projet.

– une analyse des 14 questionnaires « *Analyse des pratiques de la concertation en France* » correspondant à des projets de parcs éoliens, recueillis après leur diffusion à travers le réseau du SER. Cet échantillon, certes limité, permet néanmoins de dresser un profil des dispositifs de concertation mis en place par les opérateurs de ce secteur. Au vu de la taille réduite de cet échantillon, aucun questionnaire n'a été exclu de l'analyse même si la totalité des questions n'a pu être renseignée.

Précisons les caractéristiques de l'échantillon recueilli. Le périmètre des projets est essentiellement intercommunal (10 projets sur 13). Sur le plan du coût d'investissement, les projets se révèlent très hétérogènes. En effet, les 13 projets pour lesquels cette information est disponible ont un coût d'investissement compris entre 120 000 € et 800 millions €. Si la moyenne se situe autour de 90 millions €, la médiane (qui divise l'échantillon en deux parties contenant le même nombre de cas) est inférieure : 19 millions €. Cela indique que le poids des quelques projets les plus coûteux est à relativiser. Quant au coût de la concertation, il est largement inconnu. Seuls deux répondants déclarent l'avoir identifié et l'estiment à respectivement 10 000 € (pour un projet de 150 000 000 € d'investissement) et 25 000 € (pour un projet de 400 000 € d'investissement). La plupart de ces démarches de concertation ont été mises en place hors du cadre légal et réglementaire (8 sur 13). Les 5 concertations obligatoires relèvent principalement du code de l'urbanisme (4 sur 5). Ces concertations ont été initiées entre 2002 et 2009. La durée de la phase de concertation (12 réponses) est de 6 mois au minimum et de 6 ans au maximum. La durée médiane est de 4 ans. Elles sont destinées pour la plupart à la fois aux acteurs et au public (10 sur 11). Une seule est destinée uniquement aux acteurs.



C'est à partir de ces éléments qu'a été construite l'analyse de la conflictualité et des pratiques développées par les porteurs de projet pour la gérer, ainsi que la réflexion sur la gouvernance pertinente pour sortir des limites inhérentes aux dispositifs conçus dans le strict cadre des projets.

I. LES RESSORTS DES CONFLITS AUTOUR DES PARCS ÉOLIENS

C'est à partir de la grille d'analyse élaborée par Jean-Marc DZIEDZICKI qu'ont été identifiés les ressorts argumentaires de l'opposition à l'éolien. On a pu observer que l'ensemble des registres y sont développés. **Il est intéressant de souligner que les associations les plus farouchement opposées (à l'instar de Vent de Colère !) utilisent une palette argumentaire assez élargie. Partant de la dénonciation des impacts jugés néfastes de l'éolien (conflit « fondé sur les incertitudes »), elles opèrent simultanément une montée en généralité dans la mesure où elles remettent en cause l'opportunité des projets (conflit « substantiel ») et une remise en cause de la légitimité des décideurs économiques et politiques (conflit « structurel »). Quant à l'opposition plus modérée d'acteurs locaux n'ayant pas un parcours militant, elle prend racine également dans les incertitudes que suscite le projet et se trouve renforcée par une revendication procédurale.**

A. Un conflit substantiel partiel

Dans l'ensemble, les Français se déclarent favorables à l'implantation d'une éolienne sur leur commune selon le baromètre de l'opinion sur l'énergie et le climat²⁴. En 2009, 72% d'entre eux étaient favorables à l'implantation d'éoliennes sur le territoire de leur commune et en 2010, ils étaient 67% à se déclarer favorables à l'implantation d'éoliennes à 1 km de leur domicile. Bien qu'une telle enquête fait état de réponses déclaratives formulées hors contexte et malgré une sensible baisse des opinions favorables (baisse pouvant d'ailleurs être expliquée par la modification de la formulation de la question), l'opportunité du développement de l'éolien semble constituer un acquis pour la majorité de la population.

Les oppositions radicales mobilisant les ressorts du conflit « substantiel » apparaissent alors minoritaires dans la société française. Elles se manifestent à travers un mouvement « *Not in Anybody's Backward* » (Ni ici, ni ailleurs). Autrement dit, elles contestent la nature du projet et les choix de la politique. Dans leur argumentaire, l'éolien ne constitue pas un moyen pertinent de réduction des émissions de gaz à effets de serre (GES), du fait de l'intermittence de la production de cette énergie qui impliquerait la prise de relais par des centrales thermiques fortement émettrices de GES²⁵. Est opposé alors à l'« éolien industriel » décrit comme non pertinent sur le plan environnemental, le « petit éolien », individuel ou encore domestique. Ainsi, il convient de souligner que **le registre argumentaire substantiel n'est pas entièrement déployé ou épuisé dans la mesure où c'est la filière éolienne et les formes qu'elle revêt qui sont décriées et non la politique générale de lutte contre le réchauffement clima-**

tique, ni l'éolien en tant que tel (lorsque notamment est développée la dichotomie éolien industriel *versus* éolien individuel). On retrouve également ces arguments dans le Débat sur le parc éolien en mer des Deux Côtes qui a donné lieu à une « *controverse sur la place de l'éolien dans la production électrique française* »²⁶.

B. Un conflit structurel dense

Le registre « *structurel* » du conflit est très largement déployé. Il correspond à la « *remise en cause de l'action publique, [notamment de] la légitimité des décideurs, l'intérêt général, l'expert et son expertise, la représentation démocratique* »²⁷. **Dans ce registre, l'argument principal à l'encontre de l'éolien réside dans le flou des frontières entre public et privé entourant le développement de la filière et rendant difficile un consensus sur l'intérêt général.** Fondamentalement, c'est la définition de l'équilibre du partage des externalités positives et négatives qui pose question : qui engrange les bénéfices ? Qui supporte les coûts et les impacts locaux ?

Les discussions lors du Débat public relatif à l'éolien maritime font largement écho à ce registre structurel d'opposition, certains considérant la prise en charge du surcoût de l'émergence d'une nouvelle technologie par le consommateur comme injuste, d'autres doutant que des entités privées puissent constituer des dépositaires de l'intérêt général.

« Le caractère privé du maître d'ouvrage (...) a fait l'objet de nombreuses interrogations jusque dans les rangs des partisans de l'éolien en mer. Si le projet présente potentiellement un intérêt national, [...] plusieurs participants ont douté que la recherche de profit propre à tout opérateur privé soit compatible avec l'intérêt général. Certains acteurs estiment que la question énergétique est trop stratégique pour pouvoir quitter le domaine régalién et craignent la mainmise d'intérêts privés sur la question, par définition publique, de la production d'énergie. Chez les opposants au projet se rencontre ainsi le sentiment d'un sacrifice des habitants de la région au bénéfice exclusif d'intérêts privés ; sentiment de sacrifice d'autant plus fort que l'énergie serait selon eux destinée à l'exportation et non aux seuls consommateurs français. (Compte-rendu de la CPDP, p.17, souligné par nous)

En effet dans un contexte plus général de libéralisation du secteur de l'énergie, la filière éolienne est confrontée à une ambiguïté entre public et privé prenant diverses formes :

- le projet de développement de la filière éolienne découle d'une politique énergétique fixée par le gouvernement mais dont la réalisation concrète est confiée au privé ;
- la filière éolienne, intégrée au marché libéralisé de l'énergie, fait l'objet d'une politique de soutien de la part de l'Etat (obligation de rachat, CSPE) ;
- le développement de cette filière constitue une réponse axée sur la production tandis que la finalité qui fait l'objet d'un consensus (difficile en effet de trouver des argumentaires témoignant d'une remise en cause de la lutte contre le changement climatique et la réduction de l'émission de GES) s'évalue à l'aune de la consommation.

Les opposants les plus radicaux formulent l'argument en termes d'« arnaque » de l'éolien industriel français à travers le « racket de la collectivité » que permet la contribution au service public de l'électricité (CSPE) notamment (cet argumentaire apparaît renforcé lors de la période de remise en cause de la taxe professionnelle et d'incertitude quant aux modalités de remplacement) et l'« enrichissement outrageux » des promoteurs. C'est bel et bien la légitimité des décideurs économiques et politiques qui est visée. La réaction d'un porteur de projet fait écho à cette image négative : « *Il faut sortir de l'idée que les promoteurs sont des méchants mafieux* ».



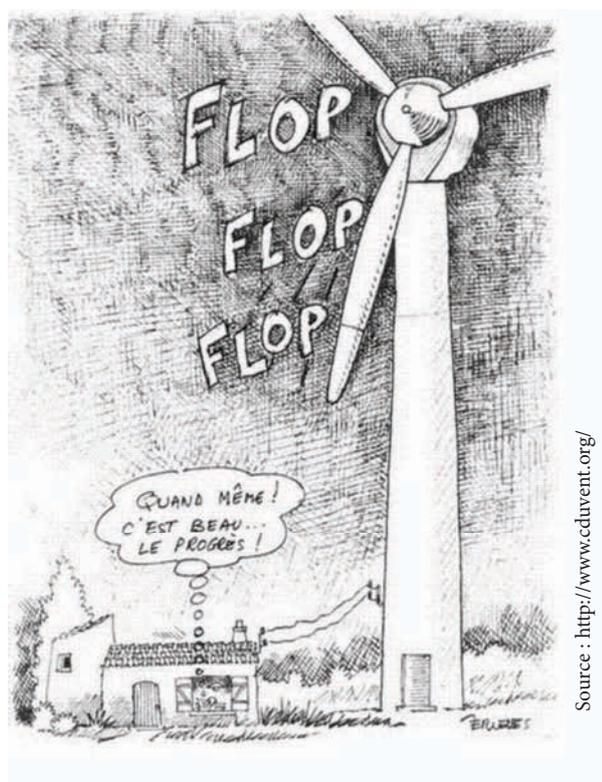
Promoteur : Finalement, ce ne sont guère que des grands moulins !
 Habitant : ... Mais oui, et si on construit des gratte-ciel sur la colline, ça ne sera guère que des grandes maisons ?!

C. Un conflit fondé sur les incertitudes prégnant

Le conflit « *fondé sur les incertitudes* » correspond aux « *craintes en termes de protection du cadre de vie, risques pour la santé, dévaluation foncière* ». **La jurisprudence** (voir encadré) **donne un bon aperçu des déclinaisons du « conflit fondé sur les incertitudes » : du conflit de paysage au conflit de voisinage. Au-delà des éléments rendus saillants par leur visibilité juridique, les projets éoliens impactent également les structures de régulations sociales locales et plus particulièrement la vie agricole.**

En premier lieu il convient de souligner l'originalité du débat que suscite l'éolien dans la mesure où le clivage s'exprime en grande partie sur l'appréciation esthétique des installations. Rapport de l'Académie des Beaux-arts²⁸, centralité de la notion de « *paysage* », simulations de l'impact visuel, polémique sur la méthode du photomontage, métaphores (les éoliennes, « *filles du vent* »²⁹)... Rarement le jugement esthétique n'a été autant mobilisé. Plus encore, alors que l'on aurait pu s'attendre à ce que le débat sur l'éolien en mer mobilise moins ce registre argumentaire, la « *visibilité* » a constitué un thème majeur du Débat public relatif au projet de parc éolien en mer des Deux Côtes.

Quand même !
C'est beau... le progrès !



FOCUS

QUELQUES ÉLÉMENTS DE CONTENTIEUX

En mars 2009, 30%³⁰ des projets de parcs éoliens faisaient l'objet de contentieux qui concernaient principalement les interférences (radars, réception télévisuelle...) et le paysage³¹. Les recours au titre du paysage reposent plus précisément sur :

- le trouble du voisinage ;
- la perte de la valeur immobilière ;
- l'article R111-21 du Code d'urbanisme qui stipule que le permis de construire « *peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier, sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt*

des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales ».

Indemnisation pour la perte de valeur à des propriétaires d'habitations voisines d'un parc éolien³²

Arrêt du 20 septembre 2007, la Cour d'appel de Rennes a confirmé un jugement du T.G.I. de Quimper.

Jugement du 9 avril 2009 du T.G.I. d'Angers.

Application de la loi Montagne : Conseil d'Etat, 16 juin 2010, n°311840.

Reconnaissance d'un intérêt à agir pour les habitants en raison de l'impact visuel : Conseil d'Etat du 15 avril 2005.

Le Conseil d'Etat accepte de contrôler le respect du principe de participation pour les décisions de création de ZDE (Zone de Développement Eolien) : Conseil d'Etat du 16 avril 2010³³. ■

En second lieu, ces projets impactent fortement les structures locales, en particulier la vie agricole. L'étude qualitative menée par Alain NADAÏ et Olivier LABUSSIÈRE³⁴ en témoigne, la location du terrain où sont installées les éoliennes par le porteur de projet interfère avec la gestion collective des terres régulée par des remembrements destinés à assurer l'unité des exploitations (mises à mal par les cessations d'activité notamment) en redistribuant les terres selon un système d'échange de parcelles en fonction de leur valeur agronomique (le critère de la surface est ainsi pondéré par le niveau de rendement de la parcelle). Certains agriculteurs sont ainsi hostiles au principe du loyer et aux modalités d'établissement de baux, conçus dans le secret, individuellement, à l'écart de l'association foncière. Le loyer établi individuellement rompt ainsi le principe collectif de la gestion des terres.

Ainsi au niveau local, les projets éoliens semblent peiner à se doter d'un mécanisme de gestion et de répartition des externalités positives et négatives compatible avec les régulations sociales existantes. Le loyer individualisé contrevient à la gestion collective des terres, à la vie publique, voire à la transmission intergénérationnelle (des entretiens réalisés par nos soins ont permis de relever cette inquiétude supplémentaire : certains baux seraient non cessibles, attachés à un individu et non à la terre) alors que l'impact sur le paysage et l'exploitation fait l'objet d'une gestion collective.

En outre, la suppression de la taxe professionnelle, mécanisme de compensation collective, et les questionnements quant aux modalités de remplacement ont soulevé des inquiétudes quant à une possible déstabilisation de la régulation public/privé. Aujourd'hui le nouveau dispositif³⁵ semble avoir diminué significativement les recettes communales

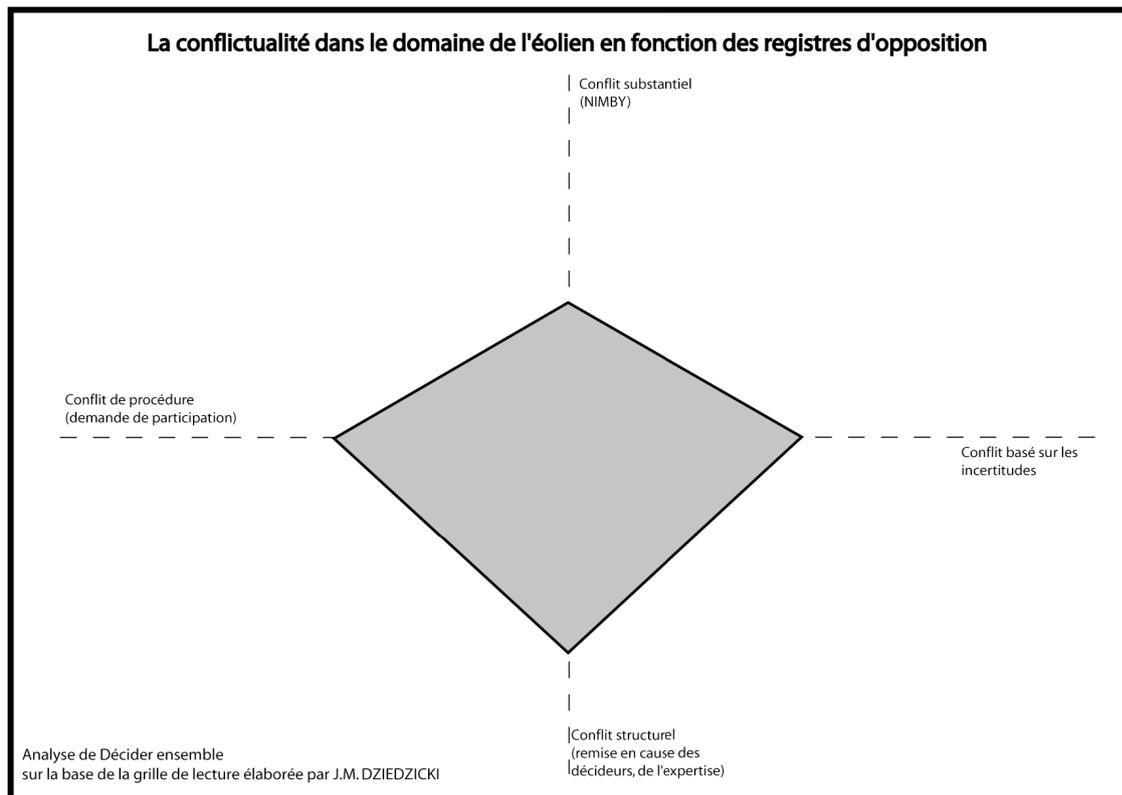
et départementales. Pour les projets initiés avant 2010, s'est posé un problème d'anticipation du revenu pour les collectivités.

Si la remise en cause d'une compensation collective et le principe d'une compensation individuelle n'est pas spécifique à l'éolien (les projets linéaires font également l'objet de baux), en revanche, il semble que ce type de projet soit davantage à même de susciter un effet d'aubaine à un niveau strictement individuel et ainsi de mettre à mal le collectif.

D. L'intensité du conflit de procédure

Le conflit « *de procédure* » repose sur les revendications dénonçant « *l'absence de transparence de la décision, l'absence de dialogue, l'insuffisance des dispositifs de participation, la non considération de l'avis du public* ». Il s'agit d'un registre de conflictualité qui permet d'expliquer pourquoi, malgré une opinion générale plutôt favorable à l'éolien, les projets rencontrent sur le terrain une opposition importante.

Ainsi, sur le plan local, on peut constater que l'opposition résulte davantage d'une trajectoire que d'un positionnement *a priori*. L'analyse du projet éolien d'une commune de Seine-et-Marne par Alain NADAÏ et Olivier LABUSSIÈRE³⁶ permet de saisir comment des riverains d'un projet, dont l'opposition repose dans un premier temps sur les « *incertitudes* » et sur une demande de participation s'engagent peu à peu dans une opposition plus affirmée. Si **à l'origine les riverains n'ont « pas de position arrêtée sur l'éolien »³⁷, l'annonce du projet suscite dans un premier temps une « posture de vigilance et d'interpellation des décideurs locaux »³⁸ qui se concrétise par la recherche d'information, la prise de contact avec des associations d'opposants, la demande de réunions publiques et de référendum local...** Dans ce premier temps, le conflit relève avant tout de l'opposition « *fondée sur les incertitudes* » et de l'opposition « *de procédure* ». L'opposition change de nature du fait de l'« *indigence des procédures de concertation* »³⁹. En effet, en l'absence de mise en place d'un dispositif répondant aux revendications participatives, les liens avec les associations d'opposants se renforcent (organisation de réunions publiques) et l'« *espace de vigilance* » s'accroît pour dépasser l'échelle communale. La radicalisation de l'opposition n'est cependant pas unanime, certains riverains s'interrogent en effet sur les modalités d'action (le « scénario catastrophe »⁴⁰ du film diffusé par Vent de Colère !, par exemple). Néanmoins ce type de conflit apparaît particulièrement déstabilisant pour la vie sociale. Ainsi les avancées du projet (approbation de la ZDE par la préfecture en 2007) suscitent toujours davantage la radicalisation d'une partie des opposants (panneaux de protestation, débordements, tags, formules diffamatoires telles que « *conseil municipal = mafieux* », « *éoliennes = magouilles* » et « *jets de bouteilles et de poubelles sur des habitations* »⁴¹) et la commune « *bascule dans les conflits interpersonnels et dans une dislocation de la vie sociale* »⁴².



Le développement de la filière industrielle fait ainsi l'objet d'une opposition polymorphe. Comment les porteurs de projet font face à cette opposition ? Quelle stratégie et quels outils déploient-ils ?

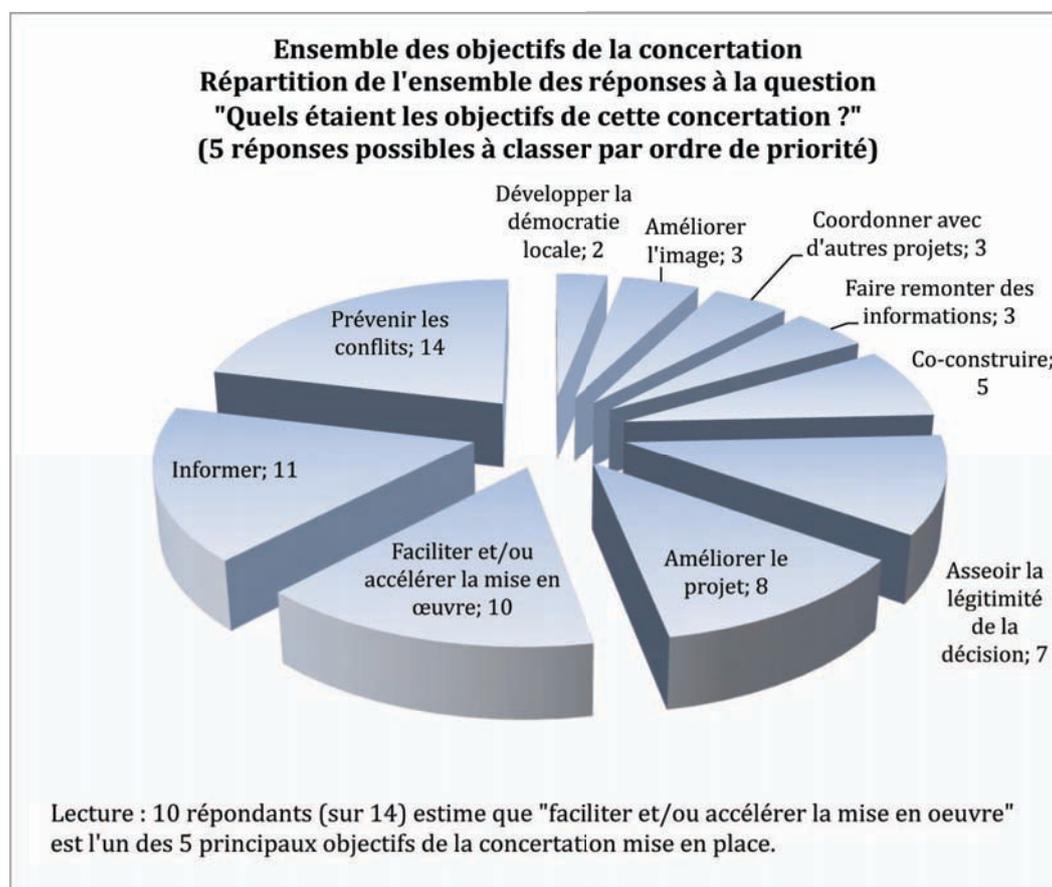
II. LES STRATÉGIES DES PORTEURS DE PROJET FACE À L'OPPOSITION

On peut identifier **3 grands modèles de stratégies** destinées à gérer la conflictualité autour des projets de parcs éoliens. De toute évidence, chacun de ses modèles n'est pas exclusif, il s'agit ici de présenter une typologie permettant de présenter chacune des stratégies ainsi que les outils qui y sont associés :

- ➔ **concerter ;**
- ➔ **modérer les impacts ;**
- ➔ **infléchir les décalages entre le coût local et les bénéfices pour les acteurs extra-locaux.**

A. Concerter

Certains installateurs font preuve d'initiative en matière de concertation en élaborant et en mettant en œuvre des dispositifs volontaires au-delà des obligations que requiert l'installation d'un parc éolien : étude d'impact environnemental, enquête publique et permis de construire. Prévenir les conflits, faciliter la réalisation du projet, l'améliorer : les objectifs assignés à la concertation par les porteurs de projet inscrivent pleinement ces dispositifs dans une stratégie.



Plus précisément, **ces dispositifs semblent destinés à gérer notamment le registre procédural du conflit**, comme l'indiquent certains porteurs de projet dans leurs commentaires (soulignés par nous) :

« Elle [la concertation] a surpris bon nombre de collègues/concurrents, elle a été bien accueillie par la préfecture et l'ensemble des élus locaux. Les groupes d'opposition à ce type de projet, pourtant bien rodés ont eu des difficultés à organiser leurs «attaques», ne pouvant pas mettre en avant le manque de concertation aussi facilement qu'à l'accoutumée ».

« Finalement cette démarche d'information exhaustive a facilité l'acceptation d'un projet que les gens ont vu se façonner et ont compris. Les personnes de ce groupe relayaient ensuite l'information dans leur entourage ce qui assurait une bonne visibilité du projet localement, renforcée par la présence de la presse quotidienne régionale (PQR) qui publiait des articles après chaque réunion. Nous en tirions également des informations et un ressenti du niveau local d'acceptation au fur et à mesure du déroulement du projet. »

La concertation peut permettre en outre de gérer les impacts locaux du projet :

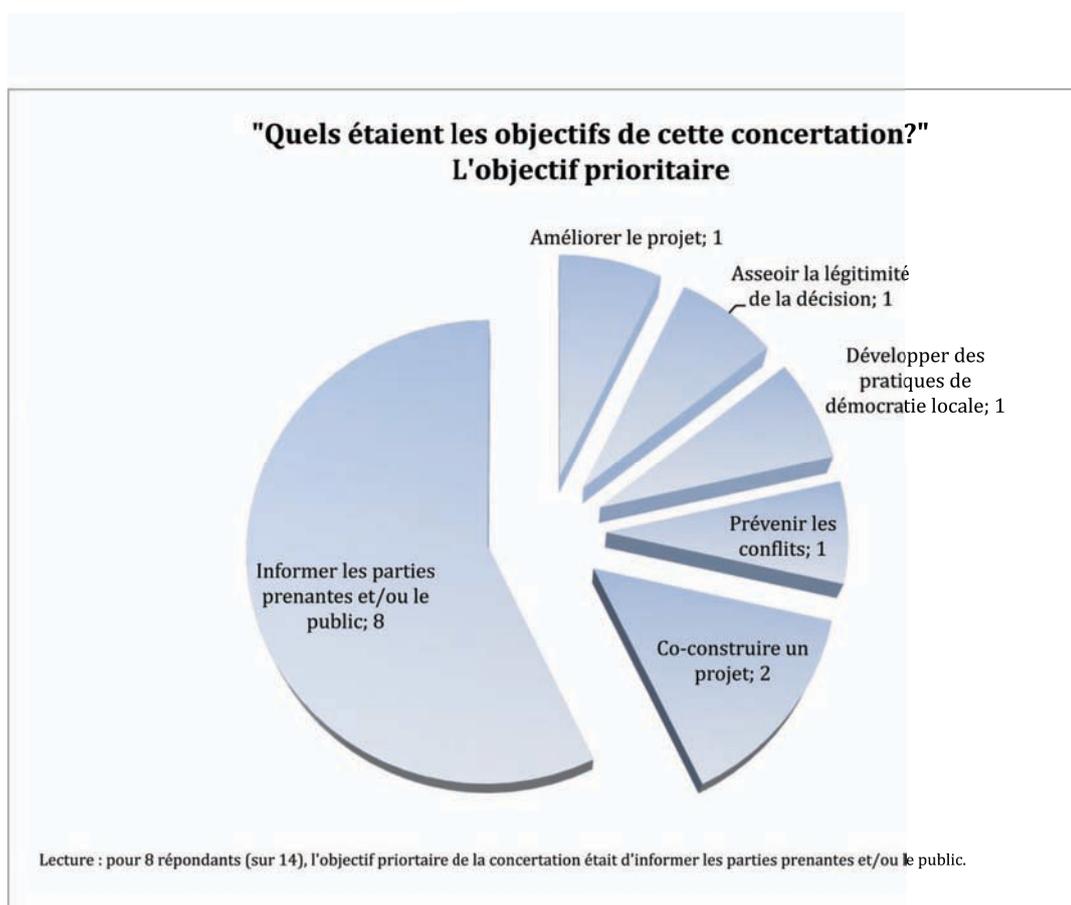
« L'intérêt est que l'on a pu développer les thèmes clés qui façonnent un projet de parc éolien : la prise en compte au fur et à mesure des résultats des différentes études spécifiques menées localement sur les aspects biologique, paysager, acoustique, foncier etc... Cela a permis aux participants de prendre conscience de la complexité de la recherche du bon consensus dans le choix de l'implantation définitive des éoliennes, implantation voulue et travaillée pour être la moins impactante. »

La mise en place d'un comité de suivi peut s'avérer un mécanisme efficace de gestion locale des impacts, comme en témoigne un porteur de projet :

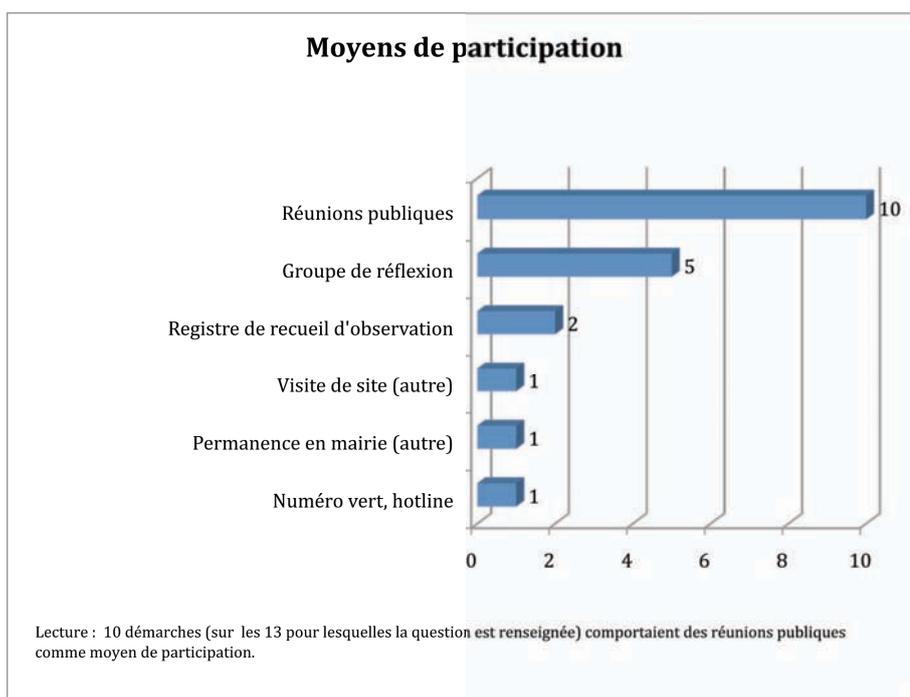
« La mise en place d'un «groupe de suivi», groupe constitué de riverains, élus locaux, membres d'associations etc... que l'on réuni plusieurs fois permet de tenir des réunions d'information plus techniques et d'aller plus au fond des choses, sans avoir à revenir à chaque réunion sur les bases du sujet traité, limitant les possibilités d'approfondissement faute de temps. » (Réponse à la question ouverte portant sur le caractère innovant de la démarche)

Enfin **la concertation, dans son volet « acteurs », permet d'éviter la remise en cause du projet du fait de l'émergence d'autres projets**, ce que nous a permis de mettre en évidence l'étude de terrain. Pour le projet étudié, elle a permis d'imposer une certaine cohérence aux acteurs grâce à la mise en place d'un comité de suivi territorial. Le rôle d'une figure d'autorité y apparaît essentiel. En effet, le rappel par le sous-préfet de la participation aux discussions antérieures sans qu'il n'ait été présenté de désaccord a empêché qu'un acteur ne s'oppose au projet parce qu'il envisageait un nouveau projet. Ainsi, avec la mise en place d'un comité de suivi territorial, les projets susceptibles de remettre en cause et/ou modifier le projet mais émergeant après le processus d'information-concertation d'acteurs ne sont pas envisageables.

Cependant, **dans l'ensemble, les procédures mises en place dans l'échantillon étudié semblent relever davantage de l'information que du dialogue.** En effet, l'information constitue l'objectif prioritaire des démarches si l'on ne s'attache qu'à la répartition du premier objectif.

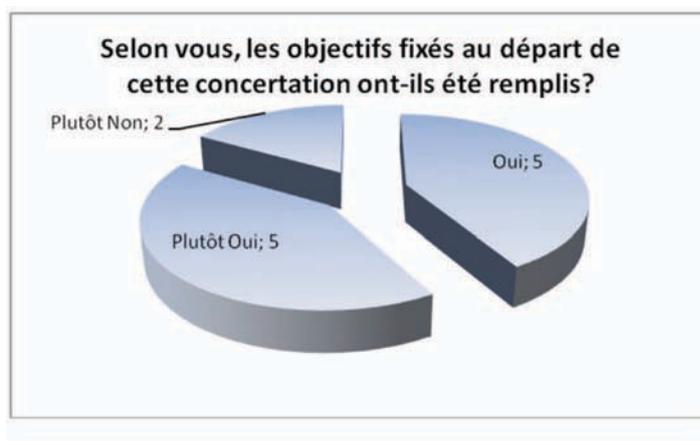


De plus, les outils utilisés au titre des moyens de participation mettent en exergue la primauté des réunions publiques. Or cet outil présente en soi de nombreuses limites. Sur le plan de la prise de parole des participants, le format de ces réunions peut limiter l'expression de certains types d'acteurs, qu'ils soient novices en matière d'expression publique ou sceptiques quant à l'utilité de cette prise de parole. Cette hypothèse paraît confirmée par les entretiens réalisés par nos soins : les réunions publiques sont souvent décrites comme un outil purement communicationnel. Les habitants rencontrés ayant participé aux réunions (pour l'essentiel des riverains n'étant pas propriétaires de terrains susceptibles d'accueillir des éoliennes) les décrivent en effet sous le prisme de l'information et de la pédagogie. Certains d'entre eux, les plus défavorables au projet, estiment ne pas avoir eu droit à la parole au sein de ces réunions ou encore lors de l'inauguration du parc.



En outre, si la décision apparaît dans la plupart des cas (10 sur 12) motivée au regard de la concertation, l'**impact des discussions sur le projet, difficile à évaluer** pour les répondants (« *Je ne sais pas dire à quel point cela a pu, ou aurait pu influencer sur nos décisions* »), **apparaît très hétérogène** puisque les 12 réponses se répartissent de manière équilibrée. Un peu plus d'un tiers de l'échantillon indique un faible impact (note de 0 et 1 sur 5) et un tiers indique des modifications importantes (note de 4/5).

De manière générale, les porteurs de projet semblent obtenir satisfaction de leur démarche. Ils estiment en effet qu'elle remplit les objectifs qui lui étaient assignés.



Pour conclure à propos de la stratégie de concertation, soulignons des **dispositifs spécifiques** afin de rendre compte de pratiques particulières en termes de méthodes et d'outils :

- la **mise en place de dispositifs de concertation sur le long terme**, à l'instar de GDF-Suez dont la pratique se caractérise par la concertation tout au long du projet à l'aide de comités de suivi, de permanences en mairies, d'information. Pour le projet du Parc des « *Hauts Pays* », la filiale Erélia a tenu 40 réunions publiques (sur 3 communes) ;
- l'**aménagement de conditions favorisant la prise en compte des spécificités** du territoire, comme dans le cas de Saint-Georges-sur-Arnon dont le maire a exigé du développeur un compte-rendu tous les 3 mois, favorisant ainsi la modification des plans et la prise en compte des contraintes propres au territoire ;
- la **mise en place de dispositifs favorisant la neutralité**, à travers un garant et/ou une expertise externe :

* le **garant relève d'un travail sur la neutralité du processus**, comme en témoigne la recommandation d'un porteur de projet : « *A ne pas faire : Ne pas avoir d'animateur neutre garant de la concertation* ». Certains des porteurs de projet (4 sur les 13 questionnaires renseignés sur ce point) affirment ainsi avoir mis en place un garant pour avoir une « *garantie de l'impartialité des débats et [une] prise en compte de tous les avis* ». Il s'agit de garants dont les profils sont très différents : bureau d'études en charge de l'étude d'impact, fonctionnaire d'Etat désigné par le préfet, personnalité politique désignée par les parties prenantes. Ces données présentent des limites dans la mesure où elles ne rendent compte que du seul point de vue du maître d'ouvrage. Dans l'idéal il conviendrait de vérifier si les parties prenantes confèrent la qualité de garant à ces personnalités ou entités. Parmi les quatre cas de garant de l'échantillon, on peut mettre en exergue celui où la collectivité a choisi de le financer, témoignant d'un réel effort pour mettre en place un mécanisme garantissant la neutralité.

* la **pluralité des acteurs à l'initiative des études relève d'un travail sur la neutralité de l'expertise**. L'expertise externe constitue une exception dans notre échantillon. Seuls deux répondants font état d'une expertise extérieure à l'initiative dans les deux cas de collectivités territoriales et pour l'un seulement du monde associatif.

B. Modérer/compenser les impacts

La **seconde stratégie repose davantage sur la gestion des impacts du projet, qu'il s'agisse de les modérer ou de les compenser**. Elle concerne avant tout le foncier. L'établissement de baux s'inscrit dans cette stratégie. Le bail alloue un loyer au propriétaire et/ou à l'exploitant du terrain concerné par l'implantation d'une éolienne. Cependant, attaché au(x) seul(s) propriétaire et/ou exploitant du terrain, il ne prend pas en compte l'ensemble des acteurs impactés.

Aussi, certains développeurs ont également revisité le système de bail. Dans le cas du Parc des « *Hauts Pays* » en Haute-Marne (Erelia, filiale de GDF Suez), un protocole foncier a été établi avant que la position des éoliennes ne soit arrêtée. Ce « *protocole global mettant à sa disposition les terrains correspondants [...] stipule le montant et la durée des indemnités, le type d'acte notarié qui sera signé, le partage entre propriétaire et exploitant, mais aussi entre le propriétaire et ses voisins. À cette étape, la position des éoliennes n'a pas encore été arrêtée. Cette démarche a pour but de positionner les machines sur des critères uniquement techniques, d'établir un partage des indemnités sur une assiette assez large et d'établir un document qui renforce la cohésion sociale et garantit la transparence* » .

Cet exemple témoigne d'un élargissement du périmètre pris en compte pour la compensation de l'impact et de la nature de l'impact pris en compte. En effet en compensant non seulement le propriétaire et l'exploitant mais aussi les voisins, on s'emploie non seulement à dédommager l'impact sur le rendement agricole de la parcelle mais aussi à dédommager l'impact sur la qualité de vie (visuelle, sonore, sanitaire) des riverains.

Pour certaines collectivités, une autre manière d'apporter des solutions est de prendre la maîtrise du foncier en acquérant des parcelles.

C. Inflexion des décalages entre le coût local et les bénéfices pour les acteurs extra-locaux

La troisième stratégie utilise le levier du modèle économique mis en place à l'occasion de projets de parcs éoliens.

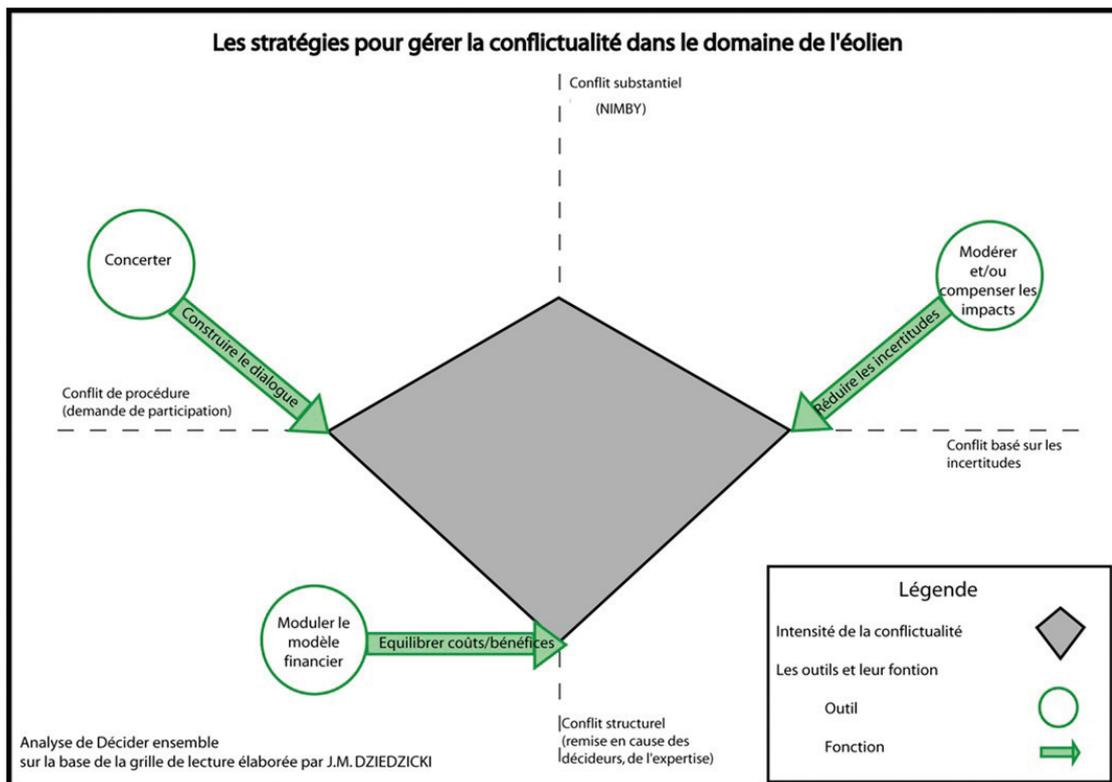
Au Danemark, la participation financière est considérée comme un vecteur d'acceptabilité. En effet, la législation y a récemment rendu obligatoire l'actionnariat à hauteur de 20 % de la valeur des parcs terrestres et une loi votée en 2009 permet aux voisins d'un parc éolien de percevoir une compensation, qui sera payée par l'entreprise. Cette participation financière de la population existait déjà dans la pratique. Les habitants de Copenhague volontaires détiennent 10 des 20 éoliennes du parc offshore de Middelgrund, créé en 2001. Certaines des éoliennes implantées au large de l'île de Samsø appartiennent en copropriété à une partie de ses habitants, une autre à 100 000 personnes n'habitant pas l'île (dans le cadre d'une coopérative dans ces deux cas), d'autres ont été financées par la municipalité, ou le crédit municipal et d'autres encore par de petits investisseurs⁴⁴.

En France, l'idée semble faire son chemin, comme en témoignent certaines propositions exprimées à l'occasion du Débat public relatif au projet des Deux Côtes.

« Les élu(e)s régionaux Europe Ecologie et Les Verts de Haute-Normandie et de Picardie, qui ne s’opposent pas au projet, lancent l’idée d’associer à la fois les collectivités et les citoyens dans le cadre d’une société coopérative d’intérêt collectif. Doit-on y voir pour certains un prolongement des effets des débats publics : passer, comme le dispose la loi du 27 février 2002, de l’association du public au processus d’élaboration des projets à sa participation à leur exploitation ? Est-ce dans la recherche d’une meilleure acceptabilité du projet ? » (Bilan de la CNDP, p.9, souligné par nous)

En témoigne également la démarche Energie Partagée portée par l’association « Les amis d’Enercoop »⁴⁵, qui œuvre pour l’« appropriation citoyenne de l’énergie ». Ce « mouvement national pour l’investissement citoyen dans la production et le soutien aux porteurs de projets » tend à constituer un « outil financier destiné à recevoir et répartir l’investissement citoyen dans la production locale et concertée d’énergie renouvelable ». Cet outil est conçu comme un levier pour « relocaliser les projets de production d’énergie renouvelable » et pour « permettre aux citoyens et élus locaux de devenir acteurs de leur énergie, d’en maîtriser la production et la consommation et d’amplifier les retombées économiques de ces projets au bénéfice des territoires ».

Dans la pratique, certaines expériences françaises ont déjà exploré cette piste, que ce soit à l’initiative d’opérateurs ou de collectivités. GDF-Suez a ainsi ouvert le capital de certains parcs aux acteurs locaux et élaboré des projets de développement économique local, tandis que des collectivités ont déjà expérimenté la piste financière à travers la



création d'entreprise publiques locales (EPL) dans le domaine de l'éolien mais aussi du photovoltaïque. Ces structures permettent d'associer collectivités locales et acteurs privés sur le long terme et de « *s'assurer d'un juste retour sur le territoire* »⁴⁶ et d'un ancrage territorial des projets.

Pour synthétiser, on observe que les porteurs de projet ont expérimenté différentes stratégies afin de gérer les différentes facettes du conflit lié à l'éolien :

➤ **concerter afin de moduler le conflit « de procédure » mais aussi réduire les impacts du projet ;**

➤ **modérer et/ou compenser les impacts du projet afin d'affaiblir l'opposition « fondée sur les incertitudes » ;**

➤ **moduler le modèle financier afin de gérer le conflit « structurel ».**

Ces trois stratégies ont été développées dans le strict horizon du projet. Il apparaît opportun de dépasser ce cadre afin d'aborder la problématique éolienne sous un angle plus large : celui de la gouvernance.

III. LES LIMITES DU DÉBAT AUTOUR D'UN PROJET : VERS UN CONTINUUM DE LA GOUVERNANCE ?

Assurer le « *continuum de la gouvernance* » constitue l'hypothèse de travail centrale de la réflexion engagée sur la planification dans le domaine du traitement des déchets, installation dont l'implantation locale est difficile à l'instar des installations éoliennes. Appliquée à la gestion des déchets, la notion de continuum de la gouvernance « **repose sur l'idée qu'il ne doit pas y avoir de rupture [dans la gestion des déchets] entre les différents moments au cours desquels s'élabore, se discute, se décide et se met en œuvre une politique** »⁴⁷.

A. Des ruptures dans la gouvernance

Concernant le domaine de l'éolien, jusqu'à présent, cette continuité fait défaut dans la mesure où l'on peut identifier des ruptures de nature différente :

➤ **Rupture au niveau du pilotage et du portage de projet : des rôles imprécis**

Les rôles respectifs des acteurs du portage de projet et du pilotage sont parfois difficiles à identifier. Dans ce lien public-privé, assumé par une collectivité (le plus souvent par une communauté de communes) et par un opérateur privé, les ressorts du jugement sur l'opportunité du projet sont flous. Les études destinées à identifier les zones propices aux éoliennes, à la charge de la collectivité, sont parfois réalisées par les développeurs offrant en quelque sorte un « package » réunissant diagnostic et projet (et encore jusqu'à il y a peu taxe professionnelle).

➤ **Rupture de cohérence chronologique : des projets qui se sont concrétisés avant la planification et l'établissement des règles du jeu**

L'encadrement de l'implantation des installations s'est construit progressivement et postérieurement aux mesures d'incitation de développement de la filière, alors que certains projets étaient déjà amorcés. Ce décalage a pu favoriser des pratiques aujourd'hui contestées à l'instar du « démarchage »⁴⁸ des collectivités par certains développeurs, mais aussi des pratiques de rattrapage ou d'ajustement. Le phénomène des « ZDE de régulation » répond aux obligations sur un plan purement formel mais renverse totalement la logique chronologique de la planification. Les projets déjà avancés déterminent en partie le zonage. En outre, le durcissement de la réglementation laisse en suspens la définition des modalités concrètes de certaines obligations (en matière de démantèlement notamment) et vient perturber les démarches engagées.

➤ **Rupture au niveau du périmètre : changement du cadre territorial de référence pour des projets dont le périmètre pertinent est élastique**

L'évolution législative a élevé progressivement le niveau territorial de référence pour l'élaboration d'une planification éolienne. L'échelon communal ou intercommunal s'est révélé en effet trop étroit au regard de l'élargissement de « l'aire de vigilance »⁴⁹ des habitants. Malgré tout, une planification définie à l'échelon d'un territoire plus large ne saurait ignorer les sensibilités paysagères les plus fines. Le territoire vécu ne recoupe pas nécessairement le territoire expertisé au regard de critères patrimoniaux et/ou esthétiques notamment. Les projets éoliens s'inscrivent ainsi dans une pluralité de périmètres.

➤ **Rupture thématique : créer un parc éolien implique de penser le raccordement au réseau de transport d'électricité**

Or, cette problématique n'est pas inscrite comme thème à aborder dans les schémas de l'éolien.

Ces ruptures trouvent en partie leur raison dans le caractère tardif et progressif de l'élaboration de la planification territorialise des parcs éoliens.

En effet, l'encadrement de l'installation des parcs éoliens a été amorcé après les mesures d'incitation au développement de la filière élaborées dès 2000. De plus, cette réglementation a fait l'objet de modifications successives (voir encadré) marquées par l'élévation du niveau de contrainte avec le passage d'une planification indicative à une planification obligatoire et l'alignement sur la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). « *Cadre ou carcan pour les éoliennes?* »⁵⁰, s'interroge la presse au sujet de l'adoption des dernières dispositions relatives à l'éolien dans le cadre de la loi portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle 2 ». Au-delà du débat quant à la pertinence d'un durcissement de la réglementation (d'autant plus déstabilisante pour de petits opérateurs), force est de constater que l'instabilité du cadre juridique a introduit des difficultés sur le plan de la gouvernance.

FOCUS

L'ÉLABORATION PROGRESSIVE D'UNE PLANIFICATION TERRITORIALISÉE DES PARCS ÉOLIENS

La loi urbanisme et habitat du 2 juillet 2003 prévoit pour les régions la possibilité de mettre en place, après avoir recueilli l'avis des départements et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés, un **schéma régional éolien dont la valeur est indicative** définissant les secteurs géographiques a priori les plus propices à l'exploitation de l'énergie éolienne. L'implantation d'éoliennes d'une hauteur supérieure ou égale à 12 mètres est subordonnée à l'obtention d'un **permis de construire**.

La loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programmation fixant les orientations de la politique énergétique (POPE) introduit la mise en place de **zones de développement éolien (ZDE)** par les préfets, en charge de déterminer les espaces où peuvent être implantés des projets éoliens. L'objectif est de limiter le « mitage » des territoires par des projets éoliens trop petits et trop dispersés. Les ZDE sont destinées à permettre aux installations situées dans leur périmètre et satisfaisant à des critères de puissance de bénéficier du régime d'obligation d'achat défini par la loi du 10 février 2000. Proposées par la ou les communes dont tout ou partie du territoire est compris dans le périmètre envisagé ou par un établissement public de coopération intercommunal à fiscalité propre, les ZDE doivent préciser le périmètre et définir la puissance installée maximale et minimale des installations prévues ; elles sont accompagnées d'éléments permettant d'apprécier l'intérêt du projet au regard du potentiel éolien, des possibilités de raccordement au réseau électrique et de la protection des paysages, des monuments historiques et des sites remarquables et protégés. La décision du préfet du département intervient dans un délai de 6 mois après avis de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et des sites et des communes limitrophes.

La même loi supprime le plafond fixé pour la taille des parcs éoliens, qui dépend alors de l'autorisation des collectivités locales. Elle impose également pour les éoliennes dont la hauteur est supérieure ou égale à 50 mètres la réalisation préalable d'une **étude d'impact et d'une enquête publique**. Enfin, elle dispose que l'exploitant d'une éolienne est responsable de son **démantèlement** et de la remise en état du site à la fin de l'exploitation.

Un décret du 4 mars 2009 a adapté le dispositif des certificats d'achat aux ZDE. Ces certificats (CODOA –contrat ouvrant droit à l'obligation d'achat) ouvrent droit à l'obligation d'achat d'électricité aux installations éoliennes en « zones de dévelop-

pement de l'éolien » ou ZDE. Le CODOA impliquait antérieurement une puissance inférieure ou égale à 12 MW (limite fixée par le décret 2000-1196 du 6 décembre 2000) et une distance d'au moins 1 500 m entre deux parcs éoliens exploités par un même opérateur. En ZDE, ces limites de puissance et de distance fixées par l'arrêté préfectoral de création de la ZDE n'ont plus d'objet.

L'article 19 de la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (dite « *loi Grenelle 1* ») définit des **schémas régionaux des énergies renouvelables** élaborés par chaque région qui définira par zones géographiques, en tenant compte des objectifs nationaux, des objectifs quantitatifs et qualitatifs de valorisation du potentiel énergétique renouvelable. Ils auront en particulier vocation à déterminer des **zones dans lesquelles les parcs éoliens seront préférentiellement construits**.

La même loi crée le **schéma régional climat air énergie** intégrant notamment les schémas éoliens et les schémas de services collectifs de l'énergie et dont le cadre est formalisé par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « *Grenelle 2* ».

La « *loi Grenelle 2* » soumet les éoliennes au **régime d'autorisation ICPE** et crée les **schémas régionaux éoliens** qui définissent les zones propices dans lesquelles devront se situer les parcs éoliens. La mise en place de ces schémas est **obligatoire** et sera assurée par l'Etat si les régions n'en ont pas établis à la fin du mois de juin 2012.

Elle impose une distance minimale de 500 mètres entre éoliennes et habitations et un minimum de cinq mâts pour toute installation, tout en supprimant le seuil de minimum de puissance à 15 MW. Ces schémas régionaux visent à limiter le « *mitage* » du territoire. ■

B. Les pistes vers un continuum de la gouvernance

Dans le cadre du Débat public au projet des Deux Côtes, CPDP et CNDP ont toutes deux mis en exergue la nécessité d'élargir le périmètre de la concertation :

« Sur le fond, la commission particulière du débat public a rappelé que la solution idéale à ce problème aurait résidé dans la saisine de la CNDP par le MEEDDM sur la problématique générale du développement éolien sur chaque façade maritime. La CNDP a soutenu la position de la Commission particulière en recommandant officiellement au ministre, lors de la séance du 2 juin 2010, d'envisager une concertation globale. La fin du débat a par ailleurs vu émerger un appel à suspendre le projet dans l'attente de la réalisation du parc marin des trois estuaires, dont le mode de gouvernance partagée serait le mieux à même d'aboutir à une réflexion conciliant les divers usages de la mer. » (Rapport de la CPDP p.6, souligné par nous)

« Un débat par projet ou un débat par façade maritime ?

Dès sa séance du 2 juin 2010, la Commission nationale s'est émue du fait que cet appel d'offres puisse se traduire par le lancement de nombreux débats du même type que celui des Deux Côtes. Aussi a-t-elle appelé l'attention du ministre d'État sur l'intérêt d'organiser, une fois les zones propices définies, un débat public pour chacune des façades maritimes sur le développement de l'éolien offshore. Les enseignements tirés à l'occasion des échanges au sujet des Deux Côtes pourraient utilement aider à leur préparation et à leur déroulement. A la suite de ces débats « d'options générales », chaque projet ne ferait plus l'objet que d'une concertation sur ses caractéristiques principales. » (Bilan de la CNDP, p.10, souligné par nous)

Plusieurs dispositifs ont déjà permis d'expérimenter l'élargissement du périmètre au-delà des frontières du projet. On peut signaler l'élaboration d'une charte au niveau du territoire d'un Parc naturel régional, celui de la Narbonnaise. Dans le cadre du traitement des déchets, l'expérience menée en Midi-Pyrénées pour l'installation d'un centre de traitement et de stockage des déchets ultimes (CTSDU, c'est-à-dire une décharge de classe I) constitue un cas particulièrement intéressant. La « *méthode ORDIMIP* »⁵¹ a permis d'établir collectivement un cahier des charges, au niveau régional, avant même que ne soit prise la décision quant au site d'implantation de l'installation. Implanté en 2002 à Graulhet, Occitanis, Centre de traitement et de stockage des déchets, apparaît une exception au regard des échecs d'implantation fréquents pour ce type d'équipement « utile mais localement indésirable ». La réussite semble tenir pour une large part à la stratégie mise en place dont le phasage se décompose en deux étapes :

- l'élaboration concertée du cahier des charges dans un périmètre élargi, celui de la région ;
- la sélection du site d'implantation au regard des mouvements NIMBY au niveau local.

Le dispositif de la première phase s'est déployé au sein d'une instance spécifique, l'ORDIMIP. Créée à l'initiative du préfet, cette association pluraliste est composée de 5 col-

lèges (collectivités locales, services et établissements publics de l'Etat, entreprises, associations environnementales et de consommateurs, personnalités qualifiées). Missionnée pour l'élaboration du PREDIMIP (Plan Régional d'Elimination des Déchets Industriels en Midi-Pyrénées) et l'implantation d'un CTSDU (centre de traitement et de stockage des déchets ultimes) dans la région, l'ORDIMIP a une fonction délibérative. C'est au cœur de cette instance et des jeux d'acteurs qui s'y sont noués qu'a été organisée l'élaboration du cahier des charges, résultant notamment d'une négociation entre les entreprises et les associations mais aussi l'appel à projets et leur évaluation. Les mouvements de protestation émergeant à l'annonce des sites d'implantation envisagés ont tenu un rôle de facteur de tri. Graulhet est apparue finalement comme la collectivité la plus réceptive ou la moins réfractaire à ce type de projet, dans la lignée de sa politique traditionnelle d'accueil d'activités productrices d'externalités négatives.

Les résultats de la méthode ORDIMIP invitent à s'inspirer de l'expérience pour imaginer des dispositifs qui permettraient d'instaurer un continuum de gouvernance entre la politique énergétique, les schémas régionaux, les ZDE et *in fine* les projets.

Il est possible de s'appuyer sur des points forts de la méthode :

- un **travail sur les outputs du processus**, l'ORDIMIP constituant un espace délibératif destiné à élaborer le cahier des charges ;
- un **travail sur le phasage** : la phase de conception du cahier des charges étant préalable à toute décision quant au site d'implantation ;
- un **travail sur le périmètre** : le périmètre d'élaboration du cahier des charges au niveau régional est bien plus large que le périmètre local de l'installation en tant que tel, il correspond néanmoins au périmètre obligatoire, chaque région devant se doter d'une telle installation en vertu de la loi ;
- un **travail sur l'inclusion** des différentes parties prenantes : l'instance collégiale permet de représenter les différents types d'acteurs et de confronter l'expression des différents intérêts en présence. Les visions antagonistes des industriels et des acteurs potentiellement impactés ont pu aboutir sinon à un consensus, du moins à un compromis et une décision quant aux critères du cahier des charges ;
- un **travail sur le portage de la politique** par le préfet de région, à l'initiative de la démarche et ayant missionné l'ORDIMIP pour l'implantation du CTSDU.

L'échelon régional apparaît également pertinent pour les projets éoliens dans la mesure où le schéma régional éolien constitue l'échelle de planification la plus large prévue actuellement par la loi. Il constitue un document obligatoire, annexé au récent Schéma

régional du climat, de l'air et de l'énergie. L'article 68 de la « loi Grenelle 2 » en précise la gouvernance : d'une part, « le préfet de région et le président du conseil régional élaborent conjointement le projet de schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie, après consultation des collectivités territoriales concernées et de leurs groupements », d'autre part, « après avoir été mis pendant une durée minimale d'un mois à la disposition du public sous des formes, notamment électroniques, de nature à permettre sa participation, le projet de schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie est soumis à l'approbation de l'organe délibérant du conseil régional. » On constate ainsi l'attention accordée à la participation des différentes parties prenantes à travers la consultation des collectivités et de leur groupement et le « porter à connaissance » vers le public.

Ce cadre obligatoire pourrait ainsi constituer une occasion d'approfondir la démarche de dialogue. **On peut alors imaginer :**

➔ **La mise en place d'un dispositif au niveau régional allant au-delà de l'information et tourné vers le dialogue**

Avant que les futurs sites ne soient définis, il apparaît envisageable, dans le cadre de l'élaboration des schémas éolien, de discuter, voire de définir collectivement, les éléments du cahier des charges ou encore les conditions d'insertion des éoliennes dans le paysage régional : hauteur, points sensibles ou zones d'évitement, mesures compensatoires. Sur ce point, la composition du collège de l'ORDIMIP pourrait être conservée à ceci près qu'il apparaît opportun d'élargir la participation à titre individuel non plus seulement au titre de personnalité qualifiée mais aussi au titre de simple citoyen. Etant bien connues les limites de dispositifs visant à faire participer le citoyen « lambda », il est possible d'envisager la mise en place d'un panel de citoyens qui pourrait permettre de rendre effective cette participation ou encore d'inciter les élus à jouer un véritable rôle de relais entre le dispositif du schéma et les populations. Leurs initiatives (référendums locaux sur l'opportunité d'accueillir de telles infrastructures sur leur territoire, réunions publiques, ou même sondages) permettraient de connaître les inquiétudes et les conditions qui font que les projets éoliens se révèlent acceptables ou non pour les populations mais aussi de porter le débat dans le grand public. Même s'il est fort probable que les associations les plus radicales n'intègrent pas ces processus, une porte ouverte peut leur être aménagée en inscrivant dans le débat le sujet de la pertinence de l'alternative du petit éolien sur les plans technique et financier mais aussi sociopolitique. L'objectif de ce dispositif serait de parvenir à définir dans un premier temps un cahier des charges partagé (quelles sont les contraintes auxquelles doit se soumettre un opérateur dans la région quel qu'en soit le lieu précis d'implantation) et les ZDE (dépôt de demande de classement par les collectivités territoriales dont le dossier pourrait comprendre un volet sur le dialogue mené au préalable avec la population et les parties prenantes du territoire). Rappelons qu'au regard de la loi (voir encadré précédent) un tel processus devrait prendre fin avant la fin du mois de juin 2012.

Il convient de ne pas considérer cette étape comme suffisante. En effet, mener un débat à une large échelle n'empêche pas l'émergence de nouveaux publics n'ayant pas été associés aux discussions précédentes et pour lesquels la question de l'opportunité se pose. Il convient ainsi d'éviter la tentation de circonscrire le dialogue avec le public du site d'implantation aux seuls éléments d'impact. Cette stratégie de contournement du conflit s'avère peu bénéfique, comme l'explique Sandrine RUI⁵²: « on pourra toujours dire aux contestataires qu'un débat large démocratique s'est bien déroulé, qu'il a fait la preuve du caractère opportun du projet et qu'il est bien dommage qu'ils ne se soient pas exprimés quand il en était encore temps ». Mais « se protéger du public en amont ne fait que renvoyer à plus tard l'émergence d'un conflit. » C'est pourquoi, il apparaît indispensable de concevoir un dispositif de dialogue non seulement en deçà du périmètre régional mais aussi au-delà :

➔ **La mise en place d'un dispositif de dialogue autour des projets spécifiques**

Sur ce point nous pouvons nous référer aux 3 stratégies évoquées précédemment : concerter, amortir les impacts et rééquilibrer la répartition des externalités positives et négatives entre les acteurs locaux et extra-locaux. Ajoutons simplement les recommandations délivrées par les porteurs de projet ayant expérimenté des démarches de concertation. Elles concernent :

① Le timing

✓ À faire :

« Informer les bonnes personnes au bon moment. »

« À mettre en place le plus tôt possible. »

« Imposer un rythme cohérent avec la réflexion et le dialogue »

② La clarté des règles du jeu

✓ À faire :

« Communiquer très clairement et publiquement sur le système de montage de projet en concertation mal connu car trop rare (qui participe, pourquoi, quand et comment). »

« Définir les règles de concertation, l'animateur, les moyens d'intervention et le rôle de chacun. »

✗ À ne pas faire :

« Changer les règles de la concertation en cours de travail: acteurs, rythme et méthode. »

③ L'information

✓ À faire :

« Ne jamais négliger la concertation. Il faut tenir informée la population très régulièrement. »

« Sur médiatiser l'information pour que la démarche et les acteurs soient identifiés et que la concertation ne puisse pas être remise en cause. »

✗ À ne pas faire :

« Divulguer des informations à tout va, qui seront peut-être trop déformées. »

« Il est déconseillé de : - annoncer le projet par voie de presse sans l'avoir annoncé d'abord aux parties prenantes (services de l'Etat, collectivités, usagers, associations, riverains). »

④ La nécessité d'accepter de modifier le projet, voire de l'abandonner

✓ À faire :

« Nécessité de laisser une place dans le projet aux évolutions issues de la démarche de concertation afin de rendre le dialogue constructif et être en mesure de montrer que les préoccupations des parties prenantes ont été entendues. »

✗ À ne pas faire :

« Ne pas tenir compte des résultats de la concertation. »

« Il est déconseillé de :

- nier les difficultés soulevées par les parties prenantes ;

- passer outre les préoccupations ou les demandes exprimées par les parties prenantes. »

« Se moquer des efforts de concertation ; imposer un programme industriel malgré l'avis défavorable des communes et des citoyens. »

⑤ Les détails qui font la différence

✓ À faire :

« Nécessité absolue de contacter par courrier et en rendez-vous toutes les parties prenantes puis renouveler et suivre ces rendez-vous. »

« Essayer de construire des groupes de travail à plusieurs niveaux (pas seulement les élus, les services de l'Etat et les propriétaires et exploitants) mais aussi les riverains du projet et les politiques d'un niveau supérieur. »

« Reprendre les points forts du projet. »

✗ À ne pas faire :

« Ne pas faire de réunion avec des sujets redondants. »

« Essayer de mieux diriger les débats lors des réunions publiques notamment pour éviter que des opposants virulents sur ce sujet empêchent la séance de se dérouler correctement et aux messages d'être délivrés correctement. »

➡ **La mise en place d'un débat au niveau national permettrait de garantir la visibilité de la thématique et des enjeux**

Certes un Débat public a déjà été organisé par la CNDP pour le projet des Deux Côtes et le gouvernement a mis en place une concertation pour l'éolien en mer pour chacune des façades maritimes, néanmoins ils demeurent peu visibles et concernent un niveau infranational. Elargir le périmètre du débat au niveau national impliquerait sûrement d'élargir également la thématique à l'ensemble de la politique énergétique, ou du moins à l'ensemble des énergies renouvelables.

POUR CONCLURE : DE L'IMPORTANCE D'UN CONTINUUM DE LA GOUVERNANCE

Cette première étude de cas a notamment permis de montrer que les projets éoliens suscitent une opposition polymorphe dont les ressorts sont pluriels.

L'argumentation des opposants aux projets de parcs est basée sur les impacts négatifs de l'éolien (conflit fondé sur les « *incertitudes* ») alors que les plus radicaux remettent en cause de manière générale la pertinence de la filière pour lutter contre le réchauffement climatique (conflit « *substantiel* ») et dénoncent le brouillage des frontières entre public et privé (conflit « *structurel* »). Les acteurs locaux, confrontés au projet de manière directe et non préparée, dénoncent les insuffisances en matière de transparence et de dialogue (conflit « *de procédure* »).

Les porteurs de projet ont développé des stratégies diversifiées pour gérer cette conflictualité. Que ce soit en concertant, en minimisant ou en compensant l'impact des installations sur les riverains ou encore en infléchissant le modèle économique sur lequel repose leur parc, toutes ces démarches s'inscrivent strictement dans le cadre d'un projet précis.

En pointant les ruptures qu'a connue la gouvernance du développement de la filière éolienne en France, une réflexion sur les possibilités de créer un véritable « *continuum de la gouvernance* » permet de formuler plusieurs propositions :

- saisir l'opportunité qu'offre le cadre législatif à travers l'obligation de planifier la diffusion de l'éolien au niveau régional pour instaurer le dialogue dans le cadre de ce périmètre élargi ;
- s'inspirer de la méthode d'appel à projet concerté déjà expérimentée dans le cadre de l'ORDIMIP et caractérisée notamment par la création d'une instance collégiale et délibérative dédiée à l'élaboration d'un cahier des charges ;
- poursuivre la concertation sur projet ;
- favoriser la visibilité et la mise en discussion de l'ensemble de la politique énergétique au niveau national.

DEUXIÈME SECTION

UNE ÉTUDE SUR UNE INFRASTRUCTURE DE TRANSPORT : LA « CONCERTATION TERRITORIALE » DU PROJET « LGV POITIERS-LIMOGES »

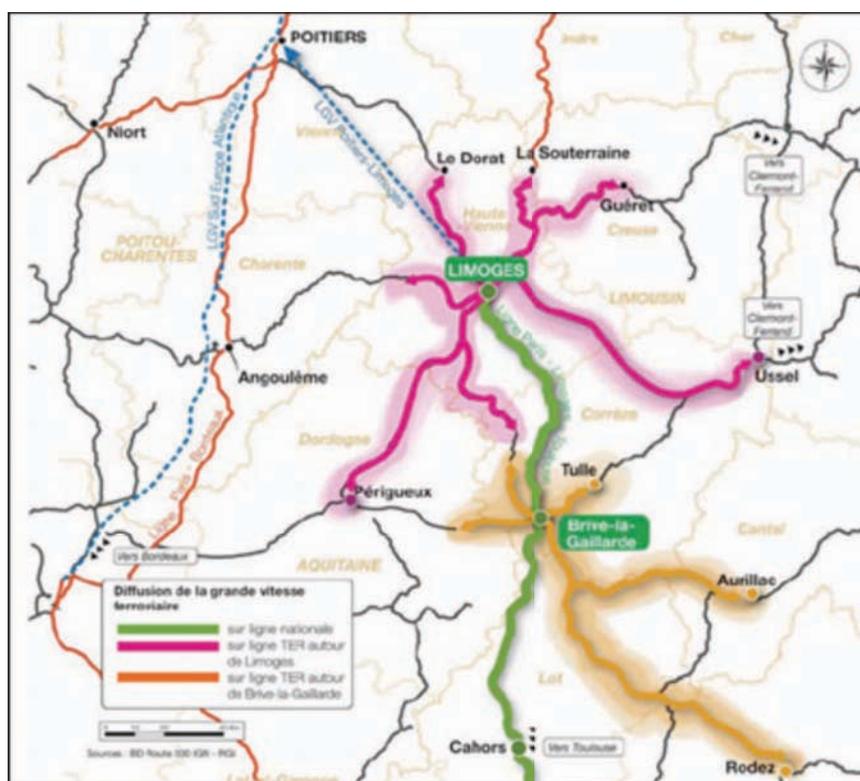
Un projet inscrit dans le réseau national de la grande vitesse



Ce deuxième cas d'étude analyse la concertation mise en place pour le projet Ligne à grande vitesse (LGV) LGV Poitiers-Limoges et propose d'approfondir ce que Réseau Ferré de France (RFF) désigne comme la démarche de « *concertation territoriale* ». Pour cela, il est indispensable de présenter quelques éléments contextuels.

Le 18 décembre 2003, le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) décide d'inscrire le projet de LGV Poitiers-Limoges en connexion au réseau TGV Atlantique (projet de LGV Sud Europe Atlantique entre Tours et Bordeaux) dans la stratégie de politique des transports. Techniquement, la LGV Poitiers-Limoges vise à relier Limoges et Brive-la-Gaillarde à Paris en, respectivement, moins de 2 heures et moins de 3 heures ainsi que Poitiers et Limoges en moins de 45 minutes. L'objectif est de faire circuler le TGV à 320 km/h entre Poitiers et Limoges sur un parcours d'environ 125 km comprenant 115 km de nouvelle ligne. Ainsi la LGV Poitiers-Limoges vise à améliorer l'accessibilité à l'Île-de-France et aux métropoles européennes pour les régions du Limousin et de Poitou-Charentes ainsi que pour leurs départements limitrophes, grâce aux complémentarités avec la ligne existante et les réseaux de Transport Express Régionaux (TER).

Un projet visant au désenclavement des territoires



Source : site Internet du projet

URL : http://www.lgvpoitierslimoges.com/fr/11/Le_projet_de_LGV_au_sein_du_reseau_ferroviaire.html

La conduite de ce projet, dont la maîtrise d'ouvrage est prise en charge par RFF et dont les études sont financées par des acteurs multiples, s'inscrit dans une gouvernance organisée autour de trois instances :

- **le comité des financeurs**, instance de décision composée des représentants des cofinanceurs des études du projet⁵³ et réunie sous l'égide du préfet coordonnateur, valide les étapes d'avancement du projet sur la base des résultats d'études et de la concertation portés à sa connaissance par RFF ;
- **le comité technique**, composé des représentants techniques des membres du comité des financeurs, prépare les décisions du comité des financeurs ;
- **le comité de pilotage**, instance consultative composée des membres du comité des financeurs, de représentants de collectivités concernées par le projet, des services de l'Etat et de l'association de promotion du TGV Poitiers-Limoges et piloté par le préfet coordonnateur du projet, veille à ce que le projet intègre et prenne en compte les problématiques territoriales.

A l'issue de la phase des pré-études fonctionnelles⁵⁴ (entre 2004 et 2006) et après saisine par RFF le 14 octobre 2005, la CNDP décide, le 7 décembre 2005, d'organiser un Débat public. Ainsi, après la définition, début 2006, des grandes caractéristiques du projet et de trois options de passages (Nord, Centrale et Sud), le Débat public s'est déroulé entre le 1er septembre et le 18 décembre 2006. Il a réuni environ 5 000 personnes au cours d'une vingtaine de réunions publiques.

A la suite du compte-rendu de la CPDP et du bilan de la CNDP⁵⁵, RFF décide le 8 mars 2007 de poursuivre les études sur la base de l'option centrale en approfondissement la dynamique de concertation amorcée lors du Débat public. RFF engage alors une démarche d'« *étude et de concertation territoriale* »⁵⁶ destinée à élaborer progressivement le projet. Cette démarche volontaire, conçue en dehors du cadre réglementaire, constitue une phase préalable à l'enquête publique.

La conduite de projet expérimentée dans ce cadre imbrique étude et concertation de manière originale. En effet, la lettre de mission du Ministre du 12 avril 2007 et la lettre du ministère à RFF en octobre 2007 permettent la dérogation à la circulaire 2000-98 du 28 décembre 2000. Cette circulaire, dite circulaire « *Seligman* », institue une procédure dissociant strictement les phases d'élaboration des grands projets ferroviaires. Pour le projet « *LGV Poitiers-Limoges* », cette dérogation a permis de fonder les étapes des études préliminaires et de l'avant-projet sommaire en une seule grande phase d'étude.

Quels enseignements dégager de la « *concertation territoriale* » conçue et mise en œuvre par RFF à l'issue du Débat public ? En effet, deux éléments apparaissent particulièrement intéressants dans cette démarche : le principe de coupler les processus d'étude et de concertation mais aussi la mise en place d'un encadrement spécifique à travers une « *Charte* »⁵⁷ et l'intervention d'un garant de la concertation.

I. LE PROJET « LGV POITIERS-LIMOGES » : LA GRANDE VITESSE À LA RENCONTRE D'UN TERRITOIRE

Avant de spécifier les caractéristiques de la « concertation territoriale » engagée par RFF dans le cadre du projet « LGV Poitiers-Limoges », l'analyse du positionnement des acteurs constitue un préalable nécessaire. C'est à partir du bilan établi par la CPDP⁵⁸, des 22 cahiers d'acteurs et des motions et/ou délibérations des communes publiées sur le site Internet du Débat public que nous avons pu identifier les positionnements des acteurs. Avant de préciser les ressorts de l'opposition au projet, force est de constater que le projet se révèle clivant sur le plan géographique.

A. Un projet clivant sur le plan géographique

La grande vitesse est globalement perçue comme un outil d'aménagement du territoire et un levier de développement économique. Cependant le projet fait l'objet d'un clivage géographique. En effet, les acteurs des territoires sur lequel s'inscrit physiquement le projet (Haute-Vienne et Vienne) ainsi que ceux des territoires estimant bénéficier de cette mise en réseau (Corrèze, Dordogne) apparaissent davantage favorables au projet. En revanche, les acteurs de territoires relativement éloignés du projet et s'estimant « oubliés » s'y opposent, à l'instar de la Creuse et de l'Indre. Au niveau local, le projet est soutenu par les villes de Poitiers et davantage encore de Limoges. Périgueux adopte une position favorable tout en rappelant la nécessité de répondre au problème de la liaison entre Périgueux et Limoges.

Ainsi **l'opposition émane d'acteurs spécifiques :**

- des élus et des organisations représentatives des acteurs socio-économiques dont les **territoires** apparaissent **relativement éloignés du projet** (ils sont concernés sans que le projet s'inscrive physiquement sur leur territoire). Plus précisément il s'agit de la région Centre, des départements du Lot et de l'Indre, de la communauté de communes de Guéret, des villes de Saint-Sulpice-le-Guérétois, de La Souterraine, Tulle, Brive, Cahors, Aurillac ;
- des formations politiques ou des représentants d'acteurs socio-économiques dans les **territoires directement impactés par le projet** tels que la CGT cheminots région de Limoges et de la Creuse ou encore le Comité d'établissement SNCF de la région de Limoges ;
- des **associations de défense d'usagers et de l'environnement**, à l'instar des Fédérations nationales des collectifs de défense et de développement des services publics, de l'association de maintien et de développement des services publics sur le canton de Saint-Vaury, de la délégation limousine de la Fédération nationale des associations d'usagers de transport (FNAUT), de Limousin Nature Environnement (demandant l'amélioration du réseau existant et un développement du ferroutage).

Le positionnement des acteurs en fonction de leur ancrage territorial

Régions concernées	Acteurs favorables	Acteurs opposés
<p>Limousin</p> <p>Le Conseil Régional du Limousin soutient le projet sous condition (inscription par l'Etat au schéma national des LGV, engagement financier fort de la part de l'Etat et échéancier précis de réalisation) en considérant la LVG Poitiers-Limoges comme une solution partielle et complémentaire du projet Paris-Orléans-Limoges-Toulouse (POLT).</p> <p>Le Conseil Général de la Haute Vienne soutient le projet, qui permet l'ouverture du département à la façade atlantique et le développement économique, tout en demandant l'amélioration de la ligne Paris-Toulouse et la mise à 2X2 voies de la RN 147.</p> <p>Le Conseil Général de Corrèze soutient fortement le projet quand bien même il n'impacte pas physiquement son territoire car il participe à son désenclavement.</p> <p>La Chambre de Commerce et d'Industrie de Limoges et de la Haute-Vienne défend le projet qu'il convient de saisir au vu de cette conjoncture favorable.</p> <p>Le Réseau de villes Limousin Axe majeur estime que le projet participe au désenclavement du Limousin en complémentarité avec le projet POLT.</p> <p>L'Association de désenclavement du nord de la Haute-Vienne et du Montmorillonnais soutient le projet avec réserve (posant les questions de l'assèchement d'autres lignes telles que Paris-Châteauroux-Limoges et de la modernisation TER Poitiers-Limoges).</p> <p>La Ville de Limoges et la communauté d'agglomération Limoges métropole soutiennent le projet et l'option centrale.</p> <p>Le groupe Legrand France soutient le projet qui constitue une opportunité pour un groupe international.</p>	<p>Le Conseil Général de la Creuse s'oppose fortement.</p> <p>101 communes de la Creuse s'opposent à un projet qui « pénaliserait lourdement la Creuse dans la compétition économique et sociale en cours, car elle signifierait l'absence de toute amélioration d'offre ferroviaire durant les 15 ans à venir [et] demandent la modernisation de la ligne historique La Souterraine-Châteauroux-Vierzon-Paris [...], l'aménagement de la ligne Guéret-Limoges [...] et l'électrification, une meilleure interconnexion entre le TER bus interrégional desservant la façade Est creusoise » selon la motion ou délibération adoptée par ces communes.</p> <p>Le Comité de défense de la gare de Saint Sébastien et autres services publics (CODEGASS) défend un projet alternatif et s'oppose au projet de LGV Poitiers-Limoges qui maintiendrait l'exclusion du Centre et au vu de la « légèreté des arguments de RFF ».</p> <p>Le Secteur fédéral CGT des cheminots de la région de Limoges défend le projet POLT, considéré comme plus démocratique, à l'inverse d'une LGV imposée.</p>	<p>Vienne Nature considère le projet contraire au développement durable (technologie, tracé, niveau sonore...). L'association est opposée à la grande vitesse et dénonce les « effets barrières » sur l'environnement naturel et humain.</p>
<p>Poitou-Charentes</p>	<p>Le Conseil Economique et Social du Poitou-Charentes soutient le projet (et l'option centrale), qui permet une ouverture sur la façade Atlantique.</p> <p>La Ville et la Communauté d'Agglomération de Poitiers considèrent le projet comme une opportunité pour le territoire.</p>	

	L'Université de Poitiers soutient un projet qui constitue un facteur de rapprochement déjà engagé par le Pôle de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) interrégional à l'échelle du Centre-Ouest (Universités d'Orléans, La Rochelle, Limoges, Poitiers et Tours).	<p>Les Chambres de Commerce et d'Industrie de l'Indre, du Cher et du Loiret et de la Chambre Régionale de Commerce et d'Industrie considère l'abandon de la ligne historique pénalisante et marginalisant les territoires du centre de la France (« diagonale aride »). Elles demandent l'étude de la modernisation de la ligne historique et des compensations en cas d'adoption du projet (interconnexions de la ligne historique avec la LGV d'Ile-de-France).</p> <p>119 communes de l'Indre « s'oppose[nt] à la création d'une ligne grande vitesse qui risquerait de reléguer la voie Châteauroux-Paris au niveau secondaire et, en termes d'aménagement du territoire, laisser de côté l'ensemble des départements du grand centre [et] demande[nt] la grande vitesse entre Limoges et Paris par Châteauroux avec l'amélioration et la modernisation de la voie ; l'interconnexion de cette ligne au réseau TGV irriguant l'Europe du nord et de l'est, gage d'un raccordement aux grands pôles de développement économique » selon la délibération adoptée par ces communes.</p> <p>L'association TGV Berry – Limousin – Pyrénées défend le « TGV Capitole », qu'elle estime « plus logique » pour l'aménagement et la cohésion sociale des territoires et pour la maîtrise énergétique. Il « quitterait l'actuelle LGV Paris-Tours à hauteur de Beauvilliers, passerait par Orléans, entre Vierzon et Romorantin, puis par Châteauroux et La Souterraine jusqu'à Limoges ».</p>
<p align="center">Centre</p>	<p>La Chambre de Commerce et d'Industrie de la Dordogne considère le projet comme une opportunité exceptionnelle pour la Dordogne.</p> <p>Le Réseau de Villes Poitiers Limoges soutient le projet permettant une connexion au réseau européen et une meilleure compétitivité pour le Limousin et Poitou-Charentes.</p> <p>L'Association Logistique Transport Ouest (ALTRO) soutient le projet dans la mesure où il favoriserait la transversalité européenne.</p>	<p>L'association Les Amis de la Terre Poitou et Limousin est défavorable au projet parce qu'il ne constitue pas une réponse adaptée à l'objectif de réduction d'utilisation de la route et en raison de son impact sur le patrimoine et sur la qualité de vie. L'association soutient l'alternative du pendulaire (projet POLT)</p> <p>La FNAUT s'oppose au projet qui ne remplit pas 3 critères qu'elle estime nécessaire pour la construction d'une nouvelle LGV : l'intégration au schéma européen, la pertinence économique et l'intérêt national en matière d'aménagement. Il s'agit selon elle d'un projet surdimensionné présentant un risque pour les lignes existantes.</p>
<p>Aquitaine (Dordogne)</p> <p>Acteurs positionnés sur plusieurs régions</p>		

B. Un conflit « structurel » particulièrement marqué

C'est à partir de la modélisation de Jean-Marc DZIEDZICKI qu'a été analysé le conflit à l'heure du débat public relatif au projet « *LGV Poitiers-Limoges* ». **Si le conflit « fondé sur les incertitudes » apparaît relativement réduit, en revanche les autres registres sont très prégnants dans les argumentaires des opposants.**

1. Un conflit « fondé sur les incertitudes » limité

Le conflit « *fondé sur les incertitudes* » quant aux retombées réelles ou perçues comme telles concerne, dans le cas de la LGV Poitiers-Limoges, la « *critique des insuffisances ou même des effets défavorables de la LGV* »⁵⁹ tels que les « *atteintes aux paysages, les incidences sur l'agriculture dans une zone de bocage [...], les menaces pour des espaces naturels particulièrement intéressants* »⁶⁰.

Si le débat public a permis l'expression d'inquiétudes relatives au cadre de vie, à l'environnement et à l'activité agricole, c'est davantage sur la question de l'opportunité qu'ont porté majoritairement les échanges. Selon le compte-rendu de la CNDP « *jamais un Débat public n'aura été à ce point concentré sur la question de l'opportunité* »⁶¹.

2. La prégnance du débat sur l'opportunité

La prégnance de la question de l'opportunité articule les 3 autres registres d'opposition.

Tout d'abord, **certaines associations de défense de l'environnement portent un conflit « substantiel » en remettant en cause le bien fondé de la grande vitesse.** A travers la « *contestation de l'évolution de notre société [et en posant la question] : pourquoi cette obsession de la vitesse ?* »⁶², ces associations font bel et bien preuve d'une montée en généralité.

« *Il y a unanimité sur la nécessité de désenclaver le Limousin, sur la nécessité de rapprocher Poitiers de Limoges (...). Tout cela ne veut pas dire que nous sommes pour la technologie du TGV* » (M. JOLLIVET, association Vienne Nature, Réunion de clôture de Poitiers, 12/12/06).

Ensuite, **le projet suscite également un conflit « de procédure »** dans la mesure où certains acteurs se déclarent « *opposés à une décision unilatérale et sans concertation* »⁶³.

« *Il est scandaleux que l'Etat ait unilatéralement retiré son accord à ce projet [le projet POLT]. Il était financé.* » (M. COMBASREIL, 1er adjoint au maire de Tulle, Réunion territoriale de Tulle, 19/10/2006)

Enfin, **l'opposition se cristallise sur le registre « structurel ».** En effet, **la dé-**

fense de projets alternatifs⁶⁴ et plus particulièrement du projet Paris-Orléans-Limoges-Toulouse, dit POLT permet de dessiner une autre vision de l'aménagement du territoire, le projet « LGV Poitiers-Limoges » étant considéré comme illégitime car non conforme à l'intérêt général et issu d'une expertise discutable. Est ainsi dénoncée la « *fracture ferroviaire* »⁶⁵ qu'est susceptible de créer un tel projet.

« *Ce projet [...] met en concurrence les territoires. Il n'est pas une réponse aux nécessités d'aménagement harmonieux et solidaire de l'ensemble du territoire limousin et des régions limitrophes.* » [M. GUERRIER, Maire de Saint-Sulpice-le-Guérétois, Vice-président de la Communauté de communes de Guéret Saint-Vaury, Conseiller régional du Limousin, Réunion de clôture de Limoges, 13/12/2006]

« *Il faut beaucoup de force de conviction pour démontrer que ce trajet, qui est beaucoup plus long, est celui de l'aménagement du territoire, celui des économies d'énergie.* » (M. FURET, Maire de La Souterraine, Président de la Communauté de communes du Pays Sostranien, Réunion territoriale de Guéret, 18/09/06)

Ainsi, le conflit lié au projet « *LGV Poitiers-Limoges* » à l'heure du Débat public se caractérise par la relative faiblesse de l'opposition basée sur les incertitudes et par l'intensité de l'opposition liée à l'appréciation de l'opportunité du projet et du processus de décision. Aussi au sein des argumentaires les conflits « *substantiel* », de « *procédure* » et « *structurel* » sont-ils particulièrement vifs.

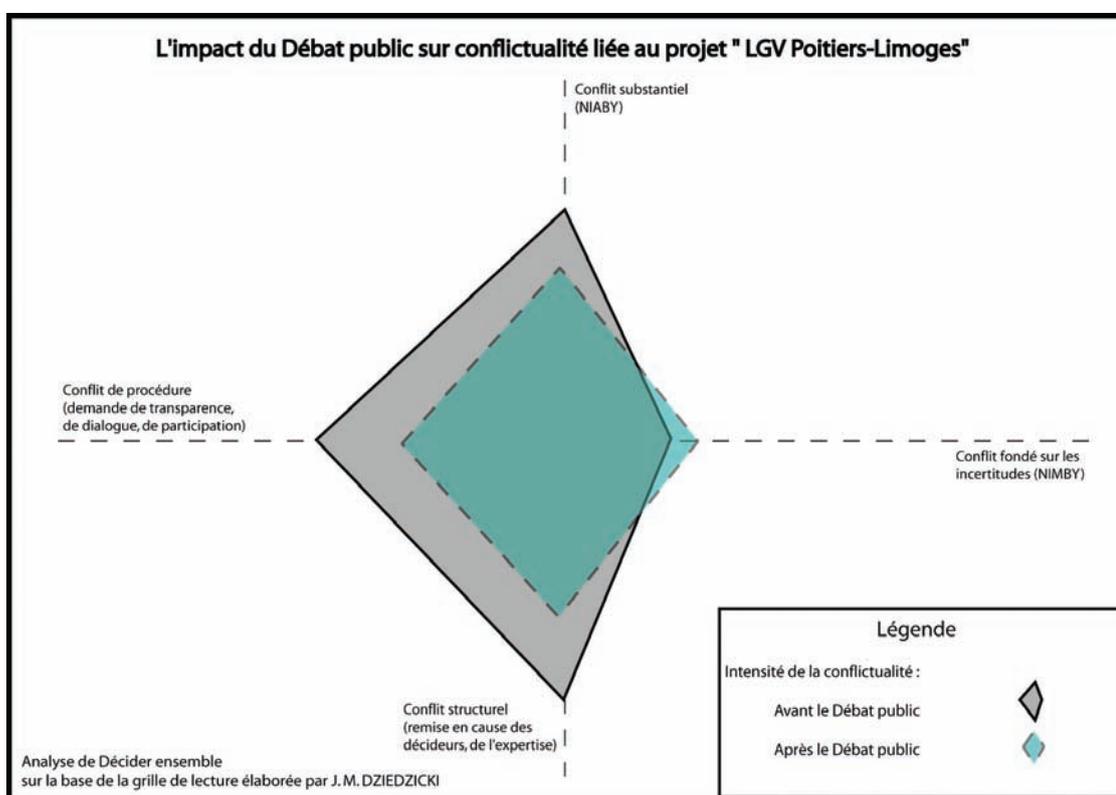
Cette configuration s'éclaire à la lumière de l'histoire récente du territoire sur le plan ferroviaire. D'une part, le projet Sud Europe Atlantique (projet dit SEA, visant à créer une ligne nouvelle entre Tours et Bordeaux) a pu favoriser pour certains acteurs associatifs la montée en généralité. D'autre part, l'abandon de plusieurs projets ferroviaires explique l'intensité du conflit « *structurel* » et « *de procédure* » mais aussi, dans une certaine mesure, la faiblesse du conflit « *fondé sur les incertitudes* » (dans la mesure où les abandons ont favorisé, dans un premier temps, l'incrédulité quant à la concrétisation du projet). En effet, depuis plusieurs années, l'amélioration de la mise en réseau de ces territoires a fait l'objet de multiples projets sans qu'aucune concrétisation ne voie le jour. Ont été abandonnés :

- en 1996, le projet de « *TGV Limousin* » communément appelé « *Y inversé* » parce qu'il comportait un tronçon commun avec le « *TGV Auvergne* » et inscrit au schéma directeur national des liaisons ferroviaires à grande vitesse de 1992 ;
- en 2003, le projet de train pendulaire sur l'axe Paris-Orléans-Limoges-Toulouse appelé « *axe POLT* »⁶⁶.

Ainsi, l'abandon de ces projets explique l'oscillation dans un premier temps des acteurs entre « *scepticisme* » et « *détermination* »⁶⁷. Globalement, l'argumentation lie une volonté

d'accéder à la grande vitesse du fait des retombées positives pour les territoires en termes de désenclavement et la nécessité de saisir une opportunité quasi-inespérée au vu de l'abandon des projets précédents. Il y a de leur point de vue « *urgence pour accéder à la grande vitesse* »⁶⁸. Ainsi le Débat public semble avoir favorisé l'ancrage du projet sur le territoire et réduit en partie le conflit lié à l'opportunité. En effet, à son issue, plusieurs collectivités, au niveau régional et départemental ont manifesté leur volonté de saisir une opportunité de développement territorial : le Conseil régional du Limousin en annonçant alors sa décision de participer au financement des études préparatoires, tout comme le Conseil général de la Haute-Vienne. Les départements de la Corrèze et de la Dordogne se positionnent également en faveur du projet. Certains élus, telles que les députées Marie-Françoise PEROL-DUMONT (3^e circonscription de Haute-Vienne) et Catherine COUTELLE (2^e circonscription de la Vienne) porteront le projet au niveau national en œuvrant notamment à son inscription dans la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite loi « *Grenelle 1* ».

Néanmoins, il convient de rappeler que le soutien n'a pas été unanime au cours du Débat public. Si à son issue les partenaires se prononçaient favorablement à propos du projet, par la suite certaines collectivités territoriales ont marqué plus de distance, à l'instar du département de la Creuse ou de la région Poitou-Charentes.



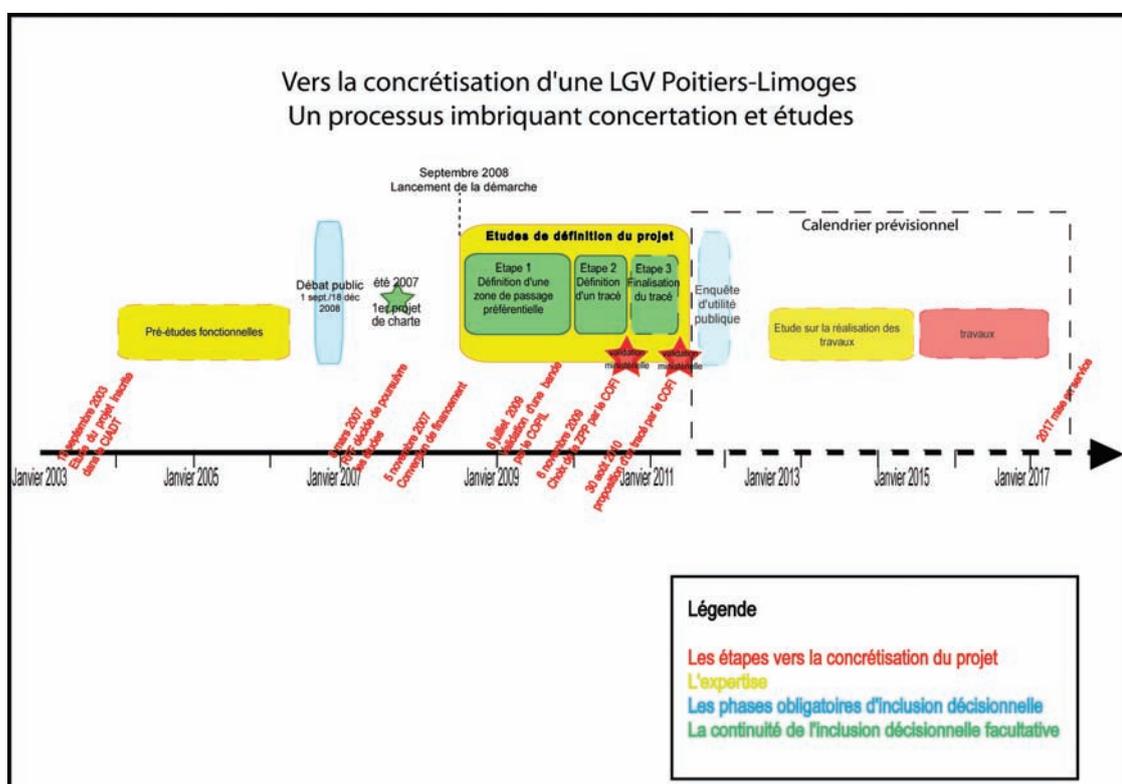
À l'issue du Débat public, RFF a décidé de poursuivre l'étude de ce projet dans une démarche de « concertation territoriale » visant à modifier la configuration conflictuelle en agissant sur chacun des registres de conflictualité. Avant d'exposer les effets de cette concertation, il convient de préciser les objectifs et la méthodologie de la concertation territoriale.

II. LA « CONCERTATION TERRITORIALE » : UNE MÉTHODOLOGIE BASÉE SUR LA COMPLÉMENTARITÉ DES OUTILS ET UN ENCADREMENT SPÉCIFIQUE

Le **principe de simultanéité des études et de la concertation territoriale** apparaît comme une méthode de conduite de projet à même de réduire les délais d'études qui, en moyenne, s'étalent de 7 à 8 ans. L'objectif en termes de délais est de finaliser la phase d'études en 4 ans.

Aussi les étapes sont-elles réduites dans le temps mais densifiées :

- ➔ de juillet 2008 à novembre 2009 : définition d'un programme fonctionnel (caractéristiques techniques, dessertes, etc.), d'une zone de passage préférentielle (ZPP) d'environ 0,5 km à 2 km de large et de ses raccordements aux lignes existantes près de Poitiers et de Limoges (cette étape permet de définir des zones d'évitement à partir de l'identification des points particulièrement sensibles) ;
- ➔ de novembre 2009 à la moitié de l'année 2010 : choix d'un tracé (travail sur des cartes au 1/25 000e puis au 1/5 000e) ;
- ➔ de mi-2010 à 2012 : finalisation du tracé (couloir restreint de 500 mètres).



Chronologie détaillée de la concertation territoriale⁶⁹

Les étapes de l'avancement du projet	Les étapes de concertation
5 décembre 2007 : signature d'une convention de financement	Été 2007 : 1 ^{er} projet de Charte et du dispositif de « concertation territoriale »
Début 2008 : recrutement du chef du projet et constitution de l'équipe	
Septembre 2008 : lancement de la « concertation territoriale »	<p>Juillet 2008-juillet 2009 : étape 1 de la concertation territoriale pour la définition d'une zone préférentielle de passage</p> <ul style="list-style-type: none"> • Septembre 2008 : mise en place des 4 groupes thématiques (22 réunions) et ouverture du site Internet dédié au projet • Septembre-octobre 2008 : mini-fusion des ateliers environnement/foncier • Février-mars 2009 : réunions destinées aux élus des communes et intercommunalités par arrondissement en Haute-Vienne à Bellac et Limoges les 18 et 19 février 2009 et en Vienne à Montmorillon et Poitiers les 24 et 25 mars 2009 • Avril-mai 2009 : second cycle de réunions par arrondissement • 3 avril 2009 : le garant est missionné par RFF • Mai et juin 2009 : 2^e série de réunions complémentaires destinées aux élus par groupement de 8 à 10 communes et rencontres bilatérales (réunions destinées à recueillir l'information sur les projets des communes) • Juin 2009 : 3 réunions publiques à Lussac-Les-Châteaux, Bellac et Limoges avec les habitants et envoi d'un courrier assorti d'un coupon réponse à l'intention des riverains • 23 août 2009 : bilan de l'étape 1 par le garant
6 juillet 2009 : validation par le comité de pilotage de la bande (pré-validation avec hypothèses de raccordement)	<p>Prolongation de l'étape 1 pour une période de 4 mois</p> <ul style="list-style-type: none"> • Réunions publiques consacrées au raccordement et réunions thématiques
6 novembre 2009: le comité des financeurs choisi une ZPP Deux chargés de concertation RFF rejoignent l'équipe	<p>Mi novembre 2009 à mi-2010 : 2^e étape de concertation pour la définition d'un tracé, la précision du trafic et l'évaluation socio-économique) : accent sur la concertation locale destinée aux élus et aux riverains</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le socle des ateliers thématiques perdure • Réunions par bassin avec parlementaires, conseillers généraux, élus des communes et intercommunalités concernées • 500 rencontres bilatérales et multilatérales avec 1 chargé de concertation et 1 technicien • Démarche itérative, tracé test, variantes • Réunions publiques ou semi-publiques à la demande des maires • En parallèle, à l'automne 2009 : le préfet lance la consultation
30 août 2010 : proposition d'un tracé par le comité des financeurs	<p>Mi-2010-fin 2012 : 3^e étape pour la finalisation du tracé dans un couloir restreint de 500 mètres et préparation de l'enquête publique</p>
Prévu pour fin 2010 : décision ministérielle après aval des collectivités territoriales	Du 1 ^{er} septembre au 8 octobre 2010 : 27 expositions destinées aux riverains de 33 communes situées sur le tracé : panneaux de présentation et une urne pour le recueil des remarques « Exposition partenaire »

Au-delà de l'horizon temporel, cette méthode implique de mener simultanément étude et concertation et surtout de ne pas les concevoir de façon parallèle et isolée. Bien au contraire, les deux processus sont destinés à se nourrir mutuellement dans un processus d'élaboration progressive du projet au sein duquel le travail d'étude est fait « à livre ouvert ». Cette méthode vise à produire collectivement l'expertise sur le projet conduite par RFF.

Concrètement, RFF a conçu et mis en œuvre un **dispositif caractérisé par la complémentarité des outils** permettant de prendre en compte différents types de public **et par un encadrement spécifique** à l'aide d'un document original, la Charte, et de l'intervention d'une personnalité au statut spécifique, le garant.

A. Un dispositif permettant de s'adresser à la pluralité des publics

La « concertation territoriale » relative à la LGV Poitiers-Limoges repose sur un dispositif permettant d'organiser le dialogue avec plusieurs types de destinataires. Les outils mis en place sont ainsi très diversifiés et complémentaires.

Ce dispositif s'inscrit dans la lignée des démarches de concertation mises en œuvre par RFF pour ses grands projets au sein desquelles on retrouve généralement un dispositif ouvert, des groupes de travail, une Charte, un garant, des relations bilatérales. Les outils du dispositif de concertation pour le projet « *LGV Poitiers-Limoges* » permettent ainsi de prendre en compte les acteurs, les élus et le grand public.

1. Des ateliers thématiques destinés aux acteurs

Les ateliers thématiques, mis en place en septembre 2008, sont destinés à une pluralité d'acteurs. Une centaine d'organismes y participent, parmi lesquels les services de l'Etat, les établissements publics concernés, les collectivités territoriales, la SNCF, les acteurs socio-économiques, les représentants d'associations... Ces groupes de travail sont destinés à élaborer progressivement le projet en définissant des zones d'évitement, c'est-à-dire des espaces sensibles au sein desquels le passage de la LGV est exclu.

Ces ateliers sont consacrés à différentes thématiques. En outre des réunions plénières sont organisées. Jusqu'à aujourd'hui se sont tenues 31 réunions dont :

- 6 réunions pour l'atelier « *Fonctionnalité* » ;
- 4 réunions pour l'atelier « *Aménagement du territoire* » ;
- 6 réunions pour l'atelier « *Environnement et cadre de vie* » ;
- 7 réunions pour l'atelier « *Foncier* » ;
- 8 réunions plénières ayant pour objet :
 - o la méthodologie de comparaison des ZPP (réunion inter-thématique foncier/ environnement du 10 mars 2010) ;

- o l'avancement des études, les résultats de la méthode d'analyse comparative et les ZPP pressenties (le 4 mai 2010) ;
- o les apports de la concertation, les comités de financeurs et de pilotage du 6 juillet 2009, les perspectives pour l'étape 2 (le 30 juin 2009) ;
- o la restitution des analyses et la suite du dispositif (le 27 octobre 2009) ;
- o le comité des financeurs du 6 novembre 2009, le dispositif de l'étape 2, les variantes et les tracés en cours d'études et des questions issues de la concertation (26 janvier 2010) ;
- o les études d'impacts, des milieux naturels, hydrauliques, l'analyse territoriale et la présentation détaillée d'une carte du projet au 1/5 000e (27 mai 2010) ;
- o le bruit, les bases travaux, l'alimentation électrique, le calage des tracés et la comparaison des variantes (28 juin 2010).

Les ateliers sont amenés à se scinder en fonction d'un découpage territorial lorsque l'avancée des études permet de discuter à partir de cartes à l'échelle du cadastre (1/5 000e).

Par ailleurs, le rythme des ateliers a fait l'objet d'ajustements. Pour chacune des thématiques un rythme différent a dû être adopté. Le thème de l'environnement invitait à des réunions plus fréquentes. A l'inverse l'enjeu de l'aménagement du territoire, dépassant le cadre spatio-temporel du projet, incitait à espacer davantage les réunions. En outre, l'articulation entre les différentes thématiques n'est pas restée figée. A la demande des participants, des sous-groupes ont été aménagés au sein de l'atelier « *Environnement* » ainsi que des réunions inter-thématiques. Enfin les réunions plénières ont pris plus d'importance au fil du temps.

Une attention particulière a été apportée à l'organisation concrète de ces groupes de travail et à la façon d'établir les comptes-rendus. Ainsi les délais de transmission de la documentation avant les réunions des groupes d'atelier ont été fixés à une semaine (même si les associations avaient demandé de prolonger ce délai en le portant à 2 semaines). Une durée de 3 semaines a été assignée à l'élaboration des comptes-rendus. Ces dispositions ont permis aux participants de prendre connaissance des documents avant la tenue des réunions et également de pouvoir amender les comptes-rendus.

Ces groupes de travail constituent le cœur du dispositif lors de la première étape. S'ils perdurent tout au long de la démarche, ils prennent une moindre importance au regard des outils destinés aux élus qui constitueront le socle de la deuxième étape.

2. La concertation locale destinée aux élus et aux riverains des territoires impactés

La concertation locale constitue un pan important de la démarche globale de concertation territoriale. Elle correspond aux relations entre RFF et les élus et riverains

concernés par les fuseaux de passage étudiés du projet. Il s'agit de l'outil central de la deuxième étape.

Néanmoins elle a été anticipée. En effet, au début de la démarche, le souci de ne pas interférer avec d'autres enjeux, tels que des enjeux électoraux, a retardé la concertation à destination des élus. Pour la Vienne, la concomitance de la concertation menée parallèlement pour le projet SEA, a constitué un frein supplémentaire. Cependant, pour répondre à la demande des élus, deux vagues de réunions ont été organisées avec les sous-préfectures lors de la première étape : la première vague entre février et mars 2009 en fonction des 4 arrondissements du projet ; la seconde entre octobre 2009 par regroupements de 8 à 10 communes. De plus, RFF a organisé lors de la première phase 39 réunions locales.

La concertation locale destinée aux élus devient centrale lors de la deuxième étape. Ce sont environ 500 rencontres et réunions se sont tenues en l'espace d'un an et demi.

Le contact au plus proche du terrain permet d'établir un lien de confiance et de devenir un interlocuteur privilégié pour maîtriser l'information délivrée aux personnes concernées, pour lesquelles une information directe est très importante. Il permet également de faciliter l'accès aux terrains privés pour les bureaux d'études en charge du relevé des cours d'eau par exemple.

En outre une visite a été organisée pour permettre aux élus concernés de rencontrer leurs homologues champenois placés sur le tronçon Rhin-Rhône situé à Marne-la-Vallée (les représentants de 13 communes ont participé).

3. L'information et la consultation destinées au grand public

La démarche consacrée au grand public comprend la diffusion de l'information et le recueil des observations et remarques à travers la mise en place de plusieurs outils.

Sur le plan de l'information, RFF a conçu un site Internet dédié au projet dès le mois de septembre 2008 et le « *Courrier de la LGV* » dont 4 numéros ont été édités à 80 000 exemplaires. En outre des fiches pédagogiques portant sur le projet mais aussi sur la démarche de concertation ont été diffusées. Des expositions dans la trentaine de communes concernées par le tracé en septembre et octobre 2010 assurent la transition entre la deuxième et la troisième étape.

Ces différents outils permettent également de consulter le grand public et les riverains. Le site Internet est interactif dans la mesure où il permet au public d'y faire figurer ses commentaires ; l'édition du « *Courrier de la LGV* » n°2 de mai 2009 est assortie d'un

questionnaire, la quatrième édition en mai 2010 un dossier contient les cartes des tracés et variantes en cours d'études (par département) avec coupon réponse et enveloppe T. Quant aux expositions, elles prévoient une urne afin de recueillir les avis.

Enfin, les réunions grand public ont fait l'objet d'une anticipation. Programmées pour septembre 2009, trois réunions (sur quatre) se sont tenues dès le mois de juin 2009 à Lus-sac-les-Châteaux, Bellac et Limoges. L'objectif était d'éviter au plus tôt les « *inquiétudes* » et les « *rumeurs* »⁷⁰, certaines associations ayant délibérément passé outre le principe de confidentialité inscrite dans la Charte en diffusant à certains élus les documents réservés aux groupes de travail.

*
**

Le dispositif de « *concertation territoriale* » est particulièrement riche d'outils. **Cette diversité permet de cibler différents publics** : les acteurs organisés dans leur pluralité, les élus dont les collectivités sont potentiellement concernées par le projet et le grand public. **L'intensité de l'utilisation de ces outils a été modulée tout au long de l'élaboration du projet** : les ateliers thématiques au cœur de la démarche ont peu à peu laissé la place à la concertation locale. La démarche auprès du grand public a été anticipée et s'est renouvelé à des moments charnières.

Elaborer une méthode ne signifie pas figer la mise en œuvre d'une démarche de concertation. Cette expérience en témoigne. Face aux difficultés rencontrées, des solutions ont été aménagées. L'essoufflement de la mobilisation sur certains groupes de travail a suscité l'espace des réunions tandis que l'inclusion des élus et du grand public a été anticipée.

Au-delà de la diversité et de la complémentarité des outils, la méthodologie de la « *concertation territoriale* » est caractérisée par la mise en place d'un encadrement original.

B. Une démarche encadrée par une Charte et un garant

Elaborée avec les participants des ateliers thématiques, **la Charte précise le cadre, les objectifs, les modalités et les engagements réciproques** que les participants à cette concertation s'engagent à respecter. Elle « *s'impose à Réseau Ferré de France et s'adresse aux acteurs de la société civile désireux de contribuer aux réflexions conduites pour l'élaboration d'un projet territorial partagé.* »⁷¹

Son caractère négocié a permis de faire évoluer le texte. La comparaison entre l'une des premières versions établie le 17 septembre 2008 et la version définitive permet

d'identifier plusieurs évolutions. Deux exemples témoignent de la prise en compte des remarques de parties prenantes soucieuses de garder une certaine marge de manœuvre dans leur prise de position, y compris sur l'opportunité du projet :

- une nouvelle mention : « *les avis exprimés en séance de travail peuvent ne pas être définitifs* » ;
- la reformulation de l'objectif initial : la « *vision partagée du projet* » étant redéfinie comme « *une vision la plus partagée possible d'un projet* ».

Les modifications de la Charte apparaissent comme des compromis. Ainsi les délais de transmission des documents ont fait l'objet de discussions. L'avis non définitif concilie le respect des délais et la facilitation de l'expression des parties prenantes en leur permettant de pouvoir revenir sur leur position au regard d'éléments qu'elles n'auraient pas relevés au préalable, par manque de temps. Quant à la « *vision la plus partagée possible* », elle laisse aux parties prenantes la liberté de s'exprimer sur l'opportunité du projet.

Ainsi nourrie des observations des participants, la Charte constitue le document définissant le « *processus d'information et de dialogue sur l'avancement du projet* » que décidait de mettre en place RFF en même temps qu'il confirmait la poursuite des études du projet. La Charte précise ainsi le cadre, les objectifs et les modalités de la démarche de « *concertation territoriale* » ainsi que les engagements réciproques des participants :

- les **objectifs**, explicitement distingués de la codécision, visent la « *définition progressive du projet* », la « *transparence* », le « *dialogue constructif* », la « *participation à la réflexion des acteurs et du public* », le « *partage d'information* », l'« *écoute mutuelle* », le « *recueil des propositions et des connaissances* », l'« *éclaircissement des orientations des décideurs* », l'« *information* », l'« *élaboration d'un projet respectueux de son environnement humain et naturel* », la « *coordination du projet avec d'autres politiques et projets du territoire* » ;
- les **dispositifs** offrent une complémentarité entre le dialogue avec les acteurs d'une part et l'information et la contribution du grand public d'autre part ;
- les **outils** sont diversifiés (voir supra) ;
- les **modalités** du déroulement des ateliers de travail sont particulièrement détaillées : nature des participants (organismes et personnalités qualifiées), mandat des représentants, proposition d'audition d'experts, délais de transmission des documents de travail et validation des comptes-rendus ;
- les **engagements** imposent aux participants le respect de chacun et la confidentialité des documents de travail.

Dans ce dispositif, le **garant** occupe une place particulièrement importante dans la mesure où il est en charge du respect des dispositions de la Charte. La CNDP a été sollicitée par RFF pour être garante du respect de cette Charte et du bon déroulement de la concertation territoriale. Le 3 avril 2009, Monsieur PERIGORD, membre de la CPDP constituée pour l'organisation du Débat public sur le même projet, est missionné par RFF en lien avec la CNDP pour remplir ce rôle.

Dans la pratique, le garant à tenu une **posture d'observateur** en se déplaçant aux réunions, de rapporteur en établissant le compte-rendu d'étape mais aussi de **recours et d'interface** en réceptionnant les remarques des participants (une vingtaine de lettres et une cinquantaine de mails par an) et en les transmettant à la maîtrise d'ouvrage.

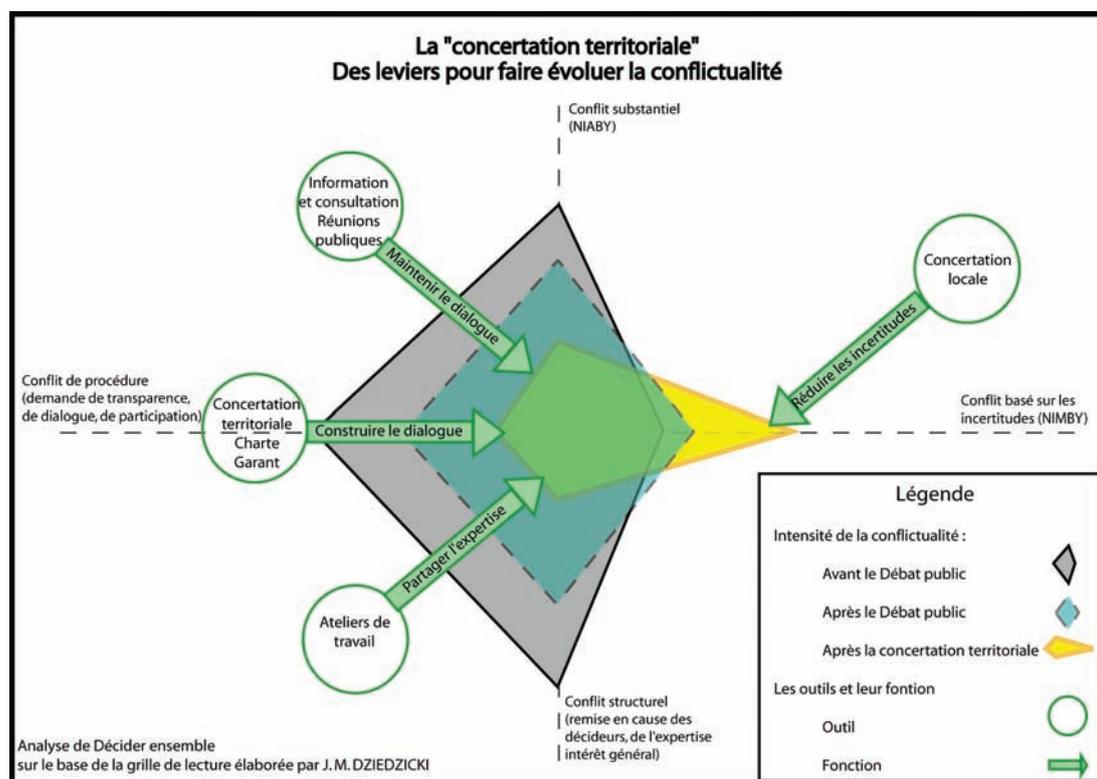
*
**

La méthode conçue et mise en place par RFF permet, à travers la complémentarité des outils, de toucher plusieurs cibles et, à travers son encadrement, de favoriser le dialogue et l'expertise partagée. Ainsi, la « *concertation territoriale* » permet à RFF de se doter de leviers visant à influencer sur les différents registres de l'opposition.

III. LES APPORTS DE LA STRATÉGIE DE LA « CONCERTATION TERRITORIALE »

Au moment de la réalisation de cette étude, le bilan de la deuxième étape de la concertation territoriale n'était pas encore paru. Néanmoins, il est possible, à partir du premier bilan et des derniers comptes-rendus des réunions thématiques, d'identifier l'évolution de la conflictualité.

Le schéma suivant illustre **comment le dispositif est susceptible de circonscrire la conflictualité**. Ce schéma constitue une explication subjective qui mériterait d'être discutée dans la mesure où chaque acteur peut construire une interprétation différente du conflit. Néanmoins, il peut constituer une piste d'évaluation des dispositifs d'inclusion dont les modalités restent à définir : comment définir le degré d'intensité de la conflictualité (en fonction du nombre d'acteurs opposés ? Du poids argumentaire ?) et par qui ? (par le biais d'un acteur externe ? Collectivement ?)



Dans le cadre de cette étude de cas, l'objectif de ce schéma est d'identifier les leviers de la démarche en articulant chacun des outils avec le registre d'opposition sur lequel il influe principalement :

- **la mise en place du dispositif de « concertation territoriale »** en tant que tel, son encadrement par une Charte et un garant et également la discussion de ce dispositif avec les parties prenantes, constituent une réponse aux revendications participatives qui relèvent du conflit « *de procédure* » ;
- **la mise en place de groupes de travail** vise à créer une **expertise collective en réponse à l'opposition « structurelle »** qui remet en cause l'expertise des décideurs et de la maîtrise d'ouvrage ;
- **l'ouverture au grand public permet de gérer le conflit « substantiel »** dans des dispositifs spécifiques : la discussion sur l'opportunité du projet est maintenue par la diffusion de l'information, la pédagogie et les discussions lors des réunions ;
- enfin, **plus le dispositif est affiné** (relations multi ou bilatérales avec les élus et acteurs locaux les plus impactés), **plus il tend à prendre en charge les revendications « fondées sur les incertitudes »** dont l'évolution est inhérente à la transparence qu'implique la démarche de concertation territoriale. En effet, les espaces de discussion sont nécessairement investis en tant que tribune par les opposants, l'effort en terme d'information peut susciter des mobilisations de la part de particuliers situés à l'origine sur la zone d'étude et qui malgré les modifications du tracé s'engagent de manière durable à l'encontre du projet (à l'instar du président du collectif « *Non à la LGV Poitiers-Limoges* »). Le rôle de la concertation locale à un niveau micro est alors de gérer ces tensions.

Bien évidemment, chacun de ces dispositifs peut jouer sur différents registres de la conflictualité. Il s'agit ici de dégager leur visée principale.

A. Travailler à livre ouvert pour créer un climat de confiance

La mise en place d'une démarche de concertation apparaît, en soi, comme une première réponse à la part de conflit basé sur les revendications participatives. Pour autant, la simple mise en place d'un dispositif de concertation ne suffit pas à tarir le conflit « *de procédure* ». Au contraire, les comptes-rendus des ateliers thématiques témoignent d'un véritable « **débat sur le débat** ». Alors que les opposants au projet déploient une critique du dispositif (voir encadré), les partisans en revanche interviennent afin de rappeler que le dispositif ne concerne plus la question de l'opportunité mais les caractéristiques (définition du tracé, mesures d'insertion...) et appellent à des échanges constructifs.

« *La Ville de Limoges regrette qu'on rouvre le débat sur les devoirs de la concertation alors que la présente réunion a pour but d'aborder des choses concrètes.* » (Compte-rendu de réunion plénière du 26 janvier 2010, p. 7)

FOCUS

LES CRITIQUES ADRESSÉES À LA DÉMARCHE PAR CERTAINS ASSOCIATIFS

Ces éléments sont issus des deux entretiens réalisés auprès de représentants associatifs.

➤ Les difficultés pratiques

- Volume d'information trop important
- Délais de transmission des documents avant les réunions insuffisants
- Documents transmis partiels
- Coût financier de la participation pour les parties prenantes et notamment pour les associations ayant peu de moyens
- Disproportion des moyens entre les opposants et les soutiens, en capacité d'effectuer un véritable lobbying

➤ Le déroulement de la concertation

- Absence de validation symbolique de la Charte
- Refus des experts proposés
- Absence de prise en compte des remarques au-delà de l'inscription sur les comptes-rendus
- Nécessité de concerter avec le public, la population, les citoyens et pas seulement des associations choisies
- Concertation élargie aux élus et au public trop tardive
- Souhait de participer à plusieurs ateliers non accepté
- Organisations non représentatives (agriculteurs)
- Critique de la négociation avec les élus, non mandatés sur ce projet

➤ Les objectifs de la concertation

- Sentiment que le débat sur l'opportunité fait l'objet d'un tabou
- Sentiment que l'issue du Débat public et l'inscription au Grenelle de l'environnement sont considérées comme une validation définitive du projet
- Absence d'étude sur les alternatives et discussions réduites à des « *micro-choix* »

➤ Sentiment d'instrumentalisation ou de perte de contrôle

- Dénonciation d'un rythme accéléré pour des raisons stratégiques
- Remise en cause de la clause de confidentialité : sentiment de « *complicité tacite* », concertation décrite comme « *fermée* »

➤ La méthode d'évaluation du projet

- Changement des règles de la définition des zones d'évitement
- Désaccord sur les critères : l'habitat dispersé est interprété différemment ; les critères de coût et de fonctionnalité l'emporteraient sur les critères d'environnement, leur hiérarchisation, ne serait-ce que symboliquement, minimise l'aspect humain⁷².

La place de ce « *débat sur le débat* » au sein des ateliers thématiques apparaît très importante. Néanmoins, si les thèmes de la critique procédurale apparaissent nombreux, ils ne sont pas portés par la majorité des acteurs. Au contraire, la mise en place de la concertation semble avoir permis une évolution des représentations de la maîtrise d'ouvrage chez certaines parties prenantes. **Les acteurs reconnaissent l'effort consenti par la maîtrise d'ouvrage en termes de transparence** : information riche et détaillée, présentation du point de vue des acteurs, nombre particulièrement important de réunions, clarté des choix. On relèvera particulièrement les propos tenus par un représentant d'une association farouchement opposée au projet.

« *L'association Barrage [...] fait part de sa surprise concernant l'annonce des 100 réunions tenues. Cela signifie qu'il y a eu concertation et elle en félicite RFF* » (Compte-rendu de la réunion plénière du 28 juin 2010).

Le bilan de l'étape 1 du garant témoigne de la « *grande qualité* » des documents fournis par RFF, qualité « *reconnue par les participants, opposants au projet y compris* »⁷³.

B. Aménager un espace coopératif d'expertise collective

La création d'un dispositif à même de produire une expertise et **une élaboration collective du tracé constitue une façon de contenir l'opposition « structurelle »**. A chaque étape le comité des financeurs prend sa décision après avoir pris connaissance du travail effectué au sein des ateliers thématiques et durant la concertation locale. Ce processus permet ainsi la co-définition du tracé avec l'évitement des zones les plus sensibles.

Dans un premier temps, c'est à travers les groupes de travail que se construit collectivement la définition d'une zone de passage préférentielle.

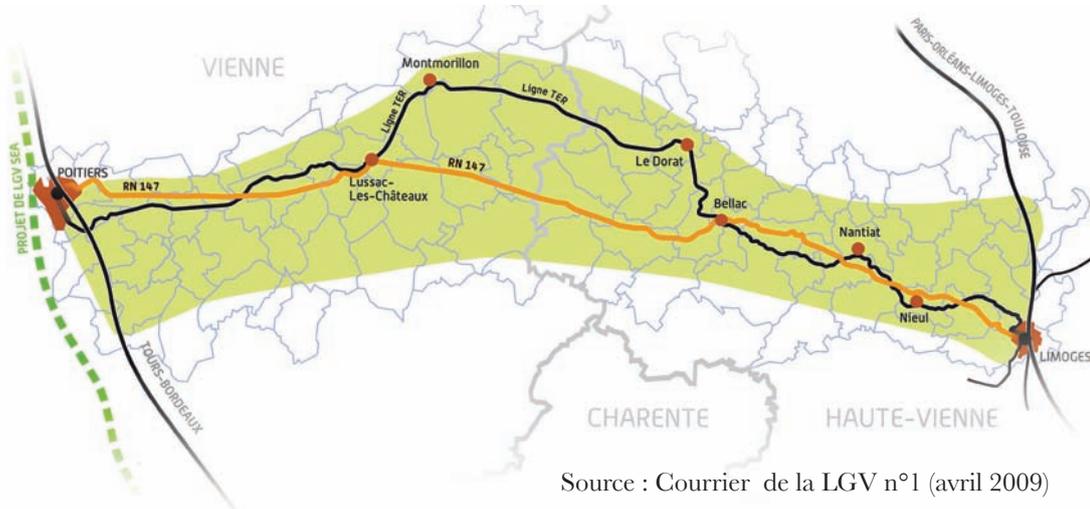
S'il apparaît difficile d'évaluer l'impact précis de la concertation sur le projet, force est de constater que **la « concertation territoriale » a permis de bonifier le projet en prenant en compte les spécificités du territoire**. En effet, concrètement, la démarche a favorisé :

- la prise en compte de zones sensibles sur le plan humain. A travers des mesures d'enterrement de la ligne afin de réduire l'impact sonore du passage de la LGV ;
- la préservation d'espaces sensibles sur le plan environnemental, à l'instar de la vallée de la Gartempe, zone Natura 2000.

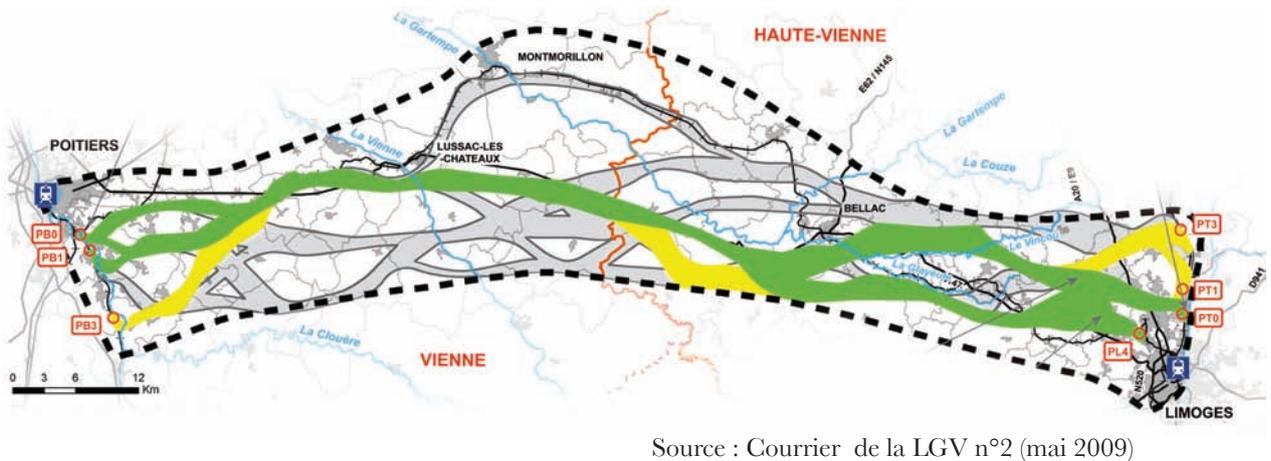
À ce niveau, ce sont les acteurs ayant une expertise thématique qui ont l'occasion d'intervenir dans la définition du projet, à l'instar des associations environnementales.

Le processus d'étude : la précision progressive du projet

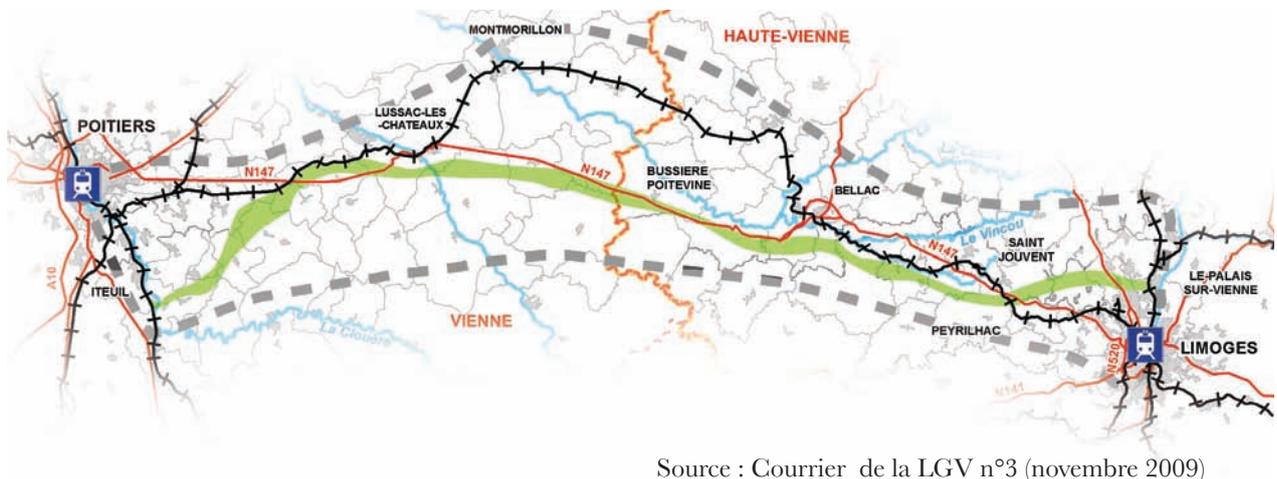
➡ 2006-2009 : l'aire d'étude (large de 10 à 20 km)



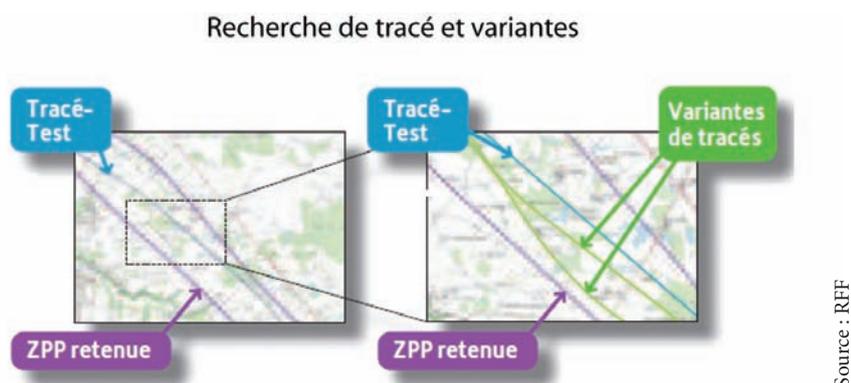
➡ 2008 : des Zones Préférentielles de Passage (ZPP), couloirs larges de quelques centaines de mètres à plusieurs kilomètres, au sein de l'aire d'étude



➡ 6 novembre 2009 : le choix d'une ZPP par le Comité des Financeurs de la LGV



Dans un second temps et à un niveau micro (travail sur des cartes au 1/25 000 puis 1/5 000), **la concertation locale permet de faire intervenir une expertise territoriale portée par les élus locaux et les riverains**. Elle permet d'étudier différents tracés au sein de la ZPP retenue et cela au regard des réactions et des propositions des personnes les plus concernées.



Signalons deux exemples⁷⁴ situés sur la première section du projet, « *Poitiers-Vienne* », pour lesquels la concertation locale a permis de prendre en compte des éléments non connus initialement. Le porter à connaissance du projet du lotissement de la Brassaise par le maire de Ligugé et d'un projet de réserve d'irrigation à Nouille-Mauperruis par un exploitant a abouti à une modification du tracé et à l'adoption de mesures d'insertion permettant la compatibilité des projets. Par ailleurs, la proximité d'un centre de réadaptation cardiaque à Nieul l'Espoir a été prise en compte par l'inscription dans le projet d'une protection phonique. Ces deux exemples témoignent d'un apport majeur de la concertation puisqu'elle constitue dans ce cas le seul moyen de prendre connaissance de projets non inscrits dans des plans officiels.

Ainsi l'élaboration collective du tracé permet de renforcer l'expertise de la maîtrise d'ouvrage en lui donnant une dimension collective (en limitant ainsi l'opposition structurelle) mais aussi de réduire les externalités négatives (et ainsi l'opposition liée aux incertitudes).

Si l'anticipation et la résolution des conflits passent par la définition de solutions alternatives et de mesures d'atténuation, cette approche se heurte à l'impossibilité technique ou financière de répondre à toutes les demandes.

Aussi, les modifications du projet et les compensations ne peuvent constituer le seul levier de réduction de la conflictualité liée aux externalités négatives. Néanmoins la démarche d'information constitue en soi un levier complémentaire pertinent. En effet,

réduire la période d'incertitude pour les personnes impactées par le projet constitue une avancée majeure dans la mesure où les personnes concernées sont plus rapidement fixées sur leur avenir.

L'information descendante et ascendante apparaît primordiale non seulement pour favoriser la compatibilité du projet avec le territoire mais aussi pour réduire la période d'incertitude des personnes impactées par le projet.

C. Maintenir le dialogue avec le grand public

Le souci apporté au traitement de l'incertitude par RFF permet de réduire le conflit substantiel, basé sur l'appréciation négative du projet en tant que tel.

Cela ne signifie pas que l'ensemble des acteurs de l'opposition abandonnent le registre substantiel de l'opposition (comme en témoigne la persistance des débats sur l'opportunité au sein des ateliers de travail). **Il s'agit ici de réduire la probabilité que les personnes impactées évoluent vers la remise en cause globale du projet.** Sur le terrain, les chargés de concertation ont ainsi témoigné qu'au sein des réunions locales, les riverains impactés se révélaient hermétiques aux discours des opposants investissant ces réunions. En devenant des interlocuteurs privilégiés au niveau local, les chargés de concertation ont permis d'établir un véritable lien de confiance à travers la diffusion de l'information et l'écoute des intéressés. Les personnes impactées bénéficient à travers eux d'une information de première main et peuvent également se sentir valorisées lorsque leurs remarques sont prises en compte.

*
**

Aujourd'hui, la démarche menée par RFF semble avoir permis un apaisement relationnel, une pacification des relations entre la maîtrise d'ouvrage et la population et les organisations du territoire. La « *concertation territoriale* » constitue un vecteur permettant de modifier l'image de la maîtrise d'ouvrage, à travers les groupes de travail mais aussi grâce aux chargés de concertation au niveau le plus local qui constituent des interlocuteurs permanents en capacité de tisser des relations approfondies avec les parties prenantes.

POUR CONCLURE :

L'EXPERTISE PLURALISTE COMME OUTIL TECHNIQUE ET RELATIONNEL

Cette deuxième étude de cas a permis de mettre en valeur la « *concertation territoriale* ». Ce dispositif apparaît comme une démarche particulièrement intéressante pour les projets de dimension importante que porte RFF (ici une LGV) et permet de dégager des leviers pertinents pour gérer l'opposition à un projet, et plus particulièrement les oppositions de « *procédure* » et « *structurelles* ». Si la démarche a beaucoup apporté au projet, il convient de revenir sur les facteurs contextuels qui l'ont facilitée avant d'en dégager les principaux enseignements.

➔ Les facteurs ayant facilité la démarche

Une certaine liberté dans la définition de la méthodologie : l'expérience interne à la maîtrise d'ouvrage mais aussi la capacité des professionnels à adapter leur pratique professionnelle ont contribué à la réussite de la démarche.

Tout d'abord, la démarche a été élaborée et mise en œuvre dans un contexte permettant une certaine liberté favorisée par :

- la dérogation à la circulaire Seligman du 28 décembre 2000 relative aux modalités d'élaboration des grands projets d'infrastructure ferroviaires ;
- le fait qu'il s'agisse d'un projet de moindre importance par rapport à d'autres projets de LGV dont l'ampleur accroît la complexité des jeux d'acteurs ;
- l'équipe du projet de RFF et les représentants de l'État, ouverts à la démarche de concertation.

Ensuite, il convient de souligner l'importance des ressources spécifiques en interne, moins en termes quantitatif qu'en termes qualitatif, à travers le crédit apporté à la démarche mais aussi par l'expérience acquise au sein de RFF en matière de concertation.

Au niveau du Siège, le service concertation de RFF veille à la qualité de la concertation menée dans le cadre des projets de RFF. Pour chaque projet est dédié un référent de ce service. Il prend en charge l'élaboration de la concertation et contribue à sa mise en œuvre. Sur le terrain, deux antennes dédiées à la concertation locale ont été ouvertes à Poitiers ainsi qu'à Limoges. Elles sont animées par des chargés de concertation locaux, interlocuteurs permanents des acteurs du terrain. L'appui de l'assistant à maîtrise d'ouvrage dédié à la communication et à la concertation doit aussi être pris en compte.

Les moyens humains apparaissent réduits sur un plan quantitatif. Néanmoins, l'atout en matière de ressources humaines semble davantage résider dans le capital d'expériences qu'ont su se constituer les acteurs internes à RFF. En effet, au moment où s'élabore le projet « *LGV Poitiers-Limoges* », plusieurs projets antérieurs permettent d'alimenter la réflexion en matière de concertation et notamment :

- la concertation conduite depuis 2006 sur la LGV PACA, après le Débat public de 2005 ;
- la concertation conduite selon un dispositif proche sur le Grand projet de sud ouest (GPSO) reliant Bordeaux à l'Espagne et Toulouse ;
- le projet de LGV SEA dont l'objectif est de relier Bordeaux et Paris en 2 heures.

Plusieurs enseignements ont émergé de ces expériences de concertation. La nécessité de mettre en place une Charte dans un cadre négocié a constitué un élément particulièrement important pour l'élaboration de la démarche relative à la LGV Poitiers-Limoges.

Enfin la méthode de « *concertation territoriale* » élaborée et mise en place pour le projet de LGV Poitiers-Limoges apparaît particulièrement exigeante dans la mesure où elle crée nécessairement une intensification des tâches à assurer, voire leur modification, aussi bien pour les acteurs en charge du portage du projet que pour les parties prenantes intégrant le processus.

En effet le choix de cette méthode accélérée associant étroitement études et concertation implique par nature la production, la communication et l'échange d'un volume considérable d'information. En outre l'effort de traçabilité de la démarche ou encore la nécessité de réactualiser régulièrement et exhaustivement les coordonnées des destinataires de la concertation participent également d'une intensification des missions.

Ainsi la maîtrise d'ouvrage et l'ensemble de ses sous-traitants sont amenés à revisiter leurs pratiques professionnelles :

– **En interne, une nouvelle organisation de travail** se révèle nécessaire avec l'intensification de la coordination entre techniciens, communicants et concertants. En témoigne l'organisation de nombreuses réunions « 3C » : conduite de projet, communication, concertation. Prévoir une logistique irréprochable apparaît plus que nécessaire, les ruptures de possibilité de communication sont loin d'être un détail pour les personnes sollicitant les professionnels de la concertation. Sur le terrain, les chargés de concertation constituent des relais devant recueillir mais surtout faire remonter l'information. Aussi l'un d'eux a pu évoquer l'idée d'une systématisation de la restitution des données recueillies sur le terrain à travers la réflexion sur la mise en place d'un système d'information géographique (SIG).

Outre l'organisation du travail en tant que telle, c'est aussi la posture de l'équipe qui est en jeu. En effet, l'expertise collective nécessite l'ouverture à de nouvelles thématiques mises en avant par les parties prenantes ;

– **Pour les bureaux d'études techniques**, le travail à livre ouvert bouleverse les pratiques : les délais pour effectuer les travaux sont raccourcis, le lectorat est élargi. Il ne s'agit plus seulement d'établir des rapports définitifs pour le porteur de projet et de ses partenaires financiers. Désormais les parties prenantes sont également destinataires de travaux plus réguliers au statut provisoire ou modifiable avec des allers-retours réguliers. Cela implique des efforts de synthèse et de vulgarisation, mais cela suppose aussi d'accepter de revisiter la posture d'expert, les parties prenantes pouvant discuter les critères d'évaluation et le diagnostic.

Que se soit pour l'équipe interne de RFF ou pour les bureaux d'études externes, la **gestion du temps** est fortement modifiée : le rythme est intensifié et les questions à l'ordre du jour ne sont pas forcément traitées selon un ordre préalablement établi. L'aspect ouvert et anticipé de la démarche incite à aborder certaines questions de manière très précoce (les questions relatives à l'organisation des travaux par exemple). En effet, les parties prenantes font émerger des questions pour lesquelles une réponse n'est parfois pas possible immédiatement. Se pose ainsi la question de la définition des délais de réponse raisonnables. Certains points de d'étude sont donc ainsi avancés, d'autres questionnements pour lesquels aucune réponse n'est encore possible nécessitent que les chargés de concertation gèrent sur le terrain les tensions générées par l'exigence de réactivité émanant de certains acteurs locaux.

L'évolution des pratiques concerne également les parties prenantes. Pour certaines, le rythme apparaît problématique d'autant plus dans des associations où les ressources humaines ne permettent pas toujours de faire face à une telle charge de travail. Pour certaines se pose la question d'arbitrer sur le type de ressources humaines à mobiliser : salariés ou bénévoles. Certaines associations revendiquent alors une compensation à leur participation : défraiement des déplacements et des photocopies.

Un contexte favorable, la richesse de l'expérience de la maîtrise d'ouvrage et les méthodes de travail constituent en quelque sorte des facteurs importants. Qu'en est-il de la méthodologie en tant que telle ?

➔ Les apports de la méthode

À condition de pouvoir mobiliser les moyens humains nécessaires et une organisation interne de coopération, l'adoption d'une telle démarche permet de constituer **un levier pertinent pour raccourcir effectivement les délais du projet, le bonifier, limiter, ou du moins contenir, la conflictualité**, plus particulièrement sur les deux registres de la « *procédure* » et « *structurel* ». En outre la démarche permet d'alimenter le dossier de la consultation administrative gérée par le préfet et celui de l'enquête publique.

Y concourent :

- le travail d’élaboration discutée de la Charte qui inscrit les acteurs dans un processus de dialogue, indépendamment de la discussion sur le projet en tant que tel ;
- la présence du garant remplissant plusieurs rôles : observateur et témoin, il est aussi médiateur, à l’interface entre la maîtrise d’ouvrage et les parties prenantes. Le garant souligne d’ailleurs le rôle des parties prenantes dans « *l’approfondissement de la connaissance des territoires* » et dans « *le porter à connaissance* » du projet en direction du « *grand public* »⁷⁵ ;
- la production d’une expertise collective ou d’une « *ingénierie concertée du projet* » à laquelle participent les parties prenantes ;
- l’information ascendante et descendante permettant à la fois d’identifier les difficultés sur le plan environnemental mais aussi social et de réduire la durée de la phase d’incertitude des riverains impactés ;
- le ménagement de marges d’influence sur la définition du tracé dans un processus de coproduction (ainsi peuvent se construire des alliances avec les acteurs privilégiant la définition d’une solution d’insertion plutôt que l’opposition radicale) ;
- le maintien d’un dialogue et des relations de travail tout au long du projet par l’absence de temps mort ;
- l’intégration des différents types de parties prenantes dans des dispositifs complémentaires et adaptés selon leur spécificité : groupes de travail destinés aux acteurs institutionnels et associatifs, concertation locale pour les élus locaux et les riverains, information et consultation pour un public élargi. La place accordée aux élus a évolué. A partir de la seconde partie de la première phase, l’information leur a été communiquée de façon prioritaire.

L’une des forces de la démarche semble ainsi résider dans la complémentarité des dispositifs qui permettent de toucher plusieurs types de public : les acteurs institutionnels, les élus, et le public dont deux types d’expression sont ainsi prises en compte : une voix relevant d’une légitimité citoyenne ou civique et une voix reposant sur la « *légitimité physique* »⁷⁶.

➔ Les enseignements

Riche d’enseignements, la « *concertation territoriale* » suscite une réflexion quant aux approfondissements possibles de la démarche.

D’une part, l’étude de ce cas met en exergue la **nécessité d’intégrer les élus dans la concertation dès le début du processus** et si possible de leur consacrer une instance particulière. C’est ici la nécessité d’établir un lien entre concertation et décision qui transparaît. En effet, pour être plus légitime et pour pouvoir mobiliser, la concertation se doit de pouvoir alimenter le processus décisionnel. Pour cette raison, le soutien du processus par les élus apparaît indispensable.

D'autre part, le **principe d'une ouverture dans la confidentialité fait apparaître des limites**. A travers l'épisode de transgression de cette règle transparaît la problématique de l'acceptation des règles du jeu, de leur application et surtout de leur respect. La solution « *d'autorité* » pourrait peut-être être assumée par un garant. Il semble en effet qu'un rôle plus fort puisse faire l'objet d'un consensus, auquel cas son statut et son rôle seraient à repenser. L'utilisation d'une Charte a montré ses apports dans le cas du projet de LGV Poitiers-Limoges dès lors que cette Charte a été discutée avec les parties prenantes qui ont pu amender ou ajuster les règles. Le caractère non imposé de la Charte est essentiel. Cette logique peut d'ailleurs être approfondie en concevant la Charte comme un document co-construit permettant au porteur de projet et aux parties prenantes de participer conjointement à l'élaboration des règles du jeu.

L'expérience du projet de LGV Poitiers-Limoges montre également tout l'**intérêt de dissocier la discussion sur la méthode de la discussion sur le projet en tant que tel**.

Enfin, cette réflexion peut être élargie aux critères d'évaluation du projet en tant que tel. S'ils ont été discutés dans le cadre du projet LGV Poitiers-Limoges, une logique de co-construction pourrait améliorer encore davantage les relations entre le porteur de projet et son environnement.

À travers ces questionnements émerge la **difficile définition d'un point d'équilibre entre une démarche qui puisse être suffisamment encadrée pour favoriser le travail collectif et en même temps suffisamment souple pour ne pas démobiliser les parties prenantes**.

Ce cas montre à quel point l'expertise collective agit à deux niveaux. Sur le plan technique, elle permet d'élaborer un projet bonifié au regard de critères appartenant à différents champs. Sur le plan relationnel, le mécanisme permet de créer du lien entre les parties prenantes et le porteur de projet.

TROISIÈME SECTION

UNE ÉTUDE SUR UNE INFRASTRUCTURE INDUSTRIELLE : LA CONCERTATION INFORMELLE POUR LE PROJET DE TERMINAL METHANIER DE DUNKERQUE

Ce troisième cas d'étude se propose d'analyser la concertation mise en place pour le projet de terminal méthanier de Dunkerque. Il convient avant tout de rappeler quelques éléments de contexte afin de comprendre dans quelles dynamiques s'inscrit le processus. Le développement de la filière du gaz naturel liquéfié (GNL) constitue l'un des volets du quatrième axe de la politique énergétique française visant à « *assurer des moyens de transport et de stockage de l'énergie adaptés aux besoins* »⁷⁷. Cette politique énergétique mais aussi l'ouverture du marché de l'énergie à l'échelle européenne ont créé de véritables fenêtres d'opportunité en termes d'investissement, notamment en matière de construction de terminaux méthaniers.

En 2007 se sont tenus de façon concomitante 3 Débats publics relatifs aux projets de terminaux méthaniers de Verdon-sur-Mer (Estuaire de la Gironde), d'Antifer (Haute-Normandie) et de Dunkerque (Nord). Aujourd'hui, aucune décision d'investissement définitive n'a été prise concernant ces trois projets et chacun a suivi une trajectoire spécifique.

Le projet de Dunkerque apparaît le plus proche de la concrétisation. Quand bien même le projet a pris du retard eu égard au calendrier initial qui prévoyait une mise en service en 2012, la préfecture de Lille a délivré deux autorisations concernant d'une part les travaux et d'autre part l'exploitation. En outre, le projet de Dunkerque est le premier à avoir sollicité une demande d'exemption d'accès régulé au tiers⁷⁸, obtenue en février 2010. Ne reste plus que la décision du maître d'ouvrage après clôture de ses démarches commerciales.

I. UN PROJET INDUSTRIEL À LA RENCONTRE D'UN TERRITOIRE SPÉCIFIQUE

Le choix du site dunkerquois répond à la volonté d'EDF de desservir ses clients du nord de l'Europe (nord de la France, Allemagne, Benelux et Grande-Bretagne) avec du gaz en provenance d'Amérique centrale ou du Moyen-Orient, (Qatar, Yémen) notamment. Le coût du projet est estimé autour d'un milliard d'euros d'investissement décomposé ainsi : 700 millions pour EDF, 70 millions pour le Port⁷⁹ et 300 millions pour GRTgaz.

A. Les enjeux de l'implantation du terminal méthanier

Une surface de 50 hectares est prévue pour pouvoir accueillir l'ensemble des équipements du terminal, un poste de réception pour l'accueil des méthaniers ;

- un système de déchargement du GNL ;
- trois réservoirs de stockage du GNL de 190 000 m³ chacun ;
- une unité de regazéification ;
- une prise d'eau de mer ;
- un raccordement en sortie de site au réseau de transport.

La capacité de regazéification de l'infrastructure serait de 10 à 13 milliards de m³, soit 10 à 15% de la consommation française, une telle installation pouvant fournir 1/8ème des approvisionnements du groupe.

Sur le plan technique, le processus du GNL prévoit la mise en synergie du terminal avec la centrale nucléaire de Gravelines (dont les eaux chaudes rejetées pourraient être utilisées dans la phase de regazéification du GNL) et sur la récupération du froid généré par le terminal.

Concernant la localisation, le dossier de la maîtrise d'ouvrage (Port et EDF) présenté lors du Débat public met en balance deux sites terrestres, celui des Huttes, sur la commune de Gravelines et celui du Clipon, sur la commune de Loon-Plage, qui est privilégié par la maîtrise d'ouvrage.

Les externalités (positives ou négatives) attendues de ce terminal méthanier concernent :

- les recettes fiscales : les taxes professionnelle et foncière généreraient 20 millions d'euros pour les collectivités territoriales ;
- l'augmentation du trafic maritime : 4 à 5 millions de tonnes par an représenteraient pour le port une augmentation du chiffre d'affaires de 6 millions d'euros ;

- l'emploi : l'exploitation de ce terminal générerait 60 emplois directs et 100 emplois indirects, le chantier 1 200 emplois (700 personnes sur 3 ans) ;
- l'activité économique : la phase de construction générerait des appels d'offre à l'attention des entreprises spécialisées mais aussi locales pour la sous-traitance, des retombées indirectes sont également attendues (filière hôtelière) ;
- les usages sociaux du site : malgré la réglementation SEVESO⁸⁰, les plages du Braek et du Clipon font l'objet d'une appropriation de la population et d'utilisateurs spécifiques (kitesurf, véliplanchistes...) qui demeure tolérée par les autorités ;
- la sécurité industrielle et maritime : le terminal pose les questions de la proximité de la centrale nucléaire et des autres sites SEVESO mais aussi de l'organisation du trafic maritime ;
- l'environnement : le site du Clipon étant classé Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) et des projets Natura 2000 étant envisagés.

B. Les objets mis en discussion par la maîtrise d'ouvrage

Lors des différentes phases de débat, de dialogue et de concertation, la maîtrise d'ouvrage met en discussion plusieurs objets.

En premier lieu, le Débat public a porté sur l'opportunité du projet, ses caractéristiques et son site d'implantation. Plus précisément, les trois réunions thématiques ont mis en avant les enjeux suivants :

- « *L'aménagement du territoire, le contexte économique et la politique Energie* » ;
- « *L'environnement, le cadre de vie et les usages* » ;
- « *Les risques et responsabilités, la sûreté et la sécurité* ».

En outre, deux sites d'implantation ont été soumis à la discussion.

Par la suite, après la décision de poursuivre le projet par la maîtrise d'ouvrage, les phases facultatives de concertation ont limité et approfondi la discussion sur l'accompagnement environnemental et socio-économique du projet.

C. Un territoire d'accueil d'infrastructures industrielles et de pratiques de la concertation

Territoire historique d'accueil d'infrastructures industrielles, l'agglomération de Dunkerque compte 13 sites SEVESO et est dotée de multiples instances et outils de consultation et de concertation :

- le Centre de recherche sur l’environnement industriel de Dunkerque (CREID) coordonnant la recherche de différents laboratoires et facilitant le dialogue avec les PME et PMI ;
- le Schéma environnement industriel (SEI), charte volontaire issue d’une concertation entre les parties prenantes au niveau local, qui définit une stratégie de développement industriel et qui constitue un cahier des charges que toute implantation ou extension industrielle doit respecter ;
- le SPPPI, issu d’une démarche volontaire et créé en juillet 1990 par arrêté préfectoral ;
- la charte de gestion des déchets mise en place par la Communauté Urbaine de Dunkerque (CUD) en 2005 ;
- la Commission locale d’information (CLI)⁸¹ de la centrale de Gravelines ;
- le CLIC⁸² du littoral.

Entre outre, le département a accueilli trois réunions publiques dans le cadre de débats à dimension nationale :

- le 19 décembre 2005 dans le cadre du débat public relatif à la gestion des déchets radioactifs ;
- le 30 janvier 2006 dans le cadre du débat public relatif à la construction à Flamanville (Manche) d’une centrale électronucléaire « tête de série EPR » ;
- le 15 octobre 2007 à Arras, dans le cadre des réunions interrégionales du Grenelle de l’environnement.

Quand bien même le débat public consacré au projet constitue le premier débat réellement « *dunkerquo-dunkerquois* », l’ensemble de la concertation liée au projet implique des acteurs expérimentés en matière de dialogue.

Si dans le cadre de cette étude, il est impossible de retracer exhaustivement le parcours d’implication des différents acteurs dans ces différents espaces de dialogue, force est de constater que certains interlocuteurs associatifs que nous avons rencontrés sont investis dans des espaces tels que la CLI ou encore le Comité d’hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) d’une entreprise. L’analyse fine des structures de concertation du dunkerquois menée par Irénée ZWARTARBOOK⁸³ laisse apparaître un « sentiment de découragement ». Néanmoins aux critiques émises par les acteurs (rôle consultatif, technicité, dissymétrie des intervenants, etc.), l’analyse relève que ces structures restent appréciées. Aussi dans le cadre de cette étude, un représentant associatif a pu évoquer l’expérience positive que constitue la concertation dans le cadre de la CLI de la centrale nucléaire de Gravelines. La possibilité de participer aux visites de contrôle des installations qui permet d’ajouter des observations au rapport de l’expert est particulièrement appréciée.

II. DES « HABITUÉS » DU DIALOGUE ET DE LA CONCERTATION

L'histoire particulière du territoire apparaît comme un thème fortement mobilisé par les acteurs, que ce soit en faveur ou à l'encontre du projet. Aussi, la « *vocation industrielle* » de Dunkerque est loin de faire consensus. Y est opposé l'argument inverse d'une accumulation de l'industrie lourde devenue intolérable. Néanmoins **dans l'ensemble, les acteurs, industriels et associatifs, ont déjà été conduits à participer à des dispositifs de dialogue et de concertation.**

A. Un portage de projet au pluriel

Le portage de projet est pluriel et réunit 3 acteurs en charge des différentes opérations liées au terminal :

- le Port pour la plate-forme d'accueil du terminal et les aménagements portuaires ;
- EDF, à travers sa filiale Dunkerque LNG, pour la construction et l'exploitation du terminal ;
- GRTgaz, pour le raccordement au réseau de transport de gaz naturel. Cette opération s'inscrit cependant dans un projet plus large : « *les Hauts de France II* » et dont les enjeux dépassent le strict cadre du terminal de Dunkerque.

Pour chacun de ces acteurs, le lien au territoire constitue un enjeu important. Si EDF est déjà présent sur le Dunkerquois à travers la centrale de Gravelines, la création du terminal, à travers sa filiale dédiée, s'inscrit dans une problématique d'implantation impliquant la création d'un lien spécifique entre l'infrastructure et le territoire d'accueil.

B. Le soutien des collectivités territoriales

A l'heure du Débat public, en fin d'année 2007 (voir le schéma chronologique *infra*), **les collectivités territoriales apportent, dans l'ensemble, leur soutien au projet de terminal méthanier.** Département du Nord et CUD étayent dans leurs cahiers d'acteur ce soutien avec une argumentation liant principalement les registres de l'économie et du social. Aux retombées en termes d'emplois directs et indirects et d'activité économique s'ajoute l'argument budgétaire. Les recettes fiscales générées permettraient notamment aux collectivités de réinvestir dans des actions de développement durable. Les collectivités pourraient ainsi participer aux compensations des externalités négatives (pollutions, nuisances, risques) produites par les infrastructures qu'elles accueillent.

A l'annonce de la possible suppression de la taxe professionnelle le 5 février 2009, ce soutien apparaît fragilisé. La taxe professionnelle unique représente en effet environ 2/3 des recettes de la CUD.

Néanmoins, au moment où les modalités précises de compensation sont encore incertaines⁸⁴, la remise en question du soutien au projet, s'avère d'intensité variable et n'apparaît ni unanime, ni durable. C'est à Grande-Synthe qu'on assiste à un basculement plus profond lors du conseil municipal du 14 octobre 2009 durant lequel les conseillers se prononcent unanimement contre le projet. Pour le seul maire alors opposé au projet, la suppression de la taxe professionnelle serait significative : « *le dernier lien unissant les entreprises et leur territoire sera rompu* »⁸⁵. Néanmoins dans l'ensemble, les liens apparaissent suffisamment consolidés pour ne pas remettre en cause le soutien des collectivités, notamment celui de la CUD.

Cet épisode de la controverse interroge sur les relations à venir entre les porteurs de projet et les territoires et sur une éventuelle reconfiguration des liens entre élus et entreprises.

C. Le soutien indéfectible des acteurs économiques

Les acteurs économiques soutiennent le projet de terminal méthanier dans la mesure où il représente pour eux un apport en emplois et en activité : sous-traitance, mais également activité induite par les travaux (hébergement et restauration) ainsi que de nouvelles opportunités et nouveaux projets reposant sur une logique de développement de filière à l'instar de la filière du froid.

Ainsi ce sont deux types d'acteurs économiques qui se mobilisent pour soutenir le projet : les organismes ayant vocation à représenter les entreprises du territoire (Dunkerque Promotion, la Chambre de Commerce et d'Industrie de Dunkerque et l'Union Maritime et Commerciale) et un organisme ayant vocation à représenter les salariés du port (Chambre Syndicale des Ouvriers du Port Mensuels et Intermittents).

D. Entre défense de l'environnement et défense d'usage(s)

L'ensemble des associations et clubs utilise le levier de l'expertise pour faire valoir leur point de vue. On peut distinguer **deux types de préoccupations émergent de la société civile organisée** : la défense de l'environnement et la défense d'usage(s). Certains organismes lient les deux problématiques à travers le thème du risque (impact des technologies, pollutions).

1. Défense de l'environnement

Parmi les défenseurs de l'environnement, ont été identifiés à partir des cahiers d'acteurs :
 – l'Association de défense de l'environnement et du littoral de Flandres-Artois (ADELFA) ;
 – le Groupe ornithologique et naturaliste du Nord/Pas-de-Calais (GON.) ;

- les Verts de la région dunkerquoise et de la région Nord Pas-de-Calais ;
- le Mouvement national de lutte pour l’environnement 59/62 (MNLE) ;
- *Surfrider Foundation Europe* ;
- l’association « Le Clipon » ;
- l’Union locale Flandre maritime de l’association Consommation, logement et cadre de vie (CLCV).

La diversité des acteurs fait apparaître une fragmentation de la préoccupation environnementale. Sur le plan thématique, ces différentes associations apparaissent spécialisées : les unes, naturalistes, sont dédiées à la défense de la faune (GON), des oiseaux (le Clipon) ou encore du littoral (*Surfrider Foundation*) tandis que les autres ont une vocation plus généraliste et prennent en compte davantage la dimension humaine (les Verts, le MNLE). Ainsi le GON s’applique-t-il à défendre la sterne naine tandis que l’ADELFA ou la CLCV se préoccupent des conséquences du terminal sur les populations, sur l’humain. Cette segmentation est dépassée au sein de l’ADELFA qui regroupe de manière pérenne une trentaine d’associations environnementales du territoire.

L’ensemble de ces acteurs développe une contre-expertise au sein de laquelle l’inventaire écologique occupe une place particulièrement importante. Le GON opposera ainsi sa propre connaissance à l’étude sur la biodiversité faite par un cabinet sous-traitant. Par ailleurs *Surfrider Foundation Europe* dispose de laboratoires lui permettant de produire ses propres analyses en matière de qualité des eaux notamment.

2. Défense d’usages

Parmi les organismes ayant présenté des cahiers d’acteurs, six d’entre eux peuvent être qualifiés de défenseurs d’usages :

- la CLCV, pour laquelle la défense de l’usage est généraliste (usage du territoire par les populations, notion de cadre de vie) ;
- *Surfrider Foundation Europe* ;
- le *Dunkerque Flysurfing Club* (DFC) ;
- *Waves 59* ;
- la Fédération des chasseurs du Nord
- l’Association des pêcheurs du littoral dunkerquois (APLD).

En dehors de la CLCV dont les préoccupations concernent l’ensemble de la population (mise en évidence d’une inégalité pour les populations affectées par la présence de l’industrie lourde), **le positionnement des défenseurs d’usage est très spécifique.** En effet, même s’ils développent souvent une argumentation faisant appel à d’autres préoccupations (essentiellement sur le plan environnemental), **leur principal objectif est de défendre une pratique** qui se développe au Clipon.

Ces acteurs développent également une expertise spécifique, cependant cette dernière tend moins à s'opposer à l'expertise produite par les porteurs de projet qu'à ajouter leur thème à l'agenda de la discussion. Cette « expertise d'usage » vise à défendre une particularité ou une spécificité sans prise de position *a priori* sur le projet. Elle ne vise pas à former un jugement à son propos mais davantage à l'envisager sur le plan des conséquences sur la pratique ou le domaine défendu. Le DFC s'inscrit dans cette démarche dans l'objectif d'obtenir la garantie de la continuité de sa pratique sportive.

Pour les acteurs à cheval entre la défense d'usage et celle de l'environnement (ADELFA, CLCV, *Surfrider Foundation*⁸⁶), l'objectif est davantage de remettre en cause le projet avec une stratégie de décloisonnement (mise en réseau, accumulation d'expertise, montée en généralité...) et de prise de position sur le projet en tant que tel. : « *Pour le Collectif Sauvons le Clipon, les arguments ne manquent pas pour que ce projet soit rejeté* »⁸⁷.



L'objet social des organisations et leur champ d'activité ne détermine pas a priori le positionnement des acteurs. Le site « *funandkite.com* »⁸⁸ utilisé par les sportifs de plusieurs disciplines de glisse (kitesurf et windsurf) témoigne de cette oscillation entre la tentative de rejoindre un mouvement écologique ou de se concentrer sur la défense de la pratique sportive. En effet, les échanges reflètent une différence d'appréciation sur le projet et sur la stratégie à adopter. Tandis que certains défendent la recherche d'un « plan B », à savoir la négociation de compensations pour permettre la poursuite de la pratique (y compris en « *refabriqu[ant] le Clipon* »), d'autres s'interrogent sur la possibilité de donner une dimension écologique à leur positionnement (« *sport écolo* »). La réduction à la défense de la pratique apparaît pour certains peu opportun : « Faut pas dire qu'il y ait pas le projet car TU navigues là [...] C'est freiner/gêner/interdire quelque chose par rapport à un intérêt personnel »⁸⁹.

En définitive, le positionnement des différentes organisations semble dépendre d'un travail interne (parfois non consensuel) fait par les membres de l'organisation auprès de leur base mais aussi d'autres déterminants :

- le champ d'expertise propre à l'objet social de l'organisation ;
- le réseau ;
- la négociabilité des revendications.

Ainsi, le GON, malgré une expertise particulièrement pointue sur la biodiversité du Clipon, ne peut adopter un point de vue expert sur l'aspect technique du terminal quand bien même l'association regroupe des personnes opposées au projet, à titre individuel et « *citoyen* ».

Ensuite, le réseau constitue une ressource permettant de jouer sur la nature du positionnement. Avec la création du collectif « Sauvons le Clipon » les défenseurs de l'environnement articulent les champs d'expertise segmentés et dépassent le clivage entre la défense d'un usage particulier et la défense d'une cause généraliste prenant corps dans l'argumentaire environnemental.

Enfin, la négociabilité des revendications constitue une variable particulièrement déterminante. Ainsi l'exclusion de l'alternative offshore⁹⁰ incite l'ADELFA à s'ancrer dans l'opposition. A l'inverse le GON sort du champ de la critique frontale dans la mesure où ses revendications spécifiques ont été satisfaites par la modification du plan de masse.

III. LE DÉPASSEMENT DU CADRE OBLIGATOIRE DE LA CONCERTATION

Si le coût du Débat public est d'environ un million d'euros pour le maître d'ouvrage, celui de la concertation facultative menée par Dunkerque LNG est difficile à chiffrer. Toutefois il est possible d'identifier les ressources qui ont été nécessaires à sa mise en place : une personne à temps plein chargée de communication, un local à Dunkerque (situé près du Port), l'organisation des réunions auxquelles sont amenées à participer d'autres personnes du groupe.

Le pilotage de la concertation est confronté à la question de la pluralité de la maîtrise d'ouvrage. Si la manière dont a été organisé le débat semble avoir structuré la répartition des rôles, les spécificités de chacun des porteurs de projet (relations avec le territoire, opération concernée) les conduisent à prendre en charge plus particulièrement certaines phases ou certains acteurs. Ainsi la concertation liée à la définition des mesures environnementales est davantage portée par le Port dans la mesure où il prend en charge la construction de la plate-forme accueillant l'infrastructure, tandis que Dunkerque LNG est davantage présente sur l'accompagnement socio-économique du projet.

Plus précisément, **la concertation menée dans le cadre du projet de terminal méthanier comporte plusieurs phases, lesquelles ne sont pas strictement séparées, certaines pouvant se chevaucher. De façon schématique on peut distinguer la concertation obligatoire et la concertation proactive ou facultative.**

FOCUS

LE POINT SUR LA DÉMARCHE DE GRTGAZ

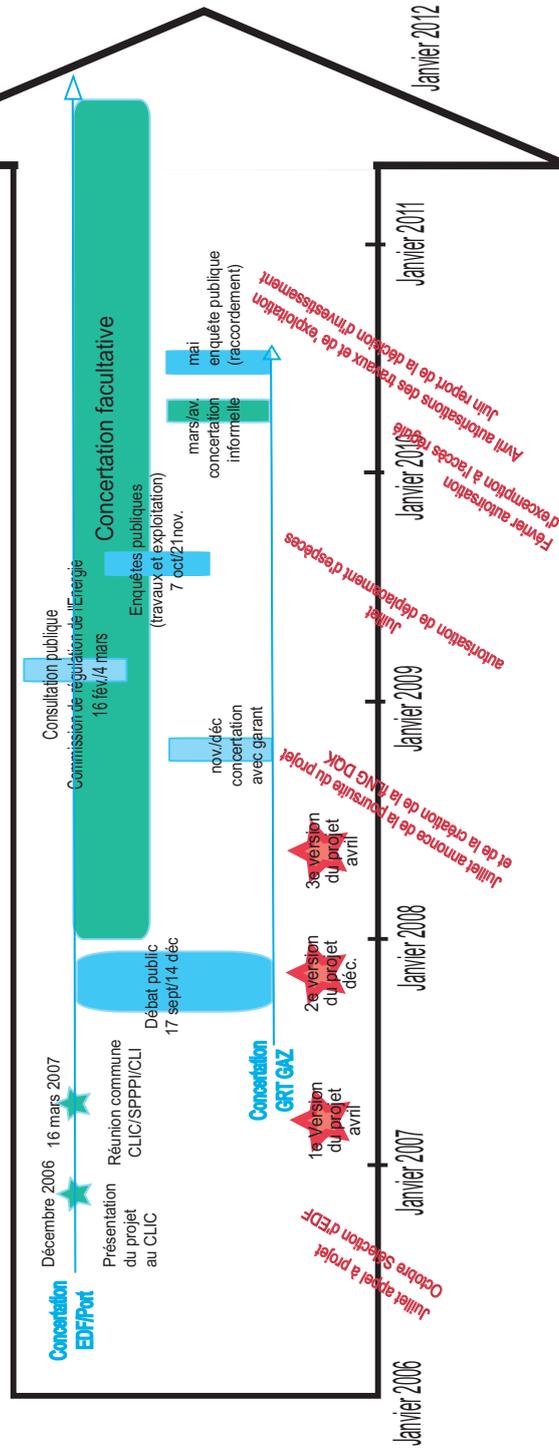
Le projet de GRTgaz intitulé « *Artère des Hauts de France II* » comporte deux opérations : le raccordement du terminal méthanier de Dunkerque au réseau de transport de gaz naturel qui se traduit par une canalisation entre le terminal de Dunkerque et le réseau à Pitgam (Nord) et le renforcement du réseau avec une canalisation entre Pitgam et Cuvilly (Oise).

- ➔ Concertation recommandée par la CNDP du 17 novembre au 9 décembre 2008
17 réunions réparties le long du tracé projeté entre Loon-Plage et Cuvilly
- ➔ Consultation administrative
- ➔ Concertation facultative
- 2^e vague de réunions de concertation du 29 mars et le 15 avril 2010
- ➔ Enquête publique (close le 15 juillet 2010)

Sur le plan méthodologique, GRTgaz a mis en place des réunions publiques mais aussi un comité technique dédié au déroulement des travaux.

Un état des lieux a permis d'identifier les problèmes rencontrés par le passé et la spécification du déroulement des futurs travaux. Après identification des problèmes, une méthodologie de conduite des travaux a été construite de façon à ne pas abîmer les terrains et à garantir aux exploitants une meilleure chance de retrouver des terres productives. Des contraintes nouvelles quant au déroulement des travaux ont ainsi été élaborées. La solution retenue impose des zones plus grandes de travaux (« *zone de travail* ») et des précautions supplémentaires afin de ne pas mélanger la terre végétale, productive, avec la terre de déblais. ■

Vers la concrétisation du projet de terminal méthanier de Dunkerque Etapes obligatoires et facultatives d'inclusion décisionnelle



Légende

- Les étapes vers la concrétisation du projet
- Les phases obligatoires d'inclusion décisionnelle
- La continuité de l'inclusion décisionnelle facultative

Note : le terme « inclusion décisionnelle » nous permet d'englober l'ensemble des démarches ayant pour dénominateur commun l'intégration d'acteurs non décideurs à un processus de décision, quelle que soit l'intensité de leur participation, l'objet mis en discussion et leur poids dans la décision.

A. Les étapes obligatoires de la concertation

1. Le Débat public avec commission particulière du débat public

Considérant la croissance de la part du gaz dans la consommation énergétique de la France au cours des dernières années, les orientations de la politique énergétique française, l'importance des enjeux économiques et sociaux du projet à l'échelle nationale (diversification des sources d'énergie et des opérateurs) comme à l'échelle locale (pour l'activité du Port de Dunkerque), la diversité et l'importance des impacts possibles sur l'environnement, la CNDP a décidé l'organisation d'un Débat public pour le projet de terminal méthanier de Dunkerque⁹¹. Il s'est tenu entre le 17 septembre et le 14 décembre 2007.

De plus, un lien est créé entre les 3 Débats publics relatifs aux terminaux méthaniers de sorte que les 3 CPDP aient un membre commun. Le même lien est créé avec le projet de « *Hauts de France II* » de GRTgaz pour lequel la CNDP a recommandé une concertation⁹². En outre, durant le Débat Public, la présence de GRTgaz est assurée afin que le public puisse poser des questions et recueillir les réponses quant à la partie raccordement du projet.

2. Les enquêtes publiques déjà réalisées

Trois enquêtes publiques se sont déroulées autour du projet de terminal méthanier. Les deux premières sont strictement liées au terminal. L'une concerne la demande d'autorisation des travaux d'aménagement de la plate-forme d'accueil déposée par le Port, tandis que la seconde fait suite à la demande d'autorisation d'exploitation. Elles ont été organisées de manière simultanée entre le 7 octobre et le 21 novembre 2009, la durée initiale ayant été prolongée de 15 jours. La 3ème concerne GRTgaz.

L'arrêté préfectoral du 4 septembre 2009 prévoit une commission d'enquête composée de 5 membres titulaires. Lors de cette enquête une réunion publique est organisée à Loon-Plage le 7 octobre 2009 à la demande du maire. Des permanences se tiendront à Dunkerque, Mardyck, Pitgam, Grande-Synthe et Gravelines.

Les conclusions de la commission d'enquête du 27 janvier 2010 émettent un avis favorable pour les deux autorisations demandées. L'avis favorable relatif à la demande d'autorisation d'aménager une plateforme d'accueil est assorti d'une réserve et de 7 recommandations, tandis que l'avis relatif à la demande d'autorisation d'exploitation est assorti de 4 réserves et de 12 recommandations.

Phase obligatoire de consultation, l'enquête publique et sa préparation sont des phases particulièrement importantes pour la validation du projet. La maîtrise d'ouvrage a consacré deux ans à la constitution du dossier d'enquête publique qui a fait l'objet d'im-

portantes interactions avec les services de l'Etat concernés. En outre, le dossier est nourri des éléments issus de la concertation.

B. Une démarche de concertation approfondie au-delà des obligations

1. Tout au long du projet, l'implication des structures de concertation déjà existantes

L'implication dans les structures pérennes de concertation constitue l'amorce de la démarche de concertation. Le projet est dans un premier temps présenté au CLIC en décembre 2006 avant d'être présenté lors d'une réunion commune CLIC, SPPI et CLI le 16 mars 2007.

Par la suite, plusieurs rencontres avec ces structures ponctueront la concertation : présentation de résultats d'études lors d'une réunion non spécifique du SPPPI le 5 mai 2009 ; conclusions des études de risque concernant la faune et la flore en SPPPI le 18 juin 2008 ; état d'avancement du projet lors de la réunion en SPPPI le 17 avril 2009. En novembre 2009, la CLI de Gravelines rend son avis à propos de l'implantation d'un terminal dans le voisinage de la centrale nucléaire.

Ainsi, hormis pendant la phase du Débat public (durant laquelle le débat constitue le seul mode de communication sur le projet), les instances pérennes de concertation du territoire sont investies.

2. Le suivi des mesures compensatoires environnementales

Deux comités ont été mis en place afin d'assurer le suivi du projet : un comité de suivi du programme d'accompagnement et un comité de suivi des mesures environnementales. Le premier, relatif au programme d'accompagnement, ne s'est tenu qu'une seule fois. Créé à la demande du sous-préfet, ce comité est composé de la maîtrise d'ouvrage, des services extérieurs de l'Etat, des collectivités territoriales, de la CCI (Chambre de Commerce et d'Industrie) de Dunkerque et du Service départemental d'incendie et de secours (SDIS), des bailleurs sociaux ainsi que de l'ADELFA en tant qu'observateur.

Quant au second comité, il s'est tenu plus fréquemment. Cette phase de concertation est amorcée sur proposition du sous-préfet et concerne le suivi des mesures compensatoires mentionné dans l'arrêté préfectoral du 31 juillet 2009 autorisant destruction et déplacement d'espèces protégées par le Port⁹³. Il s'agit de mesures environnementales. Ce comité de pilotage réunit la maîtrise d'ouvrage, les services extérieurs de l'Etat, les collectivités territoriales, les associations et s'assure du respect des mesures prévues dans l'arrêté.

Ce comité de suivi est appuyé par un « comité d'experts environnementaux » formé à l'issue du Débat public sous l'impulsion du Port. Il constitue, en quelque sorte, un groupe tech-

nique sur lequel s'appuie le comité de suivi, plus stratégique.

Le « comité d'experts environnementaux » s'est réuni 6 fois entre début 2008 et juillet 2010 : le 19 février, le 1er mars et le 19 mai 2008, le 7 mai et le 4 septembre 2009 et le 3 juin 2010. Quant au comité de suivi, il s'est réuni régulièrement : le 24 juillet 2008, le 8 octobre 2009, le 20 avril 2010 et le 24 novembre 2010.

3. La concertation facultative pour les mesures d'accompagnement économique et social

En outre des réunions multilatérales et bilatérales sont organisées par Dunkerque LNG. Cette concertation facultative concerne davantage les mesures d'accompagnement de nature socio-économique.

Pour cette partie Dunkerque LNG se positionne davantage en tant qu'associé ou membre du tour de table et non en tant que pilote de la concertation. En effet, les problématiques traitées dans ce cadre dépassent le strict horizon du projet : réflexion sur la « filière froid », sur le logement, l'emploi...



La pluralité du portage de projet fait apparaître des visions différentes de la concertation. Si chaque opérateur fait preuve de proactivité dans sa pratique, tous n'associent pas le terme de « concertation » aux mêmes démarches.

Ainsi peut-on distinguer 3 façons d'appréhender la concertation :

- une méthode mettant l'accent sur l'information et la communication ;
- une méthode prolongeant le modèle du Débat public ;
- une méthode englobant dans le terme « concertation » l'ensemble des interrelations avec les parties prenantes.

FOCUS

LE POINT SUR L'EXPERTISE

Au processus de concertation se juxtapose celui de l'expertise. Elle est menée par les maîtres d'ouvrage et les services de l'Etat mais aussi les instances pérennes du territoire, notamment le Conseil départemental des risques sanitaires et technologiques (CODERST). Cette assemblée départementale de concertation et de conseil pour la prise de décision du préfet, a émis un avis favorable le 16 mars 2010. Sur le plan environnemental, le Conseil scientifique régional du patrimoine naturel (CSRPN) est également consulté ainsi que le Conseil national de protection de la nature (CNPN).

L'Autorité de sécurité nucléaire (ASN) a émis également un avis dans la mesure où la proximité de la centrale de Gravelines constitue une problématique importante de l'implantation du terminal.

La maîtrise d'ouvrage produit également sa propre expertise. Dunkerque LNG missionne ainsi des cabinets d'études sur des problématiques spécifiques et notamment sur l'étude de la solution offshore (le cabinet Bearthing Point) et de la biodiversité (cabinet Biotopie Greet) ; le Port, le cabinet TBM.

Enfin, les parties prenantes développent deux types d'expertise : une contre-expertise qui vise à contrer ou affiner l'expertise conduite par la maîtrise d'ouvrage et/ou par les services de l'Etat et une « *expertise d'usage* » visant à ajouter sur l'agenda de nouveaux thèmes.

Un impact notable de la concertation apparaît dans la confrontation de ces différents types d'expertise. Ce processus participe à la co-définition de la solution d'implantation. ■

	Débat public	Suivi des mesures compensatoires	Concertation informelle
Cadre obligatoire	4 avril 2007 décision de la CNDP d'organiser un débat public sous l'égide d'une CPDP	Arrêté de la préfecture du Nord portant dérogation au titre de l'article L4111-2 CE du 31 juillet 2009	Aucun
Objet	Opportunité, caractéristique et site d'implantation du projet	Mesures environnementales	Mesures économiques et sociales
Destinataires	Grand public et parties prenantes	Parties prenantes	Parties prenantes
Organisateur externe	CPDP	Pilotage par le préfet coordonnateur	Aucun
Dispositif	<p>9 réunions publiques dont :</p> <ul style="list-style-type: none"> • une réunion d'ouverture généraliste • une réunion de clôture généraliste • 3 réunions thématiques : <ul style="list-style-type: none"> - L'aménagement du territoire, le contexte économique et la politique Energie ; - L'environnement, le cadre de vie et les usages ; - Les risques et responsabilités, la sûreté et la sécurité • 4 « réunions locales multi-thèmes » <p>Réunions bilatérales entre la CPDP et les acteurs locaux</p>	<p>Un comité de suivi « pilote »</p> <p>Un comité d'experts environnementaux « technique »</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Réunions multilatérales dans les instances pérennes de concertation (CLIC, SPPPI) • Réunions multilatérales en dehors de tout cadre spécifique • Réunions bilatérales
Décision	2 juillet 2008 : envoi de la réponse conjointe des maîtres d'ouvrage au président de la CNDP faisant état de leur décision conjointe de poursuivre le projet sur le site du Clipon	<ul style="list-style-type: none"> • Modification des caractéristiques du projet : nouveau plan de masse réduisant l'impact sur la biodiversité • Conventions sous condition de décision d'investissement Ex. : convention d'accès au site • Partenariats indépendants de la concrétisation du projet Ex. : suivi du trait de côte et étude sur l'envoiee des sables 	<ul style="list-style-type: none"> • Conventions sous condition de décision d'investissement Ex. : sécurisation de la pratique du <i>kitesurf</i> sur un site alternatif Ex. : clause sociale dans les contrats • Partenariats indépendants de la concrétisation du projet décision d'investissement Ex. : programme INNOCOLD

IV. LES EFFETS DE LA CONCERTATION...

Si les opinions des individus restent stables, les postures et stratégies des organisations varient. Après et avant la concertation, l'opinion des acteurs apparaît particulièrement constante. La concertation semble même avoir stabilisé les opinions, du moins à titre individuel. En effet plusieurs interlocuteurs estiment que la concertation leur a même permis de mûrir leur opinion. **Par ailleurs, la concertation produit des effets sur le projet en tant que tel.**

A. ... sur la posture des acteurs

La concertation structure le jeu d'acteurs. Ces acteurs s'approprient de façon différente ces espaces.

1. L'appropriation critique de la concertation par les opposants

L'investissement particulièrement significatif de la part des opposants au projet dans les dispositifs de concertation ne peut s'appréhender isolément. En effet, leur participation s'inscrit dans un répertoire d'actions très riche où s'articulent :

- une implication très forte dans l'ensemble des dispositifs de concertation, notamment les dispositifs obligatoires (rédaction de cahiers d'acteurs, intervention lors des réunions publiques, inscriptions sur les registres de l'enquête publique, appel à participation⁹⁴...).
- La concertation facultative destinée à la discussion de l'accompagnement du projet et non plus à son opportunité est de fait moins investie ;
- des publications à travers les supports traditionnels de communication (revue « Grains de sel » de l'ADELFA) ou à travers l'utilisation des technologies de l'information et de la communication : création d'un site Internet dédié⁹⁵, de page sur *Facebook*⁹⁶, mise en ligne de vidéos⁹⁷, d'interventions sur les blogs non spécialisés.
- des manifestations notamment l'organisation d'un événement symbolique avec l'enterrement de la plage du Clipon ;
- une pétition⁹⁸;
- le recours en justice (l'ADELFA a fait part publiquement de son intention de recourir au tribunal administratif, tandis que le gardien de côte de la Surfrider Foundation Europe a fait part lors de l'entretien que pouvait être envisagée un recours en justice s'appuyant sur la réglementation environnementale européenne). A ce jour aucun recours n'a été déposé.

Dans ce répertoire d'action, le recours en justice constitue la modalité jugée comme la plus impactante sur le déroulement de l'action. Le recours devant le tribunal administratif étant susceptible de remettre en cause la concrétisation du projet. **La participation**

aux dispositifs de concertation est davantage utilisée comme une tribune permettant de déployer un point de vue et des arguments et ainsi de dévoiler de manière anticipée les retombées négatives du terminal : « *On ne pourra pas dire qu'on n'avait pas prévu* »⁹⁹.

Plus encore, **la multiplication et l'institutionnalisation des démarches de concertation procurent un nouveau levier pour la critique qui engage alors un « débat sur le débat »** en développant les thèmes suivants¹⁰⁰ :

- le non respect de la procédure : retard du bilan de la CNDP ;
- l'absence d'alternative au moment du Débat public ;
- le rythme jugé accéléré de l'expertise, des autorisations ou des calendriers non ajustés (avis de l'ASN non joint au dossier de l'enquête publique) ;
- le défaut de communication de documents par la maîtrise d'ouvrage lors de l'enquête publique ;
- le manque de médiatisation sur les dispositifs de concertation ;
- le statut d'observateur au sein du comité de suivi ;
- le découpage du programme ou le « *saucissonnage* »¹⁰¹ du projet lors de l'enquête publique ;
- la faible argumentation de la maîtrise d'ouvrage quant à l'alternative offshore ;
- le manque de neutralité de la CPDP, perçue comme favorable au projet (certaines parties prenantes ont notamment pu exprimer une attente vis-à-vis de la CPDP en matière de stratégie : elles auraient souhaité qu'on leur conseille de démultiplier les cahiers d'acteurs pour accroître leur visibilité plutôt que de les laisser publier un cahier commun) ;
- le manque de transparence sur les études d'impact ;
- le nombre faible de réunions consacrées au terminal méthanier au SPPPI ;
- la courte durée de l'enquête publique (un mois et demi) ne permettant pas de consulter tous les documents du dossier ;
- la mise à l'écart d'acteurs (Association de défense de l'environnement du littoral est - ADELE) ;
- l'absence d'expertise indépendante ;
- l'absence du « citoyen ordinaire », du « *Dunkerquois* ».

L'ADELFA a ainsi annoncé en avril 2010 qu'elle envisageait de présenter un recours en justice en s'appuyant sur l'argument du « *saucissonnage* » du projet, décomposé entre d'une part le terminal et d'autre part la canalisation.

2. Le passage à la négociation de certaines parties prenantes

La prise de contact et la négociation se développent dans les coulisses du Débat public (l'« *après-réunion* », les échanges « *informels* ») et davantage encore par le biais de la partie facultative de la concertation (réunions bilatérales et multilatérales organisées par les porteurs de projet).

Plusieurs organisations ont en effet adopté une stratégie de négociation caractérisée par une argumentation centrée sur le champ de compétences de l'organisation. Les *kitesurfers* visent ainsi à obtenir des moyens de faire perdurer leur pratique tandis que le GON tend à améliorer l'expertise du champ naturaliste et à réduire l'impact de l'infrastructure sur la faune présente sur le site du Clipon. Par ailleurs, les acteurs soutenant le projet ont pu également adopter une stratégie de négociation dans une logique de demande de compensations ou de contreparties.

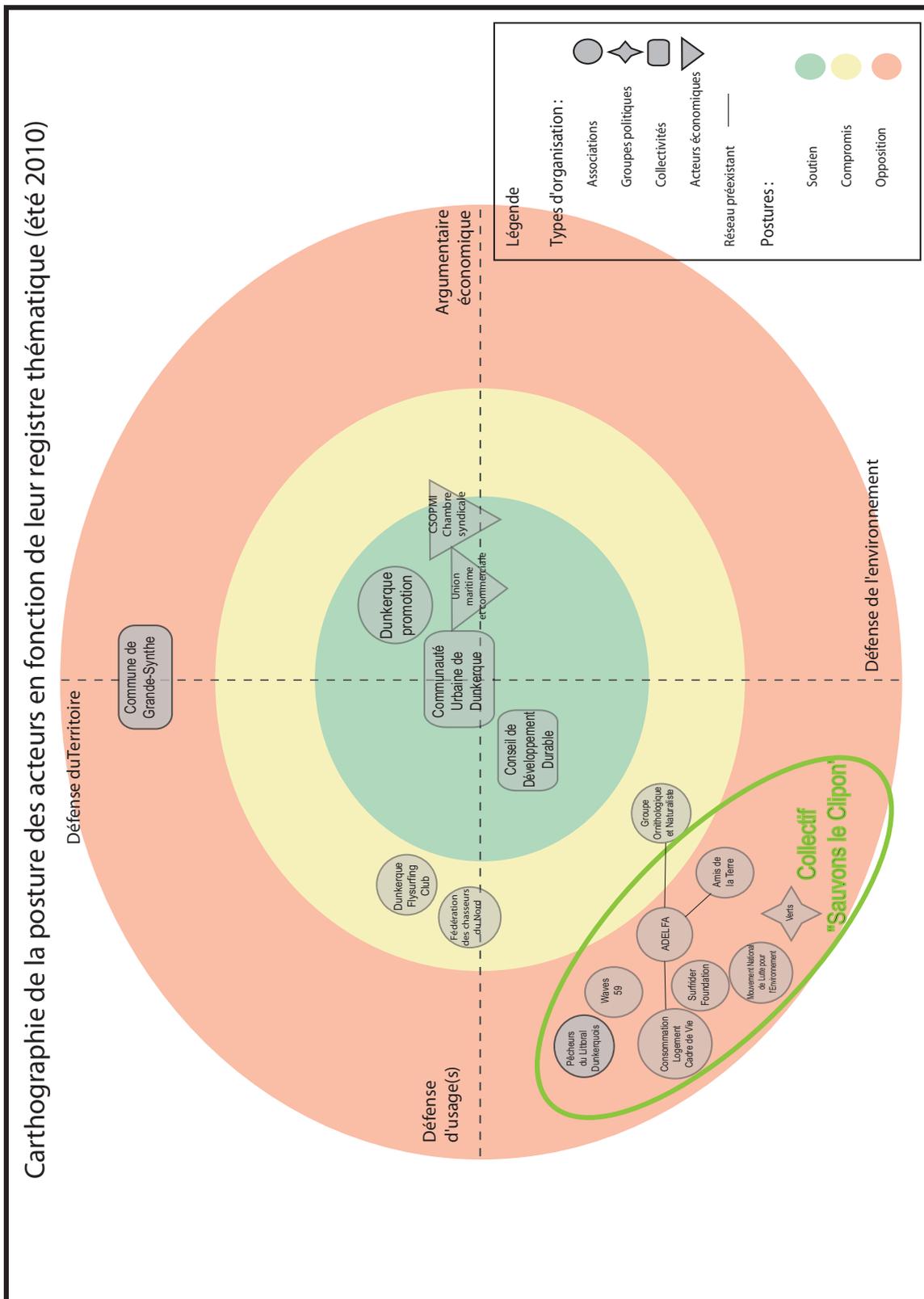
La concertation informelle peut alors constituer un espace de construction de partenariats, de conventions et de protocoles tels que :

- le protocole de partenariat « *construction et exploitation du terminal méthanier _ Territoire de la Communauté Urbaine de Dunkerque* » du 2 octobre 2008 entre Dunkerque LNG et la Maison de l'emploi (MDE) ;
- la convention entre Dunkerque LNG et l'Université du Littoral Côte d'Opale (ULCO) pour « *développer des sujets de recherche en lien avec les activités du terminal* » du 18 juin 2008 ;
- la convention pour la réalisation d'une étude de faisabilité « *filière froid* » entre la CUD et Dunkerque LNG et plusieurs sociétés du 8 juin 2009 ;
- la convention de partenariat entre la CCI de Dunkerque et Dunkerque LNG pour la « *promotion et l'accompagnement du projet de construction d'un terminal méthanier au profit du territoire dunkerquois* » du 21 avril 2009 ;
- la convention d'accès au site du Clipon entre le Port, Dunkerque LNG et 5 associations naturalistes du 4 juin 2010.

3. Chez le maître d'ouvrage, la remise en cause des certitudes techniques

Le débat public a permis d'amorcer ce qui a pu être qualifié par la maîtrise d'ouvrage de « **révolution culturelle** » en interne. En effet, il invite la maîtrise d'ouvrage à s'interroger rétroactivement sur le projet, à justifier davantage les préconisations des ingénieurs. Plus précisément, il a suscité la prolongation et l'approfondissement des études relatives à l'impact du terminal sur la biodiversité ou encore sur les risques. Les choix techniques ou d'implantation doivent être davantage argumentés et justifiés.

De plus, le maître d'ouvrage a dû, sur recommandation de la CPDP, revoir sa façon de présenter le projet en proposant au débat une deuxième alternative de site d'implantation (le site des Huttes).



B. ... sur la décision

Sur le plan de l'opportunité du projet, il est extrêmement difficile d'évaluer l'impact de la concertation. En revanche, **la concertation a indéniablement joué sur les caractéristiques du projet**. Si le site privilégié par le maître d'ouvrage n'a pas été remis en cause, **le projet présenté à l'heure du Débat public a connu de nombreuses modifications tant sur le plan matériel que sur les aspects environnementaux et sociaux-économiques**.

1. Des plans revisités

Le projet de terminal méthanier a connu trois versions successives. A la première version présentée lors du Débat public ont succédé un « projet Clipon bis » en décembre 2007 et un « projet *Clipon ter* » en avril 2008.

Le plan de masse de l'infrastructure a été modifié après le Débat public et suite aux discussions qui ont continué avec les associations.

Les modifications successives ont été envisagées dans le but de préserver l'écosystème dunaire : déplacement des installations vers l'ouest et les délimitations des contours de l'installation. Cette solution technique plus complexe et génératrice d'un surcoût a été définie pour réduire l'impact sur la biodiversité mais aussi pour laisser un accès libre à la plage.

2. Les mesures compensatoires environnementales

Par arrêté du 31 juillet 2009, le préfet du Nord autorise le Port à déplacer des espèces protégées dans le cadre de l'aménagement du terminal méthanier par dérogation¹⁰². L'autorisation, qui concerne une espèce de lézard vivipare et 7 plantes répertoriées dont la sagine noueuse et la gnaphale jaunâtre, est assortie de « *mesures d'atténuation, compensatoires et d'accompagnement* ».

Plus précisément l'arrêté prévoit :

➤ Des mesures d'évitement et d'atténuation :

- * Emprise évitant toute atteinte à l'intégrité du banc sablo-graveleux ;
- * Adaptation du chantier pour permettre l'installation de la colonie des Sternes naines.

➤ Des mesures compensatoires :

- * Protection foncière et gestion conservatoire pérennes du site « triangle de la centrale », du site dunaire à l'est du Clipon ;
- * Protection du secteur situé à proximité de la Capitainerie.

➤ Des mesures d'accompagnement :

- * Comité de suivi présidé par le sous-préfet de Dunkerque ;
- * Schéma directeur du patrimoine naturel pour le Port;
- * Suivi scientifique (suivi des espèces et de l'écosystème marin volet hydrogéo morphologique) ;
- * Aménagement écologique des espaces non bâtis du terminal ;
- * Continuité du cordon dunaire ;
- * Accès des ornithologues et naturalistes scientifiques et associatifs ;
- * Création de deux bassins salés à l'est du Clipon et de zones humides.

Certaines de ces mesures compensatoires ont été à la source de partenariats. Ainsi un partenariat est établi entre l'ULCO et le Port pour le suivi scientifique du littoral (étude du trait de côte). Ce projet débute dès décembre 2009 avec la prise en charge d'une thèse de 3 ans sur l'envol des sables des zones dunaires à travers le suivi régulier des plages du Break et du Clipon. De plus, le Port se dote d'un programme de gestion de sa façade maritime pour ralentir l'érosion et lutter contre l'élévation du niveau de l'eau. Le Port, Dunkerque LNG et 5 associations (Le Clipon, le GON, la Société botanique du Nord de la France, l'Office national de la chasse et de la faune sauvage et la Fédération départementale des chasseurs) signent une convention permettant à ces organisations d'accéder au chantier afin de poursuivre leurs observations des espèces animales et végétales et d'évaluer l'impact des travaux et de l'installation sur ces dernières.

Au-delà des mesures fixées par arrêté préfectoral, le projet s'est vu enrichi d'engagements résultants des échanges avec les différents acteurs à travers notamment la création d'une « *Maison de la nature et de l'énergie* » à Loon-Plage (en lien avec la CUD).

3. Des mesures d'accompagnement socio-économiques

Sur le plan de l'accompagnement socio-économique du projet, la concertation a permis de dégager plusieurs axes.

➤ En matière d'usages et de loisirs

Comme évoqué précédemment, la modification du plan de masse a pris en compte les usages sociaux du site. En outre, la pérennité de la pratique du kitesurf est garantie en cas de réalisation du projet. En effet, le DFC a obtenu, sous condition de réalisation du projet, le financement de la sécurisation de la navigation sur la plage de Lef-frinckoucke. Après avoir écarté certaines solutions telles que l'aménagement d'un plan d'eau intérieur et la construction d'une jetée parallèle à celle du Clipon, les kitesurfers ont présenté un projet concret à EDF (achat d'un Zodiac, d'un 4X4, financement de permis bateau, minibus).

En outre, toujours sous condition de réalisation du projet, EDF entend participer financièrement à la création d'un plan d'eau de loisirs à Saint-George-sur-l'Aa.

➤ **En matière d'emploi**

Le protocole liant Dunkerque LNG et la MDE définit les modalités de la mise en place d'un « dispositif d'accompagnement recrutement, formation, emploi ». Cette convention témoigne d'une convergence des acteurs territoriaux, soucieux de capter les retombées en termes d'emploi pour les populations locales et de la maîtrise d'ouvrage en attente d'une adéquation optimum à ses besoins au vu du risque de tension sur certains métiers.

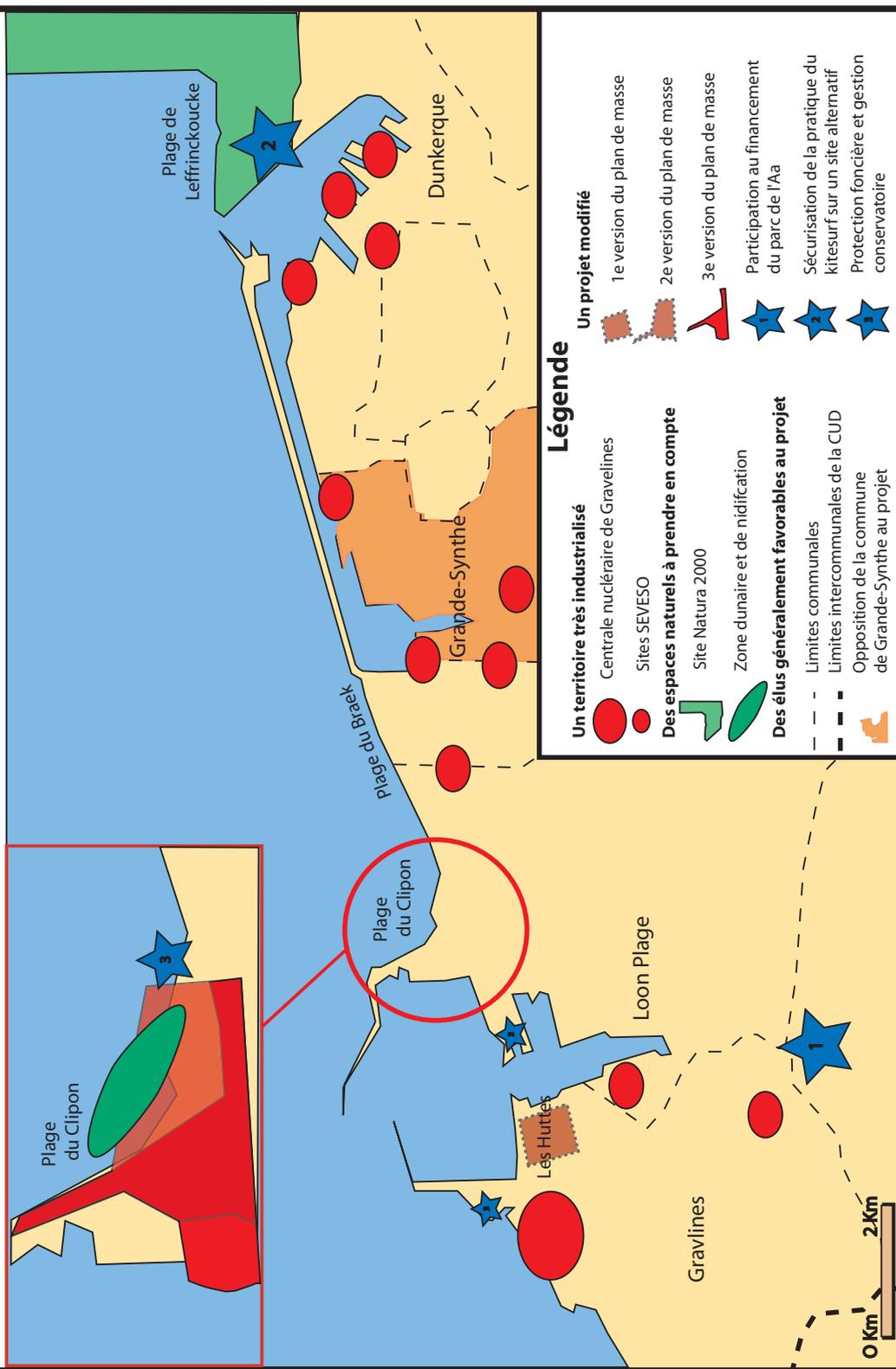
Concrètement la convention prévoit notamment :

- l'élaboration d'un plan de formation complet couvrant l'ensemble des besoins du chantier notamment sur les métiers « *en tension* » sur le dunkerquois ;
- la mise en place d'un dispositif par la MDE (antenne dédiée) ;
- l'inscription d'une clause d'insertion dans les appels d'offres lancées par Dunkerque LNG afin que les emplois puissent aussi être proposés aux populations les plus démunies ;
- le cofinancement d'actions de formation.

➤ **En matière d'activité économique**

Plusieurs partenariats émergent à la suite de la concertation. Il s'agit soit d'initiatives vouées à faciliter l'interface entre donneurs d'ordre et sous-traitance (création d'un hub industriel) ou encore de programmes de recherche. Ainsi le 18 juin 2008 une convention de recherche entre Dunkerque LNG et l'ULCO met en place un partenariat avec 2 programmes en lien avec les activités du terminal qui portent sur la « *valorisation du méthane en hydrogène par reformage catalytique* » et le « *vieillissement des matériaux soumis à des cycles de froid/chaud* ». Le programme INNOCOLD (filiale froid) relève également de cette concertation facultative.

Vers une solution d'implantation pour un terminal méthanier à Dunkerque



POUR CONCLURE : DE L'INTERET DE TERRITORIALISER UN PROJET

Cette troisième étude de cas a révélé le caractère polymorphe de l'opposition liée au projet de terminal méthanier de Dunkerque.

En effet, le conflit « *fondé sur les incertitudes* » est bien présent à travers la **mobilisation des associations dont la vocation est de défendre le cadre de vie ou l'environnement, mais aussi des organisations dédiées à des usages spécifiques** du site d'implantation. L'ensemble de ces acteurs argumentent en effet sur les conséquences qu'engendrerait l'implantation d'un terminal méthanier. « *Pourquoi le dunkerquois serait-il LE site de la région Nord-Pas de Calais destiné à faire face aux risques majeurs d'accidents et de pollutions ??* »¹⁰³. Cette interrogation témoigne du sentiment d'injustice suscité par le projet. Signalons qu'à l'heure du Débat public, de nombreux acteurs manifestent des inquiétudes sans qu'il s'agisse d'une opposition radicale, notamment lorsqu'ils témoignent de leur préférence (ou du moins d'une moindre gêne) pour l'un ou l'autre des sites envisagés, en proposant des solutions alternatives (*offshore*) ou en construisant un espace de négociation (demande de mesures particulières).

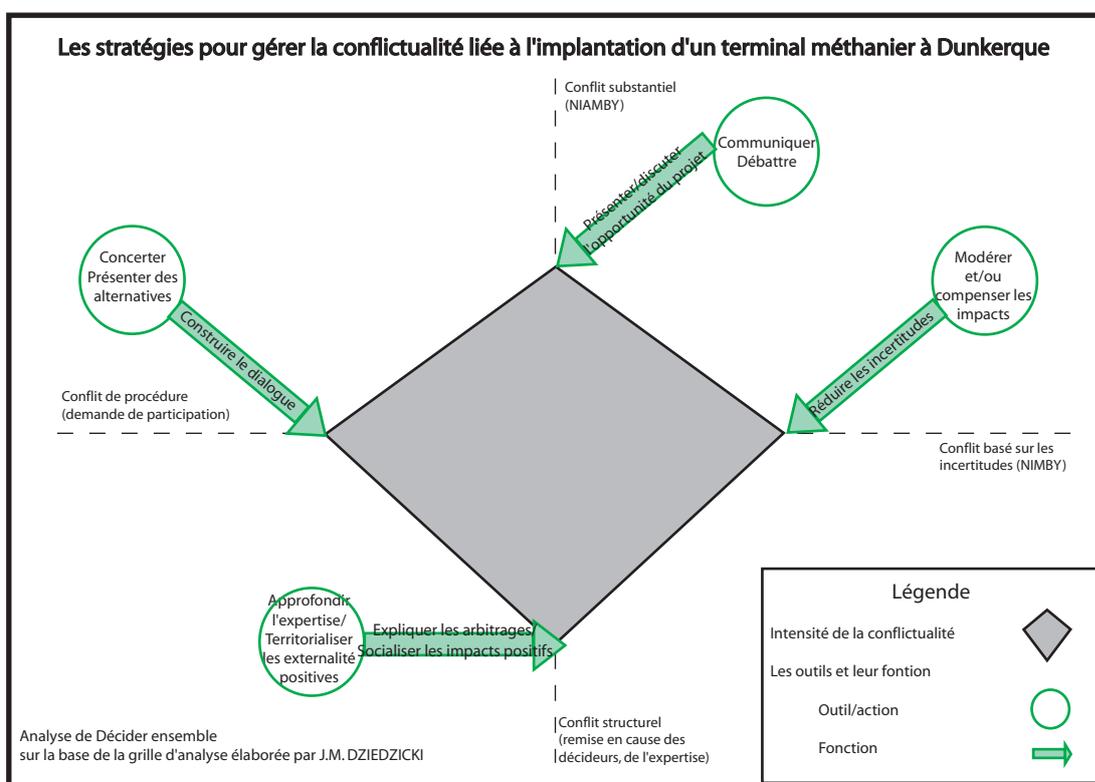
Néanmoins, ce conflit ne se réduit pas au registre NIMBY. Plusieurs argumentaires relèvent du conflit « *substantiel* », comme en témoigne **le travail de montée en généralité** effectué par *Surfrider Foundation* ou **la mise en discussion de l'opportunité du développement de la filière gazière** (« *En matière énergétique chez nous, c'est encore et toujours la fuite en avant* »¹⁰⁴). D'autres s'inscrivent pleinement dans le registre « *structurel* » du conflit à travers **la dénonciation du choix de Dunkerque comme site d'implantation, qui entérine les inégalités entre territoires** quant à leur exposition aux risques industriel et sanitaire ou en remettant en cause l'expertise des porteurs de projet notamment sur le privilège accordée à la solution terrestre au détriment de la solution offshore.

Enfin, au sortir du Débat public, certains opposants développeront largement le registre du « *conflit de procédure* », comme en témoigne **la « Chronique d'une autorisation annoncée » de l'ADELFA**¹⁰⁵ **qui décortique de façon très critique le processus décisionnel lié au projet.**

Evidemment cette distinction est analytique, chaque acteur pouvant articuler plusieurs de ces registres. Néanmoins, cette approche rend compte des différents niveaux de conflictualité que doit gérer la maîtrise d'ouvrage, ce qu'elle fait à l'aide de différents dispositifs, qu'ils soient obligatoires ou informels.

Plus précisément, on peut identifier **plusieurs pratiques orientées vers la gestion de ces registres de conflictualité** :

- **le ménagement d’alternatives** à travers la proposition de deux sites d’implantation peut être considéré comme un outil destiné à gérer le conflit de procédure, en évitant de présenter une solution unique et unilatérale au public ;
- **la concertation** répond également aux revendications procédurales, que ce soit à travers les dispositifs obligatoires (Débat public, enquête publique) mais surtout à travers la mise en place d’une concertation facultative (comité de suivi, groupes de travail mais aussi relations bilatérales) ;
- **l’approfondissement de l’expertise** permet de justifier davantage la solution retenue et permet de gérer le conflit « *structurel* » en rendant plus visibles les raisons, techniques et financières, pour lesquelles la solution offshore a été écartée ;
- **la mise en place d’une politique de compensation** offre un levier pour gérer le conflit « *fondé sur les incertitudes* » ;
- **la communication et la mise en débat du projet** peuvent être appréhendées comme un outil de gestion du conflit « *substantiel* ».



Difficile alors d'évaluer l'impact de la concertation sur la décision en tant que telle. Néanmoins, il apparaît important dans la mesure **où de nombreuses caractéristiques du projet ont été modifiées** et où les mesures d'accompagnement économique et social ont fait l'objet d'une co-définition. Plus encore, il est intéressant de constater que **certaines de ces mesures dépassent le strict cadre du projet.**

La concertation, qu'elle soit liée à des obligations ou menée indépendamment de contraintes légales et/ou réglementaires, engage un processus qui amène à discuter les implications du projet avec les parties prenantes concernées. Les mesures compensatoires environnementales elles-mêmes impliquent la mise en discussion de nouveaux sujets. Ainsi, l'acquisition du foncier nécessaire à la réalisation des espaces dédiés à la biodiversité a fait apparaître de nouveaux acteurs à intégrer au dialogue : les propriétaires de terrains concernés et la profession agricole.

Il apparaît difficile à la concertation sur projet de résoudre les questions de l'opportunité globale. En effet, le périmètre de la concertation correspond au territoire d'implantation de l'infrastructure et non au « *périmètre de la controverse* », bien plus large, de la politique énergétique française et européenne.

Les apports restent cependant importants, la concertation sur projet se révélant dans le cas du terminal de Dunkerque **un outil de co-définition d'une solution d'implantation.** Le dialogue et les échanges, notamment à travers la confrontation d'expertise, permettent d'articuler le projet à un territoire et d'intégrer des préoccupations et les compétences des différents acteurs¹⁰⁶.

Les apports de la démarche de la maîtrise d'ouvrage sont multiples :

- réduction des incertitudes tant sur les enjeux liés au projet que sur le positionnement et stratégie des acteurs ;
- évolution des postures tant de la part de la maîtrise d'ouvrage que de la part des parties prenantes ;
- complémentarité et coordination des expertises ;
- co-définition d'une solution d'implantation à travers la modification de certaines caractéristiques du projet (plan de masse) et les différentes mesures d'accompagnement du projet ;
- incitation à engager une démarche de dialogue et de partenariat au-delà du strict horizon du projet (programmes de recherche notamment).

Les réussites de cette démarche tiennent en partie à des éléments contextuels spécifiques ne pouvant faire l'objet d'une transposition pure et simple. En effet, la tradition de dialogue et de participation de certaines parties prenantes sur le dunkerquois semble favoriser des échanges constructifs.

Néanmoins, ce facteur facilitant ne saurait déterminer à lui-seul la réussite de la démarche. Aussi les pratiques spécifiques développées par la maîtrise d'ouvrage constituent-elles également un atout indéniable :

- la conception d'une concertation sur le long court, en amont et en aval du Débat public ;
- un phasage permettant l'alternance de phases de discussion et de négociation ;
- la volonté des maîtres d'ouvrage d'inscrire le programme d'accompagnement dans une logique de territoire, impliquant les autres acteurs, plutôt que dans une logique liée au seul projet industriel.

La démarche se heurte cependant à certaines difficultés :

- la mise en discussion de l'opportunité du projet tout au long de la démarche ;
- la mise en discussion de l'organisation du débat en tant que tel ;
- la question de la limite de la démarche de compensation qui peut constituer théoriquement un processus infini puisqu'il impacte de nouveaux acteurs à chaque nouvelle décision.

Ici, la concertation s'inscrit dans une démarche plus large de responsabilité sociétale des entreprises qui articule l'inclusion des acteurs à la gestion des externalités négatives mais aussi positives. En cas de confirmation de la décision d'investissement, Dunkerque LNG pourrait solliciter une certification de la norme ISO 26 000. Approuvée récemment, la nouvelle norme, publiée le 1er novembre 2010, met en exergue l'importance du dialogue entre l'organisation et les parties prenantes.

CONCLUSION INTERMEDIAIRE DE LA DEUXIÈME PARTIE

CONCERTER OU CODEFINIR UNE SOLUTION

À travers l'étude de trois cas portant sur l'implantation des parcs éoliens terrestres et maritimes, le projet de LGV Poitiers-Limoges et le projet de terminal méthanier de Dunkerque, nous avons pu observer que **les conflits liés à l'implantation d'infrastructures industrielles ou de transport suscitent une opposition de caractère polymorphe** - que nous avons tenté ici de caractériser - et que **les porteurs de projet ont mis en place des démarches diversifiées pour gérer ces différentes tensions.**

On observe ainsi que, **pour chacun des projets, certaines dimensions de la conflictualité se sont atténuées et d'autres se sont déplacées :**

Dans le cas des projets éoliens, en l'absence de démarche d'information et de concertation approfondie, les riverains dont la mobilisation est en premier ressort de l'ordre de l'inquiétude s'allient avec les opposants les plus radicaux, opposés à l'éolien industriel en tant que tel. En revanche, lorsque sont mis en place des mécanismes d'élargissement du périmètre des compensations ou de territorialisation du projet (via la redéfinition du modèle financier faisant intervenir la participation citoyenne ou des collectivités locales), le conflit structurel semble pouvoir se résorber ;

Concernant le projet de LGV Poitiers-Limoges, la « *concertation territoriale* » apparaît pertinente pour gérer les registres procédural et structurel du conflit. En effet, l'expertise collective permet, d'une part, de rendre transparent le processus de définition progressive du tracé en travaillant à livre ouvert et, d'autre part, d'intégrer les préoccupations spécifiques des parties prenantes et non plus seulement le regard technique du porteur de projet. En revanche, le conflit fondé sur les incertitudes apparaît renforcé dans la mesure où au fur et à mesure que le projet se précise, les personnes potentiellement impactées se mobilisent. Néanmoins, ce registre d'opposition est géré à travers une concertation locale destinée à prendre en charge ses préoccupations (ajustement du tracé, mesures de protection...);

Enfin la « *concertation informelle* » menée pour le projet de terminal méthanier de Dunkerque a permis de réduire le conflit fondé sur les incertitudes. La mise en place de relations bilatérales et multilatérales avec les parties prenantes a permis en effet de construire un espace de négociation débouchant sur l'adoption de mesures compensatoires sur le

plan environnemental et de mesures d'accompagnement socio-économiques. Au-delà de la compensation destinée à des usages particuliers, la territorialisation des externalités positives du projet (engagement pour favoriser l'emploi des demandeurs sur le territoire, intégration des préoccupations en terme de développement économique du dunkerquois avec la réflexion sur la filière froid, etc.) participe de la réduction du conflit structurel. Néanmoins, on observe que les acteurs n'ayant pas intégré l'espace de négociation adoptent des positions d'autant plus radicales, plus particulièrement sur le plan procédural.

Le tableau suivant récapitule pour chacun des cas étudiés l'évolution de la conflictualité au regard des différents registres de l'opposition et une évaluation des effets de la concertation sur le projet en tant que tel.



Les impacts de la concertation

	Les différentes stratégies de concertation pour l'implantation de parcs éoliens terrestres et maritimes	La « concertation territoriale » et locale pour le projet de Ligne à grande vitesse Poitiers-Limoges	La « concertation informelle » pour le projet de terminal méthanier de Dunkerque
Effets sur les acteurs Evolution de la conflictualité	<p>Conflit substantiel (« Ni ici, ni ailleurs ! »)</p> <p>Constant</p>	<p>Atténué par la continuité des discussions sur l'opportunité et les enjeux du projet</p>	<p>Constant dans les argumentaires de certaines associations de défense de l'environnement et du cadre de vie</p>
	<p>Conflit structurel (référence à l'intérêt général)</p> <p>Renforcé dans le cas des démarches informatives Atténué dans les cas où le modèle financier est repensé : élargissement du périmètre de la compensation et territorialisation du projet</p>	<p>Atténué par le caractère collectif et discuté de l'expertise</p>	<p>Limité à certaines associations de défense de l'environnement et du cadre de vie du fait de la territorialisation du projet (engagement pour l'emploi des demandeurs locaux du territoire, partenariat dans le cadre de nouveaux projets économiques)</p>
Effets sur le projet	<p>Conflit basé sur les incertitudes (« Pas de ça chez moi ! »)</p> <p>Atténué dans les cas où l'implantation des mâts est modifié au regard des préoccupations paysagères des acteurs locaux ou/et dans les cas où le périmètre de la compensation est élargi</p>	<p>En progression plus le projet se précise. Tensions gérées par la concertation locale</p>	<p>Atténué par la construction d'un espace de négociation (modifications apportées au plan de masse au regard des préoccupations environnementales des parties prenantes et des compensations pour la préservation des usages du site)</p>
	<p>Conflit de procédure (transparence et participation)</p> <p>Renforcé en l'absence de réponses aux revendications d'ordre participatif Atténué dans les cas où un effort d'information et de transparence est fourni Emergence de conflits ex-post évitée par la concertation entre acteurs qui contraint à la cohérence les différents protagonistes et favorise le continuum de la gouvernance des projets</p>	<p>Atténué par l'effort d'information et de transparence</p>	<p>Durcissement limité à certaines associations de défense de l'environnement et du cadre de vie</p>

Solution partagée : modification du plan masse, insertion dans un projet de territoire, compensations environnementales et sociales

Dans les 3 cas présentés, on ne peut qualifier de co-construction du projet le processus engagé dans la mesure où la question de l'opportunité de réaliser le projet reste du ressort des décideurs. Néanmoins on peut le qualifier de co-définition d'une solution d'implantation puisqu'on constate que les différentes parties prenantes peuvent moduler les conditions d'insertion du projet dans un territoire.

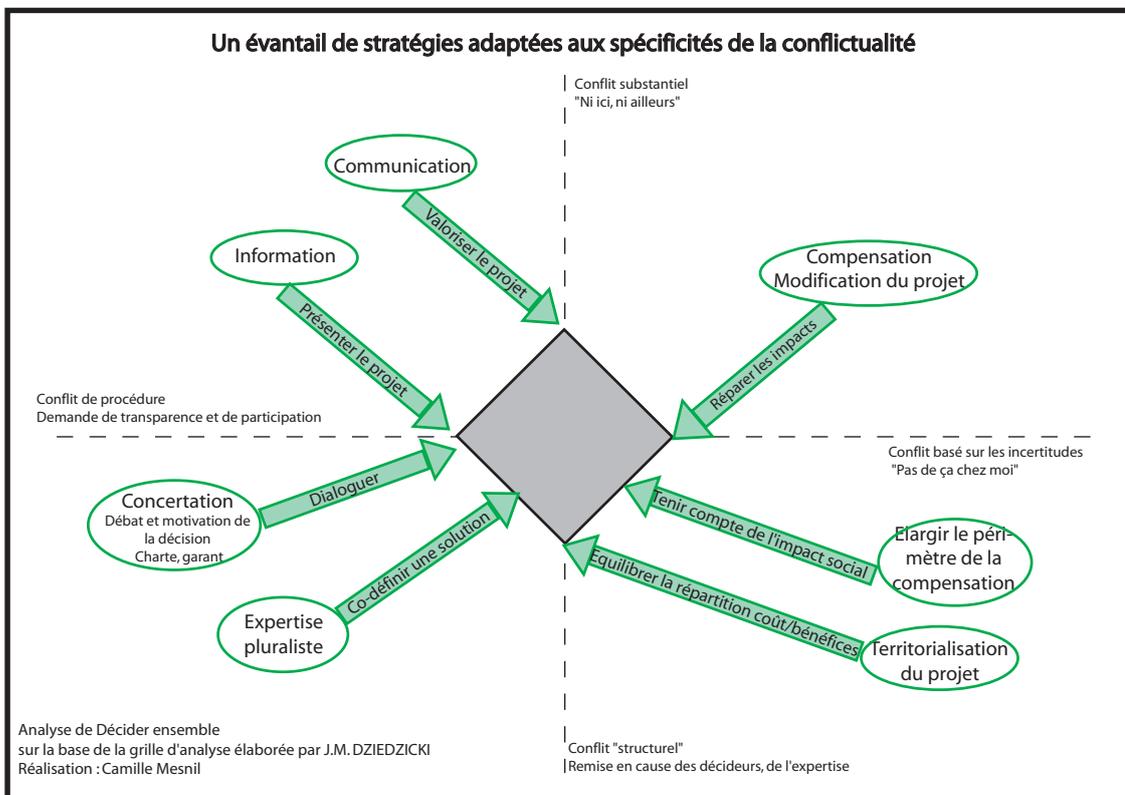
La mise en perspective de ces trois études de cas permet de montrer que **le maître d'ouvrage peut s'adapter aux différentes catégories de conflits dont l'intensité est susceptible d'évoluer dans le temps en utilisant des démarches adaptées.**

➤ **L'information et la communication** constituent des outils pour gérer le conflit substantiel et/ou le conflit de procédure. Orientées vers la valorisation du projet et la justification de son opportunité, ces démarches visent à gérer le conflit substantiel. Tournees vers la transparence, elles permettent de répondre également aux revendications procédurales en informant sur le projet et le processus décisionnel.

➤ **La concertation** impliquant un lien à la décision et la motivation de la décision permet de gérer le conflit de procédure. Cette démarche est d'autant plus pertinente lorsque le dispositif est encadré par une Charte amendée par les parties prenantes et un garant, c'est-à-dire un tiers dédié au suivi du processus. Ce lien peut être rendu tangible de différentes façons :

- o La modification du projet au regard des préoccupations des parties prenantes (en faisant évoluer le plan d'implantation par exemple ou en modifiant le site d'implantation) permet de gérer le conflit lié aux incertitudes en définissant le site le moins impactant au regard des parties prenantes ;
- o La compensation des externalités négatives permet aussi de gérer l'opposition basée sur les incertitudes mais cela peut aller plus loin lorsque son périmètre est élargi. En effet, ce faisant, c'est aussi le registre structurel du conflit qui est géré, plus particulièrement lorsque ces compensations sont définies sur une base collective et non plus strictement individuelle ;
- o La territorialisation du projet est un autre moyen pour gérer le conflit structurel en modulant le modèle financier avec un investissement citoyen ou en provenance des collectivités territoriales ou en inscrivant le projet dans un objectif de développement économique du territoire d'implantation. Il s'agit de rééquilibrer la répartition entre ceux qui bénéficient du projet et ceux qui en supportent les impacts. Cela peut permettre de réduire le sentiment d'injustice.
- o L'expertise pluraliste permet elle-aussi de gérer le conflit structurel mais aussi le conflit de procédure. En effet, elle concourt à rendre le processus transparent et permet de croiser les différentes expertises pour partager le regard technique et se nourrir des autres expertises développées par les parties prenantes. La co-production de l'expertise avec les parties prenantes approfondit cette logique.

En définitive, si la concertation ne garantit en rien l'absence de blocage, elle réduit en revanche l'incertitude tant sur le plan de l'identification des acteurs, de leur positionnement et de leur posture que sur le plan de la connaissance des externalités (positives et négatives) saillantes pour le territoire (biodiversité, risque, emploi...). Elle constitue ainsi un outil pertinent pour rendre efficient le « principe de précaution » dans un contexte où depuis 2005, la Charte de l'environnement, annexée à la Constitution, stipule, en son article 3, que « toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences »¹⁰⁷. ■



CONCLUSION GÉNÉRALE
CONCERTATION
ET GOUVERNANCE



CONCLUSION

À travers cette étude, nous avons pu voir à quel point le terme de « concertation » renvoie à des pratiques hétérogènes. Néanmoins, au regard des enseignements que nous pouvons tirer de ces travaux, *Décider ensemble* souhaite envisager une conception plus précise de ce terme. En effet, la concertation est souvent définie par la *négative* : ce n'est **ni** une décision unilatérale, **ni** une co-décision. Un lien subtil avec la décision distinguerait ainsi la concertation de l'information et de la consultation d'une part, et de la cogestion ou de la démocratie directe d'autre part.

➔ **Aussi peut-on définir la concertation comme un processus s'appuyant sur un dispositif de dialogue entre le porteur de projet et les parties prenantes et/ou le public, dialogue maintenu dans la continuité et rythmé par des temps forts et aboutissant à une décision motivée en tenant compte des échanges.**

Cette étude montre avant tout le **lien tenu entre concertation(s) et décision(s)**. La réflexion sur ce lien est d'ailleurs au cœur des préoccupations de *Décider ensemble*, convaincue que **la concertation doit s'articuler le mieux possible avec des décisions portées par les élus**, seuls acteurs légitimes pour représenter et porter la parole de l'ensemble des populations.

Dans un processus de concertation, l'élu n'est pas et ne doit pas être dépossédé de ses prérogatives et de ses capacités de décisions. Au contraire ! Il définit une stratégie territoriale en lien avec ses administrés, accompagne les processus de concertation et prend des décisions d'autant plus légitimes et acceptées qu'elles auront été comprises et discutées. Cependant, la responsabilité face à la décision qui lui incombe alors implique une capacité de prise de positions fortes et une certaine responsabilité face à la décision, l'objectif étant d'éviter le risque de « *consensus mou* » vecteur de frustrations.

Il convient de préciser ici que le qualificatif de « bonne concertation » dépend du point de vue selon lequel on se place. Pour le maître d'ouvrage, la concertation doit être en quelque sorte un outil supplémentaire d'aide à la décision. Du point de vue des parties prenantes, la concertation est un processus qui permet d'améliorer la démocratie et de mieux s'approprier les projets et leurs enjeux.

La concertation implique un processus interactif entre les décideurs, les parties prenantes et le public. Cette décision peut donner lieu à la prise en compte des revendications de

parties prenantes (que ce soit à travers la territorialisation du projet ou l'élargissement du périmètre de la compensation par exemple) mais elle peut également ne pas y répondre, dès l'instant où cela est explicité et argumenté.

Quelle que soit l'intensité des évolutions qui peuvent être appliquées au projet, il apparaît indispensable de mieux **expliquer les arbitrages effectués**.

La concertation sur projet représente une démarche enrichissante. D'une part, elle permet à la maîtrise d'ouvrage de faire face aux aléas spécifiques qu'impliquent les relations entre acteurs et lui donne l'occasion d'améliorer son projet. D'autre part, en leur offrant une tribune, un espace de négociation ou de co-définition, elle permet aux parties prenantes d'influencer la décision. La concertation est alors susceptible d'améliorer les projets, de fonder des compromis mais aussi d'approfondir la connaissance des parties prenantes comme du maître d'ouvrage en permettant à différents champs d'expertise d'échanger. Elle permet en outre de construire un cadre relationnel susceptible d'être mobilisé ultérieurement. En favorisant l'interconnaissance des acteurs et un travail en commun, une démarche de concertation peut ainsi constituer un précédent non négligeable pour de futurs projets.

Il faut bien entendu réaffirmer ici que la concertation n'est pas LA solution unique: **si la concertation a bien des vertus, elle ne représente pas une solution miracle**. La concertation est l'une des conditions de réussite des projets, peut-être la plus stratégique puisqu'elle oblige à une réorganisation des modes de décision et donc à une réorganisation du portage des projets, mais d'autres éléments peuvent jouer « pour » ou « contre » les projets. De nombreux éléments, souvent intangibles, peuvent en effet représenter autant de barrières incontournables que la concertation ne pourra dépasser. On peut parler de la question de la légitimité des porteurs du projet ou du contexte dans lequel ce dernier s'inscrit. Ainsi, et cette étude l'a montré, le conflit structurel (remise en cause de la légitimité même du porteur de projet) ou le conflit substantiel (remise en cause de stratégies « décidées ailleurs » par l'Etat ou l'Europe), peuvent engendrer une remise en cause bien plus large que le seul projet concerné par la concertation.

La notion de « **continuum de la gouvernance** » est également un élément important dans ce travail. Si l'étude montre l'importance du lien entre concertation et décision, elle témoigne également de la nécessité d'élargir le champ de la réflexion à la gouvernance. En effet, le cas des parcs éoliens a particulièrement souligné l'importance du processus décisionnel dans son ensemble. L'inclusion du public et/ou des parties prenantes doit être pensée à différentes échelles (nationale, régionale, locale) articulées entre elles. La mise en œuvre des projets gagne ainsi en cohérence lorsqu'un véritable « *continuum de la gouvernance* » est assuré entre les différents porteurs de projets et décideurs publics : portage de la politique publique et débat grand public, planification à une échelle intermédiaire, délais raisonnables, stabilité du cadre réglementaire...

Enfin, il est important de rappeler que **la réflexion méthodologique nécessaire aux démarches de concertation ne doit pas masquer l'importance d'une bonne articulation entre les outils à disposition des maîtres d'ouvrages** (et notamment les TIC)¹⁰⁸ **et des relations humaines**. En effet, ce sont avant tout des savoirs-être, des qualités relationnelles, d'ouverture et de respect qui favorisent le bon déroulement de ces démarches.

En croisant les regards sur les pratiques de la concertation en France, l'analyse des recommandations des praticiens et celle de cas spécifiques a permis de montrer à quel point **chaque démarche de concertation doit faire l'objet d'un questionnaire approfondi avant toute mise en œuvre**.

La fiche technique synthétique suivante a été réalisée grâce aux enseignements de l'étude. L'objectif de cette fiche est de permettre aux décideurs, ayant l'intention de lancer un processus de concertation, de se poser les bonnes questions, au bon moment et de mobiliser les bons outils. Clarifier les objectifs, prendre conscience des ressources à mobiliser, intégrer les parties prenantes à la définition des règles du jeu, définir à qui s'adresse la démarche, savoir à quel moment lancer la concertation, et à quel rythme maintenir le processus... autant de questions qu'il est nécessaire de se poser. ***Décider ensemble apporte ici son savoir-faire en termes de préparation, de conception et de réalisation de démarches de concertation.*** ■

FICHE TECHNIQUE

PRÉPARER, CONCEVOIR, METTRE EN ŒUVRE ET PARACHEVER UNE DÉMARCHE DE CONCERTATION

➔ Les pré-requis

① Pourquoi ?

Clarifier les objectifs de la démarche et les « règles du jeu »

② Avec quel moyen ?

Connaître ses ressources financières, humaines et temporelles

③ Dans quel contexte ?

Connaître le territoire (son économie, sa géographie, son histoire, sa sociologie...), les acteurs et les institutions

④ Par qui ?

Définir les modalités du pilotage et envisager la présence d'un tiers

Impliquer les acteurs en amont pour les informer, les former voire co-définir la méthode de concertation (à l'aide d'une Charte négociée ou co-rédigée)

➤ Avant la mise en œuvre

la conception d'un dispositif adapté

① Quoi ?

S'assurer que l'objet de la concertation est suffisamment ouvert

② Quand ?

Concevoir un phasage en amont dans la continuité et avec des séquences marquées par des temps forts

③ Pour qui ?

Inclure les destinataires pertinents : les élus, les usagers, les personnes potentiellement impactées, le tissu associatif, économique et professionnel et éventuellement élargir le périmètre

④ Comment ?

Diversifier et adapter aux différents publics les outils d'information et d'échange

➤ Pendant la démarche

les savoir-être favorisant le bon déroulement du processus

① Quelle souplesse ?

S'adapter : préserver les grands principes de la méthode sans figer le dispositif

② Quelles qualités relationnelles ?

Assurer la qualité des relations avec les parties prenantes et/ou le public : patience, écoute, respect, sens des engagements, franchise et transparence...

③ Quelle posture ?

S'ouvrir à l'expertise externe : rendre possible la pluralité de l'expertise et reconnaître les différents champs d'expertise, y compris l'expertise d'usage ou locale

➤ Après le dialogue

lier le processus à la décision

A minima, rendre compte du processus aux parties prenantes et motiver la décision en explicitant les arbitrages opérés.

Éventuellement, co-définir une solution selon différentes modalités :

- Modifier le projet
- Élargir le périmètre de la compensation
- Territorialiser le projet

MISE EN PERSPECTIVE

PAR LAURENCE MONNOYER-SMITH

L'étude réalisée par *Décider ensemble* s'inscrit dans un mouvement global de mutation des formes de la décision dans un contexte politico-économique mondialisé au sein duquel une attention nouvelle est accordée aux coûts sociaux et environnementaux de tout projet, quel qu'il soit. L'époque des décisions unilatérales reposant sur le paradigme du choix rationnel est révolue, tant il est vrai que la complexité inhérente aux sociétés modernes ne se laisse plus (mais l'a-t-elle jamais été ?) appréhender sans une ouverture aux multiples partenaires concernés par la décision et à leurs expertises, fussent-elles originaires de la société civile. Il s'agit bien d'un mouvement de fond, d'une nouvelle ère de la décision au sein de ce que le sociologue Ulrich BECK nomme la *société du risque*. Trois caractéristiques de ces sociétés nous intéressent ici.

La première est la prise de conscience de l'émergence d'une nouvelle forme de risque, le risque radical, qui touche les formes émergentes du savoir scientifique pour lequel le développement technique prend de vitesse toute forme de réflexion sociale, éthique, sanitaire et juridique afférente. Dans le vide normatif ¹⁰⁹ qui entoure ces projets techniques, de nouvelles formes de gouvernance apparaissent, susceptibles d'accompagner leur développement et de répondre aux incertitudes scientifiques qui les caractérisent. Qu'il s'agisse des nanotechnologies, d'une usine de méthanisation ou encore de la gestion des déchets nucléaires, la recherche tâtonne au gré des controverses scientifiques et des expérimentations, et les choix de mise en œuvre des technologies doivent prendre en considération un ensemble de parties prenantes suffisamment large pour construire les bases d'un accord social que le premier accident ne viendra pas compromettre. L'innovation est à ce prix, et la rentabilité des investissements très lourds effectués tant par le public que par le privé nécessite l'élaboration d'un construit collectif légitime.

La seconde est une conséquence de la première. Au-delà même de la notion d'incertitude qui caractérise le développement scientifique, c'est bien tout le processus décisionnel tel qu'il s'est construit dans les sociétés capitalistes au gré des révolutions industrielles qui est mis en cause aujourd'hui. Alors que les questions environnementales et énergétiques sont devenues des préoccupations planétaires, la gestion privatisée de biens communs et la rationalité technique font l'objet d'une critique fondamentale. A ce titre les notions de gouvernance et de biens communs veulent rendre compte de la nécessité d'une refondation des modèles de gestion des ressources, qu'elles soient naturelles ou humaines. Autrement dit, ce n'est pas tant l'incertitude scientifique qui fonde la nécessité des procédures de débat public et de concertation que l'exigence d'un accord collectif sur un socle de valeurs à partir duquel seront déployés les projets privés et l'action publique. La crise des

élites et de la représentation n'appelle pas en ce sens à des formes populistes de démocratie directe, mais à la reconstruction de formes de médiation au sein desquelles les parties prenantes de la société civile trouvent dans la collaboration avec les institutions et les entreprises de nouvelles modalités d'échange pour l'élaboration de décisions légitimes. Se réapproprier des choix essentiels dont certains membres de la société civile ont pu se sentir évincés (comme sur les choix énergétiques ou les OGM) constitue une demande qui ne serait être posée uniquement en termes d'incertitudes mais de choix de société. L'articulation de ces formes de médiation avec les représentants élus reste une démarche en construction dont les formes varient grandement selon les pays. Il reste cependant que toutes les démocraties occidentales ont entamé leur mue, créant de façon plus ou moins institutionnalisées et sous pression populaire des lieux de délibération et de débats en sus des arènes politiques traditionnelles.

La troisième conséquence est celle d'une plus grande réflexivité des individus. Pour aller vite, l'apport décisif des penseurs politiques et des économistes comme Anthony GIDDENS et Scott LASH, entre autres, est d'avoir montré que la société du risque repose sur une forte individualisation réflexive des citoyens. Si la tendance à l'individualisation des comportements fait désormais partie de la vulgate sociologique, la réflexivité moins. De quoi s'agit-il ? De façon un peu lapidaire : de la prise de conscience de la moindre importance des déterminismes sociaux de classe dans la définition d'une action et des choix individuels. Les premières sociétés industrielles reposaient sur un ordre social hiérarchisé nourri de discours sociaux de classe répartissant les pouvoirs (générateurs de conflits bien sûr), et construisant du sens à partir de valeurs partagées au sein des collectifs ou des communautés (religieuses et sociales) à laquelle on appartenait. La société du risque est celle de collectifs éclatés, fluides, en réajustement permanent, largement affranchie des grandes visions du monde portées par les élites culturelles et religieuses¹¹⁰, comme en témoigne le développement fulgurant des réseaux sociaux.

Une conséquence importante pour nous ici consiste à souligner les revendications d'autonomie de pensée et de désaffection vis-à-vis des élites traditionnelles que la réflexivité des individus suppose. Là où les discours de classe participaient de la légitimation de la décision (ou de la révolte), la réflexivité incite les individus à réclamer des justifications à toute forme d'exercice de l'autorité qui s'exerce sur eux. La disparition des grandes narrations s'accompagne ainsi d'une quête de légitimation de l'action publique et de participation à son élaboration en tant que sujet autonome devant tracer sa voie et construire son avenir. Les populations des démocraties occidentales revendiquent ainsi, bruyamment parfois, un espace d'expression et une responsabilité dans les choix essentiels opérés par les gouvernements ; l'actualité récente illustrant bien d'ailleurs que cette revendication se répand dans le monde au même titre que les idéaux démocratiques. Comme le dit très bien le politiste Bernard MANIN, « la légitimité de la décision ne réside plus dans la volonté de tous¹¹¹ mais dans la délibération de tous ».

Nous sommes donc entrés dans l'ère de l'impératif délibératif, pour reprendre l'heureuse expression de Loïc BLONDIAUX et Yves SINTOMER (2002).

Nouvelle culture, nouvel impératif, la concertation et le débat public ne sauraient pour autant devenir le nouvel horizon normatif absolu de tout type de décision. Si leur mise en œuvre répond à des tendances sociopolitiques de fond, ils ne sauraient ainsi créer une autre forme de domination procédurale pour plusieurs raisons qu'illustre bien l'étude proposée par *Décider ensemble*.

D'une part, la concertation pose plusieurs difficultés que les maîtres d'ouvrage et les collectivités locales pointent bien dans le questionnaire qui leur a été adressé. La concertation ne saurait être une solution définitive à tous les types de conflits que les décideurs peuvent rencontrer sur le terrain. Le contexte de mise en œuvre des dispositifs de concertation doit répondre à certaines caractéristiques pour porter ses fruits et conduire à une décision véritablement partagée entre les parties prenantes. Certains territoires sont en effet marqués par des fractures sociales, des conflits latents et une histoire qui n'invite pas à des formes apaisées de discussion. Dans ces conditions, il peut paraître délicat d'entamer un processus de concertation sans réveiller des animosités qui s'ancrent profondément dans l'histoire du territoire. Nombreux sont les maîtres d'ouvrage qui soulignent leurs difficultés à trouver des interlocuteurs volontaires pour participer à la construction collective d'un projet contre lequel ils vont se mobiliser a priori du fait même de la nature du porteur de projet. Comment dès lors sortir d'un cercle vicieux de la suspicion qui semble incompatible avec les conditions de confiance nécessaires à la mise en place d'un échange fructueux ? Construire en amont une culture de la discussion en établissant par exemple des chartes de la concertation constitue à cet égard une marque de bonne volonté de la part des institutions et des maîtres d'ouvrage qui peut permettre de sortir de l'état de sclérose qui paralyse toute initiative locale. Certaines collectivités locales se sont engagées dans cette direction et l'on ne saurait trop recommander aux décideurs de s'engager dans cette voie afin de préparer pour l'avenir les conditions de la mise en œuvre de concertations futures. Des formes nouvelles de gouvernance peuvent ainsi être prévues bien en amont et structurer ainsi un tissu de relations entre les composantes de la société civile, les élus et les entreprises qui pourront être mobilisées quand cela s'avère nécessaire.

Par ailleurs, certains projets s'insèrent dans le cadre de plans plus globaux, définis à l'échelle d'une région (comme un plan d'élimination des déchets dangereux à l'exemple du centre OCCITANIS qui a fait l'objet d'un questionnaire par exemple) ou dans le cadre d'une politique nationale ayant fait l'objet de discussions et de décisions préalables (comme le Grenelle de l'environnement), rendant impossible une concertation de fond portant notamment sur des questions d'opportunité, celles-ci ayant été traitées à un autre niveau. La difficulté ici porte sur l'articulation entre un débat national et un débat local, dont le débat public sur l'implantation d'un champ d'éoliennes offshore dans la mer des Deux Côtes constitue une bonne illustration. Il est dans ce cas tout à fait approprié de s'interroger sur la pertinence d'une procédure de concertation qui risque de renvoyer le maître d'ouvrage à des questions auxquelles il n'est pas en mesure de répondre et qui risque de favoriser le développement de comportements « nimbistes » (d'accord pour les éoliennes, mais pas chez nous) qui constituent une impasse pour toute discussion. Dans ce

cadre, il peut être opportun de renoncer à s'engager dans ce type de processus, et de préférer recourir à des formes plus traditionnelles de décision, en s'appuyant sur la légitimité que confère le débat national au vote d'une loi, fut-elle une loi cadre.

Enfin, la concertation est largement dépendante des personnes qui la mettent en œuvre. Dans certains cas en effet et pour des raisons qui dépendent largement de l'histoire d'un territoire, les représentants de l'Etat ou les maîtres d'ouvrage ne sont pas en mesure de conduire sereinement une concertation. Soit qu'ils soient hostiles à ce type de dispositif pour divers motifs, soit qu'un conflit passé les place en position de faiblesse pour organiser une concertation. Il peut alors s'avérer nécessaire de recourir à l'aide d'un garant qui saura accompagner le processus ou de renoncer à la concertation et de s'appuyer sur une autorité dont la décision sera mieux acceptée par la population.

On le constate, la concertation n'est pas la « killing application » susceptible de désamorcer tous les conflits, vaincre les oppositions et mener à terme les projets en créant une acceptabilité que les maîtres d'ouvrage appellent de leurs vœux.

Il reste que dans bien des cas, comme le révèle l'étude, la concertation n'aboutit pas pour des raisons qui tiennent encore aux conditions de sa mise en œuvre ou à la mauvaise volonté de certaines parties prenantes.

Il est ainsi frappant de constater - notamment pour les projets n'ayant pas d'impact direct visible comme un PLU ou une politique publique - la difficulté qu'éprouvent de nombreux maîtres d'ouvrage à mobiliser les parties prenantes mais surtout à inciter le grand public à se déplacer et s'engager dans une concertation à laquelle on les invite. Il peut ainsi paraître contradictoire à la fois de constater la demande de participation à la prise de décision des populations locales et leur faible mobilisation le jour où précisément la collectivité fait l'effort de la promouvoir. Ce type de critique, que l'on retrouve dans les propos de nombreux maîtres d'ouvrage, rejoint un argument très controversé dans la littérature académique sur la délibération. Les citoyens, dans le fond, ont-ils vraiment envie de participer autrement que dans une perspective conflictuelle quand leurs intérêts sont directement menacés ? S'il est difficile d'apporter une réponse simple à cette question, on peut néanmoins avancer deux éléments essentiels.

D'une part, les motivations à l'origine de la participation dépendent largement de la place qui est accordée aux citoyens dans la décision finale issue de la concertation. Si le lien n'est pas établi clairement entre le processus de concertation et la décision qui en ressort, il y a peu de chances que les citoyens prennent la peine de s'investir pleinement dans quelque chose qui leur paraît au mieux inutile, au pire une forme d'instrumentalisation de leur prise de parole. En ce sens, il est important que toute procédure de concertation prévoie clairement, en amont du dispositif participatif, les formes que prendront les décisions finales. La motivation des décisions, l'explicitation et l'accord des parties prenantes sur le processus constituent une étape décisive dans l'engagement de tous dans la concertation. Trop souvent, nous constatons sur le terrain le lien très lâche entre concertation et décision. C'est un point sur lequel un travail important reste à faire localement.

D'autre part, il ne faut pas négliger les contraintes quotidiennes dans lesquelles sont prises les parties prenantes et les habitants que l'on cherche à mobiliser. Le manque d'information, le manque de compétence ressenti sur des questions qui peuvent s'avérer très techniques ou encore les contraintes de disponibilité constituent des freins parfois dirimants à une participation satisfaisante pour les organisateurs de la concertation. L'organisation concrète de la participation doit non seulement faire l'objet d'un accord large, mais elle doit encore prendre en considération les difficultés que peuvent éprouver certains à se déplacer à des réunions publiques, à s'approprier le contenu des discussions et à comprendre les enjeux d'un débat dont on ne comprend pas toujours les tenants et les aboutissants. Nous avons pu voir à travers l'étude de *Décider ensemble* que les modalités d'écoute et de discussion mis en œuvre mobilisaient encore peu la batterie d'outils qui est à la disposition des maîtres d'ouvrage. La modalité « réunion publique » reste trop souvent le seul véritable outil proposé aux participants. Hors il est aujourd'hui possible de faire mieux, et la créativité en la matière est encore peu explorée. Les nouvelles technologies de la communication peuvent venir notamment pallier les inconvénients des réunions publiques : qu'il s'agisse des retransmissions en ligne des débats, de forums de discussion, de plates-formes de débats en ligne ou de mobilisation des réseaux sociaux, tous ces outils restent l'apanage de quelques collectivités qui font figure d'avant-gardistes. Hors un des réflexes de nombreux citoyens lorsqu'on leur annonce un débat est bien d'aller se renseigner en ligne sur les modalités de sa mise en œuvre. S'il est possible de participer tout en restant chez soi avec ses enfants, les coûts d'entrée dans le débat s'en trouvent singulièrement diminués. Au-delà même des technologies ici évoquées, d'autres actions de communication peuvent également être déployées pour mobiliser les citoyens : qu'il s'agisse des promenades urbaines, des ateliers urbains, ou de toute autre action à vocation culturelle qui inscrive dans le territoire les problématiques traitées dans la concertation, les exemples sont légion d'actions qui contribuent à problématiser pour les citoyens les enjeux de la concertation proposée.

On le voit, les raisons d'une absence de mobilisation sont avant tout à chercher du côté des contextes dans lesquels s'inscrivent les débats publics et les concertations et de la manière dont ils sont organisés que dans une apathie citoyenne derrière laquelle il est commode de se réfugier.

Pour conclure, il ressort de cette étude que les pratiques de la concertation viennent irriter les modes traditionnels de décision, en particulier en France, marquée par un habitus de centralisation et de culture technicienne qu'illustre la formation des grandes élites de la nation. Les modalités de sa mise en œuvre restent délicates et ne sauraient garantir contre toutes les formes de conflits qu'elles veulent précisément éviter. Il est même important de souligner que c'est précisément par l'effet cathartique¹¹² de leur expression que les voies d'accords et de négociations sont ensuite susceptibles d'être trouvées. Les décisions qui se construisent ainsi contribuent à l'apaisement des territoires et dessinent les voies d'un projet commun dont nos sociétés éclatées ont bien besoin. ■

APPENDICE

NOTES

ANNEXES

1. QUESTIONNAIRE

2. LISTE DES PROJETS

3. GRILLE D'ANALYSE

4. GRILLE D'ENTRETIEN

GLOSSAIRE

SOURCES & BIBLIOGRAPHIE

TABLE DES MATIÈRES



NOTES

Introduction

1. Ce terme emprunté aux économistes américains a été repris par la Commission BRUNTLAND (Commission mondiale pour l'environnement et le développement de 1987 dite « BRUNTLAND » du nom de sa présidente) qui le définit comme « la somme des voies et moyens à travers lesquels les individus et les institutions, publiques et privées gèrent leurs affaires communes. Il s'agit d'un processus continu grâce auquel les divers intérêts en conflit peuvent être arbitrés et une action coopérative menée à bien. Ceci inclut les institutions formelles et les régimes chargés de mettre en application les décisions ainsi que les arrangements que les gens ou les institutions ont acceptés ou perçoivent comme étant dans leur intérêt ». Pour Jacques THEYS (dans « La gouvernance entre innovation et impuissance », in *Développement durable et territoires*, 2003), la gouvernance est une « boîte à outils », c'est-à-dire « une liste impressionnante et extensible de recettes managériales ou d'instruments supposés apporter des réponses appropriées à chaque problème que peut rencontrer l'action publique ». Elle implique une certaine redistribution des pouvoirs entre l'Etat, les collectivités locales et la société civile pour pouvoir passer « d'un mode de gouvernement ou l'Etat, centralisant les responsabilités, détermine seul l'action des autres acteurs à un mode de gouvernement où tous les acteurs concernés exercent collectivement cette responsabilité ».
2. Ratifiée par la France le 8 juillet 2002.
3. Voir annexe 1.
4. Équipe Epin : études des pratiques interactives du numérique.
5. Les « citations » correspondent aux réponses et recommandations des porteurs de projet recueillies grâce aux questions ouvertes du questionnaire (voir annexe 1).

Première partie

6. Il s'agit plus précisément des réponses apportées à la question 31 du questionnaire (voir annexe 1).
7. Loïc BLONDIAUX, *Le nouvel esprit de la démocratie*, Paris, Seuil/La République des idées, 2008.
8. Voir *infra* l'étude sur le projet de LGV Poitiers-Limoges.
9. Les catégories constituées à partir des éléments ajoutés par les répondants sont différenciées dans les tableaux suivants par des guillemets.
10. Pour une réflexion approfondie sur l'expertise, voire la synthèse du séminaire « Expertise partagée et décision : quels modes de gouvernance ? » organisé par *Décider*

ensemble le 13 janvier 2010. URL : http://www.deciderensemble.com/images/stories/synthese_seminaire_expertise.pdf

11. Le terme « compensation » est ici employé au sens large, c'est-à-dire en se référant à la logique de réparation qu'il sous-tend. Il comprend ainsi les « mesures compensatoires » et « conservatoires » ou encore la « gestion restauratoire » ou la « renaturation », réparations propres au champ environnemental mais aussi toutes les mesures adoptées par un maître d'ouvrage pour réparer un dommage causé par son projet. Dans cette acception, le terme s'applique également au loyer consenti aux propriétaires et exploitants dont les terres accueillent le projet mais aussi aux mesures de protection contre le bruit par exemple.
12. La qualification du périmètre du conflit est empruntée à la thèse d'Arnaud LECOURT, *Les conflits d'aménagement : analyse théorique et pratique à partir du cas breton*, Université de Rennes 2, 2003.

Deuxième partie

13. Voir la grille d'analyse en annexe 3.
14. Voir la grille d'entretien en annexe 4.
15. « Au-delà du NIMBY : le conflit d'aménagement, d'expression de multiples revendications », Jean-Marc DZIEDZICKI in MELE P. et autres, *Conflits et territoires*, Presses universitaires François Rabelais, 2003.
16. *Idem*, p. 42.
17. *Ibidem*.
18. *Ibidem*.
19. *Ibidem*.

Première section

20. Directive 2009/28/ce du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/ce et 2003/30/ce.
21. Données disponibles sur le site du Syndicat des énergies renouvelables (URL : <http://www.enr.fr/>).
22. Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la mission d'information commune sur l'énergie éolienne présidée par Patrick OLLIER, présenté par Franck REYNIER, Assemblée nationale (Documents d'information de l'Assemblée nationale, n° 2398), Mars 2010, p.14.
23. Rapport d'information présenté par Franck REYNIER, *op. cit.*, p.8.
24. Selon cette enquête réalisée régulièrement par le CREDOC pour le ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.
25. Pour des exemples d'interventions sur ce thème voir le site du Débat public de l'éolien en mer les interventions contradictoires de Yves GRIOCHE (FED –Fédération Environnement Durable-) et de Sébastien LEPY (RTE) qui expose que la ges-

- tion des aléas dans le domaine de l'énergie en précisant que la variation de éolien (comme celle de la consommation) est plus lente que celle de la panne et ainsi plus facilement gérable. URL : http://www.debatpublic-eolien-en-mer.org/espace-discussion/reagir-energie-eolienne.html?record_id=147&comment_id=85
26. Compte-rendu de la CPDP, p.6.
 27. Jean-Marc DZIEDZICKI in MELE P. et autres, *op.cit.*, p.51.
 28. Michel FOLLIASSON (Groupe de travail dirigé par), *Les éoliennes, Rapport du groupe de travail de l'Académie des Beaux-arts*, 2007.
 29. Expression relevée par le Rapport d'information présenté par Franck REYNIER, *op. cit.*, p.91.
 30. *Décider ensemble*, « La concertation pour l'implantation des éoliennes en France : comment dépasser les clivages », Synthèse du petit-déjeuner du 18 mars 2009. URL : http://www.deciderensemble.com/images/stories/synthese_petitdej_eoliennes.pdf.
 31. Pour plus de détails : <http://www.caue54.com/upload/Agenda/Files/CAUE-JURISPRUDENCE%20EOLIEN%20l.pdf>.
 32. Pour plus de détails voir le Rapport d'information présenté par Franck REYNIER, *op. cit.*, p.47.
 33. <http://www.arnaudgossement.com/archive/2010/06/10/les-zones-de-developpement-de-l-eolien-et-le-principe-de-par.html>
 34. NADAĀ A., LABUSSIÈRE O., Politiques Eoliennes et Paysages. Rapport final de recherche pour l'ADEME, Convention 07 10 C 0019, 2010.
 35. Ce nouveau dispositif comprend la Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et l'Impôt forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER).
 36. A. NADAĀ et O. LABUSSIÈRE, *op. cit.*
 37. *Idem.*
 38. *Ibidem.*
 39. *Ibidem.*
 40. *Ibidem.*
 41. *Ibidem.*
 42. *Ibidem.*
 43. Rapport d'information présenté par Franck REYNIER, *op. cit.*, p.81 et 82.
 44. Rapport d'information présenté par Franck REYNIER, *op. cit.*, p.82.
 45. <http://www.lesamisdenercoop.org/>
 46. « Eolien. Concertation, recettes : au-delà du minimum légal, La Gazettes des communes, n°46/2056, 6 décembre 2010, p.28.
 47. Res publica, « Vers un continuum de gouvernance des déchets : Etude et évaluation d'un « continuum de gouvernance des déchets, de la planification à la mise en œuvre de méthodes concertées », 2009.
 48. Rapport d'information présenté par Franck REYNIER, *op. cit.*, p. 46.
 49. Alain NADAĀ et Olivier LABUSSIÈRE, *op. cit.*

50. Guillaume LAUNAY, « Grenelle 2: la loi phare sur les éoliennes adoptée », *Libération*, 7 mai 2010. URL : <http://www.liberation.fr/terre/0101634198-grenelle-2-la-loi-phare-sur-les-eoliennes-adoptee>
51. Jean-Yves NEVERS, Pierre COURONNE, avec la collaboration de Michel ESCARBOUDEL, *L'ORDIMIP, Observatoire régional des déchets industriels de Midi-Pyrénées, Evaluation d'une méthode de concertation*, Centre d'Etude et de Recherche Travail, Organisation, Pouvoir, Université de Toulouse 2 le Mirail, 2003.
52. Sandrine RUI, « Du Nimby au débat public. Une expérience démocratique », *EU-Project TENASSESS - Final Workshop : European Transport policy and research : what future ? - 17-18th may 1999*.

Deuxième section

53. Plus précisément, les comités des financeurs réunissent l'Etat (sous-direction du développement et de la gestion des réseaux ferroviaires du MEEDDAT-DGITM), les Conseils régionaux du Limousin et du Poitou-Charentes, les Conseils généraux de la Haute-Vienne, de la Corrèze et de la Vienne et les collectivités territoriales suivantes : Communauté d'agglomération de Limoges, Ville de Limoges, Communauté d'agglomération de Brive et Communauté d'agglomération de Poitiers.
54. Ces études ont porté sur différents aspects : étude environnementale, analyse du réseau de transport, analyse des gares, étude socio-économique, étude d'infrastructure, étude de trafics, étude prospective des effets d'aménagement et de développement des territoires.
55. Le compte-rendu a été établi le 29 janvier 2007 ; le bilan le 30 janvier 2007.
56. L'expression « concertation territoriale » est utilisée par RFF pour qualifier l'ensemble de la démarche à son initiative. Elle se distingue à la fois de la consultation administrative conduite par le préfet et de la « concertation » animée par le préfet conformément à sa lettre de mission ministérielle qui lui confère cette prérogative.
57. <http://www.lgvpoitierslimoges.com/upload/pagesstatiques/fichiers/lachartedelaconcertation.pdf>
58. Dans un chapitre consacré à « la position des acteurs », la CPDP rend compte des « principales positions qui semblent ressortir à la fin du débat » (pages 71 à 80 du bilan). Cette analyse ne peut rendre compte ici du niveau d'adéquation ou de distanciation entre le discours des porte-paroles et les opinions des acteurs représentés. L'objectif, dans le cadre de cette étude de cas, est de repérer les argumentaires liés à l'opposition et d'en réaliser une typologie.
59. Bilan de la CNDP, p.6.
60. *Ibidem*, pp. 9-10.
61. *Ibidem*, p.6.
62. *Ibidem*, p.6.
63. M. HUGON, Député de l'Indre, lors de la réunion de clôture de Limoges, 13/12/06, relevé dans le compte-rendu de la CPDP, p. 76.

64. Le projet Paris-Orléans-Limoges-Toulouse, dit POLT, est promu par les « oubliés » du projet (Région Centre, département de l'Indre, Nord du Limousin et Sud du Massif Central, au-delà de Brive). D'autres alternatives peuvent être relevées : le Y inversé défendu par la FNAUT et quelques particuliers, projet « qui permettrait d'apporter la grande vitesse à Limoges et à Clermont-Ferrand à partir d'un tronçon commun qui, de Paris, irait jusqu'à Etampes ou jusqu'à Vierzon » (Bilan de la CNDP, p.8) et le projet TGV Capitale souhaité par l'association TGV Berry-Limousin-Pyrénées.
65. M. COMBASREIL, 1er adjoint au maire de Tulle, Réunion territoriale de Tulle, 19/10/2006.
66. Le projet de pendulaire sur l'axe POLT a été abandonné par décision du CIADT du 18 décembre 2003.
67. Selon les termes du bilan du Débat public établi par la Commission nationale du débat public (CNDP).
68. Mme DUFOUR, Conseillère régionale Limousin, bilan de la CPDP, p.72.
69. Cette chronologie s'arrête à la date de finalisation de l'étude de cas, soit en décembre 2010.
70. Pour plus de détails sur ces réajustements, voir *LGV Poitiers-Limoges*, Rapport établi par Michel PERIGORD, garant, à l'issue de la première étape de la concertation territoriale, septembre 2008-juillet 2009, pp.8 et 9.
71. Rapport établi par Michel PERIGORD, *op.cit.*, p.5.
72. « Le Conseil Général de la Vienne rappelle que les élus ont souhaité que le critère humain soit privilégié. » (Réunion plénière 27 mai 2010).
73. Rapport établi par Michel PERIGORD, *op.cit.*, p.10.
74. Ces exemples sont issus du mémoire d'Aurélien ALTENBURGER, *L'impact de la concertation sur le contenu des études et sur la démarche du maître d'ouvrage*, ARCADIS, 2009.
75. Rapport établi par Michel PERIGORD, *op.cit.*, p.8.
76. L'expression a été employée par Michel PERIGORD au cours d'un entretien.

Troisième section

77. Article 6 de la loi de programme du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique française.
78. L'exemption de l'accès régulé au tiers, accordée par la Commission de régulation de l'énergie (CRE) après passage devant la Commission européenne, constitue un enjeu majeur pour les porteurs de projet de terminaux méthaniers. En effet, sans cette exemption, l'opérateur est obligé de permettre l'utilisation du terminal par d'autres opérateurs selon un tarif régulé défini dans le cadre général du service public de l'énergie. Pour une analyse économique, voir Mourid MEDDAB et Jean-Régis GALLIZIA, « Les opportunités d'investissement dans les projets des nouveaux terminaux méthaniers en France », 29 septembre 2009, Fusions et Acquisitions Magazine, 29 septembre 2009.

79. Par convention, nous nommerons « le Port », le Port Autonome de Dunkerque devenu Grand Port Maritime de Dunkerque suite à la réforme portuaire définie par la loi du 4 juillet 2008 qui en modifie la « gouvernance ».
80. La directive européenne 96/82/CE, dite SEVESO en référence à la catastrophe qui a eu lieu en 1976 dans la commune italienne du même nom, impose aux Etats membres de l'Union européenne d'identifier les sites industriels présentant des risques d'accidents majeurs et de mettre en place de plans de prévention.
81. Créées à l'initiative des conseils généraux à la suite de recommandations de la circulaire MAUROY du 15 décembre 1981, les CLI ont une double mission : le suivi de l'impact des installations nucléaires et l'information des populations.
82. Institués par l'article 2 de la loi n°2003-699 du 30 juillet 2003, les CLIC, mises en place pour tout bassin industriel comprenant une ou plusieurs installation(s) Seveso, permettent la concertation et la participation des différentes parties prenantes (notamment les riverains) à la prévention des risques d'accidents tout au long de la vie de ces installations.
83. Irénée ZWARTEROOK, « Les risques et pollutions industriels sur le territoire dunkerquois : des perceptions à la «concertation» ». Numéro 2010-07 des Cahiers de la Sécurité Industrielle, Institut pour une Culture de Sécurité Industrielle, Toulouse, 2010, p.82. URL : http://www.icsi-eu.org/francais/dev_cs/cahiers/.
84. La suppression de la taxe professionnelle a été validée par le Conseil constitutionnel en décembre 2009 et est effective depuis le 1er janvier 2010. A la date de réalisation de cette étude de cas, l'Etat s'est engagé à maintenir les recettes des collectivités territoriales avec l'attribution d'une compensation-relais.
85. Damien CAREME, « La réforme de la taxe professionnelle signe la mort de l'industrie lourde », Le Monde, 27 novembre 2009.
86. *Surfrider Foundation Europe* déploie depuis plusieurs années un « répertoire d'action proprement européen » selon Xavier ITCAINA et Julien WEISBEIN, « La marée noire du prestige au prisme des mobilisations de protestation en France et en Espagne. Une crise locale à focale européenne et inversement ? », *in* Politique européenne, n°17, automne 2005, p. 196-199.
87. Cette phrase est extraite du site du collectif « Sauvons le Clipon ». Elle titre la présentation de la « Chronique d'une autorisation annoncée » produite par l'ADELFA. <http://sauvonsleclipon.levillage.org/?static1/statique-1>
88. L'objet social de l'association Funandkite est de « rassembler les personnes pratiquant le kitesurf et le funboard dans le nord de la France [...]. Fun and Kite est avant tout une communauté de gens passionnés. » Le site, très interactif à travers de nombreux espaces de discussion, offre à la fois un outil d'information (consignes de sécurité, événements), d'organisation et aussi de mobilisation (une pétition pour la défense du *spot* du Wissant, « menacé, notamment par le permis de construire qui a été délivré par la mairie de Wissant le 20/12/04, [...] pour la construction de 12 logements et 17 chambres d'Hôtel ».) Le périmètre plus large (départemental) de l'association peut expliquer en partie l'absence de positionnement unanime sur le terminal.

89. http://www.funandkite.com/v2/forum_topic_view-id_topic-3385-titretopic-sauvons+le+clippon+.html
90. L'alternative offshore a été soutenue par l'ADELFA au moment du Débat public. Cette solution n'a pas été retenue par la maîtrise d'ouvrage pour des raisons techniques et de coût. Ce point fait, encore aujourd'hui, l'objet d'une controverse dans la mesure où, pour l'ADELFA, l'exclusion de cette solution n'est pas justifiée, quand bien même la maîtrise d'ouvrage a approfondi la justification du choix de la variante terrestre.
91. Séance du 4 avril 2007, Décision n° 2007 / 16 / TMD / 1, article 3.
92. Séance du 25 juillet 2007, Décision n°2007/40/CGHF/1.
93. La demande de dérogation à l'article L411-2 du Code de l'Environnement (déplacement d'espèces protégées) a été déposée en février 2009. Le dossier « loi sur l'eau » pour l'aménagement de la plate-forme d'accueil a été déposé le 6 mars 2009.
94. Lors de la phase de l'enquête publique, le collectif « Sauvons le Clipon » appelle à la mobilisation en donnant le « mode d'emploi » de l'enquête publique (URL : <http://assoadele.over-blog.fr/article-36707196.html>)
95. <http://sauvonsleclipon.levillage.org/>
96. <http://www.facebook.com/topic.php?uid=6135074521&topic=4877>
97. http://www.dailymotion.com/video/x8h2jf_vous-ne-pouvez-plus-la-tuer_news
98. Les auteurs sont : ADELFA., Les Amis de la Terre, Opalesurfcasting, *Surfrider Foundation Europe*, GON du Nord-Pas de Calais, Association pour la protection du patrimoine et de l'environnement, CLCV, ATTAC Littoral Nord. Cette pétition a recueilli 959 signataires via Internet. En intégrant les signatures papier, elle en compte 3 000 selon le site <http://www.opalesurfcasting.net>.
99. Propos recueillis lors d'un entretien qualitatif auprès d'un représentant associatif.
100. ADELFA, « Terminal Méthanier au Clipon : Chronique d'une autorisation annoncée », avril 2010 URL : <http://fr.calameo.com/read/00029460855a7236ced22> Ce document est consacré à la critique du processus de décision.
101. Le terme apparaît dans les commentaires de la commission d'enquête.
102. Arrêté préfectoral portant dérogation au titre de l'article L411-2 CE du 31 juillet 2009, Préfecture du Nord.
103. Cahier d'acteur de la CLCV. URL: <http://www.debatpublic-dunkerquegaz.org/docs/cahiers-acteurs/20071011-clcv.pdf>
104. Cahier d'acteur de l'ADELFA. URL: <http://www.debatpublic-dunkerquegaz.org/docs/cahiers-acteurs/ca-adelfa-.pdf>
105. ADELFA, avril 2010. Voir <http://fr.calameo.com/read/00029460855a7236ced22>
106. Le terme de co-définition renvoie ici à une intégration des préoccupations des parties prenantes à travers l'établissement de compromis issu des négociations (demandes de contreparties) ou d'échanges d'expertise.
107. Article 3 de la Charte de l'environnement de 2005.

Conclusion

108. Cette étude montre que les maîtres d'ouvrages utilisent encore peu les TIC pour faciliter les échanges (Cf. le tableau « outils de participation » p.56 qui montre que seulement 10,1% des maîtres d'ouvrages interrogés ont utilisé un outil de participation en ligne). Ces outils peu coûteux à mettre en place mais nécessitant des moyens humains - un modérateur - semblent pourtant être un complément essentiel sinon important aux outils de concertation hors-ligne comme les réunions publiques.

Mise en perspective par Laurence Monnoyer-Smith

109. Dans le sens de « normes » comme ensemble de valeurs partagées.
110. D'où d'ailleurs sa perméabilité à d'autres types de discours consuméristes par exemple.
111. Allusion au concept rousseauiste de volonté générale.
112. L'effet cathartique permet la libération des émotions par leur expression ouverte. Il est constaté par exemple dans le cadre des procès judiciaires chez les victimes qui, sans pouvoir obtenir entière réparation du préjudice qu'elles ont subi (notamment psychologique), se voient néanmoins offrir la possibilité d'exprimer leur souffrance, et en tirent une forme d'apaisement personnel.

Annexes

113. Vous disposez d'un droit d'accès, de modification, de rectification et de suppression des données qui les concernent conformément à l'art. 34 et suivants de la loi du 6 janvier 1978 « Informatique et Libertés ». Pour l'exercer, adressez-vous à : *Décider ensemble*, 30 rue des Favorites 75015 Paris.

ANNEXE 1 : QUESTIONNAIRE

Sous la supervision d'un comité de pilotage présidé par Mme Laurence MONNOYER-SMITH (Université de Technologie de Compiègne) et Mme Stéphanie WOJCIK (Université Paris-Est Créteil), *Décider ensemble* mène actuellement une étude intitulée « *Analyse des pratiques de la concertation en France* » auprès des maîtres d'ouvrages privés et publics des entreprises et des collectivités locales.

Décider ensemble serait ravie que vous acceptiez de participer à notre étude en répondant à notre questionnaire au regard d'une **concertation aujourd'hui terminée et liée à un projet précis**.

Dans le cas où le projet a fait l'objet de plusieurs phases de concertation, ce questionnaire s'applique à une phase spécifique de la concertation - un « temps fort ».

Ce questionnaire ne s'applique ni aux formes pérennes de concertation (conseils de quartier, conseils de développement ou encore Commission Locale d'Information et de Concertation), ni à la phase spécifique de concertation que constitue un débat public organisé par une Commission particulière du débat public.

Les données recueillies feront l'objet d'une publication synthétique et publique sur notre site Internet, d'une part.

D'autre part, les questionnaires remplis seront disponibles en accès restreint (adhérents, financeurs de l'association et membres du comité de pilotage) sur le site Internet de *Décider ensemble* (www.deciderensemble.com). Les données personnelles¹¹³ et relatives à la personne morale ne seront diffusées qu'avec votre accord. Elles ne feront en aucun cas l'objet d'un usage commercial.

En effet, conçu pour être facile et rapide à remplir, ce questionnaire permet de préserver l'anonymat du répondant si celui-ci le souhaite.

Nota

Tout document complémentaire (dossier de maître d'ouvrage, appel d'offre, cartes, etc.) pouvant contribuer à l'amélioration de la compréhension des enjeux et des contraintes de cette concertation peuvent être joint à ce questionnaire.

Par ailleurs, si vous souhaitez nous faire part de plusieurs expériences, nous vous invitons à répondre à plusieurs questionnaires.

I. PRÉSENTATION DU PORTEUR DE PROJET

Les données accompagnées d'un astérisque* doivent être obligatoirement complétées

1. Informations relatives au maître d'ouvrage

Nous attirons votre attention sur la nécessité de répondre à ce questionnaire en accord avec la personne compétente au sein de votre structure.

NOM DU MAÎTRE D'OUVRAGE* _____

NOM DU PROJET

ou de la politique publique* _____

2. Acceptez vous que ces informations relatives au maître d'ouvrage (question 1) soient diffusées via notre site Internet en accès restreint? (cochez la case)

OUI	<input type="checkbox"/>
NON	<input type="checkbox"/>

3. Informations personnelles

NOM* _____

PRÉNOM* _____

FONCTION* _____

TÉLÉPHONE* _____

FAX _____

MAIL* _____

4. Acceptez-vous que ces informations personnelles (question 3) soient diffusées via notre site Internet en accès restreint? (cochez la case)

OUI	<input type="checkbox"/>
NON	<input type="checkbox"/>

5. Raison sociale du porteur de projet (cochez la case)

État	
Collectivité locale	
Entreprise publique (plus de 50% de capitaux publics)	
Entreprise privée (plus de 50% de capitaux privés)	
Association	
Établissement public (EPIC – Établissement Public à caractère Industriel et Commercial-, EPA – Etablissement Public d’Aménagement-...)	
Autre (précisez)	

II. CARACTÉRISATION DU PROJET

6. Sur quel type de projet a porté cette concertation ? (cochez la case)

Création ou modification d’une infrastructure de transport linéaire (route, ligne de chemin de fer, ligne électrique, gazoduc, oléoduc, pont...)	
Création ou modification d’une infrastructure industrielle (centre de traitement des déchets, carrière, centrale photovoltaïque, parc éolien...)	
Création ou modification d’une infrastructure non industrielle ayant une implantation non linéaire (école, hôpital, gare, aéroport, port, parking, parc...)	
Aménagement et planification (ZAC, PLU – Plan Local d’Urbanisme-, SCOT – Schéma de Cohérence Territoriale), ZDE, rénovation urbaine, éco-quartier...)	
Politique publique (agenda 21, plan climat, valorisation touristique, politique sociale ...)	
Autre (précisez)	

7. Quel était le périmètre du projet? (cochez la case)

Infra communal	
Communal	
Intercommunal	
Départemental	
Régional	
Interrégional	
Transfrontalier	

8. Quel était le coût d'investissement total du projet hors taxe ?

_____ euros (HT)

III. LA CONCERTATION MISE EN PLACE

9. Précisez l'année durant laquelle cette phase de concertation a été initiée ?

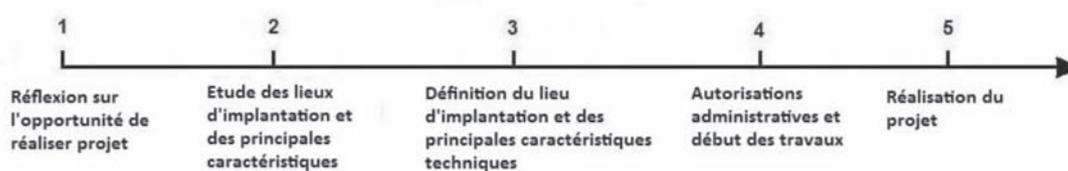
10. Combien de temps cette phase de concertation a-t-elle duré ?

11. Quels étaient les objectifs de cette concertation ? (Attention : 5 réponses maximum à classer par ordre de priorité. Le chiffre 1 correspond à l'objectif le plus important)

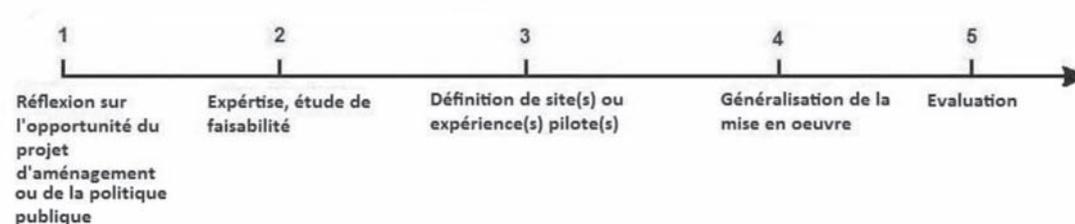
Améliorer l'image du maître d'ouvrage	
Informers les parties prenantes et/ou le public	
Faire remonter des informations du terrain	
Coordonner la réalisation du projet avec d'autres projets en cours ou déjà existants	
Prévenir les conflits	
Faciliter et/ou accélérer la mise en œuvre du projet	
Asseoir la légitimité de la décision	
Améliorer le projet	
Co-construire un projet	
Développer des pratiques de démocratie locale	
Autres (précisez)	

12. À quel stade du projet cette phase de concertation a-t-elle été mise en place ? (Indiquez votre réponse sur l'un des deux graphiques)

1. Dans le cas de création ou modification d'une infrastructure, utilisez ce graphique (Inscrivez une croix à l'emplacement correspondant)



2. Dans le cas d'un projet d'aménagement ou d'une politique publique, utilisez ce graphique (Inscrivez une croix à l'emplacement correspondant)



**13. Dans quel cadre légal et/ou réglementaire la concertation s'est-elle inscrite ?
(plusieurs réponses possibles, cochez la ou les case(s))**

Aucun cadre légal et/ou réglementaire spécifique	
Obligations liées à la loi de 2002 relative à la démocratie de proximité	
Obligations liées à la réglementation sur l'urbanisme (article L 300-2 du code de l'urbanisme)	
Obligations liées à un plan (plan d'élimination des déchets, PPRT – Plan de Prévention des Risques Technologiques-, PPRN – Plan de Prévention des Risques Naturels-...) (précisez)	
Circulaire ministérielle (précisez)	
Autres cadres légaux et/ou réglementaires (précisez)	

**14. Un garant était-il en charge d'assurer la neutralité de la concertation ?
(cochez la case)**

OUI, un garant désigné par le maître d'ouvrage	
OUI, un garant désigné par la CNDP ou en lien avec elle	
OUI, un garant désigné par le préfet	
OUI, un garant désigné par une autre partie prenante (précisez)	
NON	

15. Si oui, qui était ce garant ? (cochez la case)

Fonctionnaire de l'État	
Commissaire enquêteur	
Universitaire	
Personnalité politique	
Journaliste	
Autre (précisez)	

IV. MOYENS MIS EN PLACE POUR LA CONCERTATION

16. Avez-vous identifié les coûts de cette concertation ? (cochez la case)

OUI	
NON	

17. Si oui, quel a été le coût total hors taxe de cette concertation ?

_____ euros (HT)

18. Quels moyens d'information ont été utilisés pour informer les parties prenantes et/ou le public de la mise en place de cette concertation ? (plusieurs réponses possibles, cochez la ou les case(s))

Site Internet	
Affichage	
Bulletin municipal	
Conférence de presse/ annonce dans la presse	
Courrier postal	
Courrier électronique	
Porte à porte	
Autre (précisez)	
Autre (précisez)	

**19. Quels moyens d'information sur le projet ont été mis en place pour informer les parties prenantes et/ou le public tout au long de la concertation ?
(plusieurs réponses possibles, cochez la ou les case(s))**

Mise à disposition des documents d'étude internes	
Mise à disposition d'une documentation sur le projet	
Bureau d'information, permanences et centre d'écoute	
Affichage	
Conférence de presse/ information dans la presse	
Envoi de lettres, brochures, prospectus d'information	
Site Internet	
Colloques / séminaires	
Rencontres avec les acteurs du projet	
Expositions	
Visite de site ou d'aire d'étude	
Synthèses, comptes-rendus publics	
Autre (précisez)	
Autre (précisez)	

**20. Quels moyens de participation du public et/ou des parties prenantes ont été mis en place lors de cette phase de la concertation?
(plusieurs réponses possibles, cochez la ou les case(s))**

Questionnaire (téléphonique, par courrier ou en ligne)	
Registre de recueil d'observations	
Numéro vert, hotline	
Espaces d'expression dans un document public (cahier d'acteurs)	
Outils participatifs en ligne (type forum, chats, blog...)	
Réunions publiques	
Groupe de réflexion (atelier de travail, jury citoyen, conférence de consensus, exercice de construction de scénario, focus group...)	
Autres (précisez)	
Autres (précisez)	

21. Une (des) demande(s) d'expertise(s) complémentaire(s) ont-elles été formulée(s) pendant la phase de la concertation ? (cochez la case)

OUI	
NON	

22. Si oui, qui était à l'initiative de cette (ces) demande(s) d'expertise(s) complémentaire(s) ? (plusieurs réponses possibles, cochez la ou les case(s))

Le maître d'ouvrage	
Le garant	
Un (des) service(s) de l'État	
Une (des) collectivités(s) locale(s)	
Une (des) association(s)	
Le public	
Autre (précisez)	

V. PRINCIPAUX RÉSULTATS DE LA CONCERTATION

23. Quels acteurs devaient participer au regard de la loi, et quels acteurs ont effectivement participé ? (plusieurs réponses possibles, cochez la ou les case(s) dans les deux colonnes)

	Participation obligatoire au regard de la loi	Participation effective
Les partenaires financiers du maître d'ouvrage		
Les élus locaux		
Les agents territoriaux		
Les services de l'État		
Les associations		
Les acteurs économiques (Chambre de Commerce et d'Industrie, entreprises...)		
Les syndicats		
Des experts extérieurs au maître d'ouvrage		
Le public		
Autres acteurs (Précisez)		

24. A-t-il été décidé de poursuivre la réalisation du projet à l'issue de cette concertation ? (cochez la case)

OUI, en l'état	
OUI, amendé	
NON	

25. Cette décision a-t-elle été motivée au regard du bilan de la concertation ? (cochez la case)

OUI	
NON	

26. Quel impact, selon vous, les discussions ont-elles eu sur le projet ? (Notez de 0 (aucune modification) à 5 (modifications majeures) les modifications apportées au projet suite à la concertation)

Niveau de modification du projet	
----------------------------------	--

27. Selon-vous, les objectifs fixés au départ de la concertation ont-ils été remplis ? (cochez la case)

OUI	
PLUTÔT OUI	
PLUTÔT NON	
NON	

28. Selon vous, l'issue de cette concertation a-t-elle été globalement satisfaisante pour les acteurs concernés? (cochez la case)

OUI	
PLUTÔT OUI	
PLUTÔT NON	
NON	

29. Quelles difficultés avez-vous rencontrées lors de la mise en œuvre de la concertation ? (plusieurs réponses possibles, cochez la ou les case(s))

Faible participation du public et/ou des parties prenantes	
Faible représentativité du public et/ou des parties prenantes	
Faible intérêt des responsables politiques	
Échanges peu constructifs	
Échanges conflictuels	
Cadre légal de la concertation non adapté au projet	
Remise en question de l'opportunité du projet	
Difficultés liées au pilotage de la concertation	
Absence ou faible médiatisation du projet	
Absence ou faible médiatisation de la concertation	
Manque de moyens pour répondre à toutes les sollicitations	
Problèmes techniques (ex : sonorisation de la salle, site Internet, etc.)	
Autres (précisez)	

VI. QUESTIONS OPTIONNELLES

30. Cette concertation vous semble-t-elle innovante en termes de pilotage, de procédures, de méthodes, d'outils ou de résultats ? Si oui, merci de nous indiquer pourquoi selon-vous :

31. Quels conseils donneriez-vous aux initiateurs de concertations portant sur le même type de projet ?

– À faire :

– À ne pas faire :

32. Si un garant était en charge d'assurer la neutralité de la concertation, quels ont été les apports et les inconvénients ?

33. Dans un second temps, Décider ensemble approfondira cette étude à travers l'analyse de plusieurs cas spécifiques. Dans ce cadre, seriez-vous intéressé(e) pour que cette concertation fasse l'objet d'une étude plus approfondie ? (cochez la case)

OUI	
NON	

34. Souhaitez-vous recevoir des informations relatives aux activités de notre association (newsletter, évènements de Décider ensemble...) ? (cochez la case)

OUI	
NON	

ANNEXE 2 : LISTE DES PROJETS

Conflit substantiel (« Ni ici, ni ailleurs ! »)	Les différentes stratégies de concertation pour l'implantation de parcs éoliens terrestres et maritimes	La « concertation territoriale » et locale pour le projet de Ligne à grande vitesse Poitiers-Limoges	La « concertation informelle » pour le projet de terminal méthanier de Dunkerque
Constant	Renforcé dans le cas des démarches informatives Atténué dans les cas où le modèle financier est repensé : élargissement du périmètre de la compensation et territorialisation du projet	Atténué par la continuité des discussions sur l'opportunité et les enjeux du projet	Constant dans les argumentaires de certaines associations de défense de l'environnement et du cadre de vie
Conflit structurel (référence à l'intérêt général)	Atténué dans les cas où l'implantation des mâts est modifié au regard des préoccupations paysagères des acteurs locaux ou/et dans les cas où le périmètre de la compensation est élargi	Atténué par le caractère collectif et discuté de l'expertise	Limité à certaines associations de défense de l'environnement et du cadre de vie du fait de la territorialisation du projet (engagement pour l'emploi des demandeurs locaux du territoire, partenariat dans le cadre de nouveaux projets économiques)
Conflit basé sur les incertitudes (« Pas de ça chez moi ! »)	Renforcé en l'absence de réponses aux revendications d'ordre participatif Atténué dans les cas où un effort d'information et de transparence est fourni	En progression plus le projet se précise. Tensions gérées par la concertation locale	Atténué par la construction d'un espace de négociation (modifications apportées au plan de masse au regard des préoccupations environnementales des parties prenantes et des compensations pour la préservation des usages du site)
Conflit de procédure (transparence et participation)	Emergence de conflits ex-post évitée par la concertation entre acteurs qui contraint à la cohérence les différents protagonistes et favorise le continuum de la gouvernance des projets	Atténué par l'effort d'information et de transparence	Durcissement limité à certaines associations de défense de l'environnement et du cadre de vie
Effets sur le projet	Solution partagée : modification des points d'implantation des éoliennes, élargissement du périmètre de la compensation (du bail individuel à un dédommagement collectif), socialisation des effets positifs du projet (les habitants ou les collectivités deviennent des acteurs du modèle économique du parc)	Solution partagée : un tracé issu d'une expertise partagée au niveau macro et des mesures spécifiques au niveau micro	Solution partagée : modification du plan masse, insertion dans un projet de territoire, compensations environnementales et sociales

ANNEXE 3 : GRILLE D'ANALYSE

I. PRÉALABLE : LE PROJET DANS SON CONTEXTE

1. Porteur du projet

- Existence d'expérience(s) antérieure(s) de concertation
- Pilotage du projet (partenaires, financeurs)

2. Contenu du projet

- Caractéristiques, objectifs et périmètre(s)

3. Contexte

- Contexte géographique, politique, institutionnel, réglementaire et médiatique
- Expériences antérieures de concertation sur le territoire
- Identification des acteurs et de leur positionnement initial

II. LES MODALITÉS DE LA CONCERTATION MISE EN PLACE

1. Les moyens (financiers, humains et techniques)

2. Le pilotage, l'animation et la supervision

- Identification des acteurs : porteur de projet, partenaires, services de l'État, garant, prestataire, médiateur...
- Répartition des rôles
- Perception de la concertation : attentes, réserves, objectifs

3. Le processus

- Temporalité de la concertation : phasage au regard de l'état d'avancement du projet
- Méthodologie (par phases) :
 - Part de l'obligatoire et du facultatif
 - Objet de la concertation : opportunité du projet et/ou scénarii et/ou ajustements techniques...
 - Destinataires : types de participants sollicités / types de participants présents et caractérisation du public (acteurs et/ou grand public), conditions de la participation
 - Information : médias, fréquence de diffusion, contenu

- Dispositif de participation :
 - o Participations écrites/orales
 - o Type(s) de médias : rencontres/médias traditionnels/TIC
 - o Encadrement : facilitateur, modérateur, animateur
 - o Interactivité : participations multilatérales, sectorisées, individualisées
 - o Cadrage de l'objet des participations : thématique, généraliste
 - o Autres moyens : intervention dans la définition du dispositif, dans la désignation des experts, publication des participations...
- « Débouchés » de la concertation : compte-rendu(s), synthèse(s), bilan (contenu, rédacteur, diffusion)
- Lien avec la décision (d'étape ou définitive) : mode de décision prévu, motivation de la prise de décision, publicité de la décision, dispositif de suivi de la mise en œuvre et de l'évaluation
- Difficultés rencontrées, réajustements
- Perception des acteurs

III. LES EFFETS DE LA CONCERTATION...

1. ... sur la posture des acteurs

- Participations (quantitatives et qualitatives) et répertoires d'action (du conforme au contestataire)
- Évolution de la perception du projet par les différents acteurs : positive/négative ?
Identification des moments clefs où l'opinion bascule

2. ... sur la décision

- Modification du projet : comparaison entre le projet initial et la décision définitive
- Rôle de la concertation dans l'évolution du projet :
- Identification des critères de l'arbitrage (le nombre, l'argument, le principe de justification)
- Comparaison ciblée entre des documents décisionnels et des documents issus de la concertation.

ANNEXE 4 : GRILLE D'ENTRETIEN

Structure (à tous) : recueillir les informations manquantes après l'étude du dossier

➔ Le rôle au sein du projet (pour les porteurs de projet et éventuellement le garant)

1. Quel était votre rôle au sein du projet ? Celui de votre structure ?
2. Quel était votre rôle dans la démarche de concertation ? Celui de votre structure ?
3. Comment a été conçue la démarche de concertation ?
4. Comment elle s'est déroulée ? (réussites, imprévus, difficultés, ajustements)

➔ La concertation (à tous)

1. Quel était votre rôle pendant la concertation ? Pendant ses différentes étapes ?
2. Quelles étaient vos attentes ? Vos réserves ? Se sont-elles confirmées ?
3. Quelles étaient vos relations avec les autres acteurs ? Et comment ont-elles évolués ? (relance par type d'acteurs)
4. Que pensez-vous de son déroulement ? (organisation, information, acteurs impliqués)
5. Que pensez-vous de cette concertation ? Ses points positifs ? Négatifs ? Les difficultés ?
6. Pour une prochaine concertation, que faudrait-il conserver de cette expérience ? Que faudrait-il améliorer ? Que faudrait-il éviter de refaire ?

➔ La décision (à tous)

1. Comment a été prise la décision ? Qu'en pensez-vous ?
2. Que pensez-vous de l'issue de la concertation ? De la décision ? Des suites données après la décision ?
3. Que pensez-vous de la décision adoptée ? Votre opinion a-t-elle été amenée à évoluer ? Comment ? Pourquoi ?
4. Selon vous, comment a été reçue la décision par les différents acteurs ?

➔ Mise en perspective (à tous)

1. Avez-vous vécu ou assisté à d'autres expériences de concertation ? Lesquelles ? Qu'en pensez-vous ?
2. Dans l'idéal, selon vous comment devrait s'organiser une concertation ? Que faut-il améliorer ?

GLOSSAIRE

PRINCIPAUX ACCRONYMES UTILISÉS

Général

CCI : Chambre de Commerce et d'Industrie

CLI : Commission Locale d'Information

CLIC : Comité Local d'Information et de Concertation

CNDP : Commission Nationale du Débat Public

CPDP : Commission Particulière du Débat Public

EPA : Établissement Public d'Aménagement

EPIC : Établissement Public à caractère Industriel et Commercial

MEDDTL : Ministère de l'Écologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement

NIABY : Not In Anybody's Backyard ! (Pas de cela, nulle part!)

NIMBY : Not In My Backyard ! (Pas de ça chez moi!)

PPRN : Plan de Prévention des Risques Naturels

PPRT : Plan de Prévention des Risques Technologiques

PLU : Plan Local d'Urbanisme

SCOT : Schéma de Cohérence Territoriale

SPPPI : Secrétariat Permanent pour la Prévention des Pollutions Industrielles

ZAC : Zone d'Aménagement Concertée

Thématique éolienne

CODOA : Certificat Ouvrant Droit à l'Obligation d'Achat

CSPE : Contribution au Service Public de l'Électricité

CTSDU : Centre de Traitement et de Stockage des Déchets Ultimes

EPL : Entreprise Publique Locale

FED : Fédération Environnement Durable

GES : Gaz à Effet de Serre

ICPE : Installation Classée pour la Protection de l'Environnement

ORDIMIP : Observatoire Régional des Déchets Industriels en Midi Pyrénées

RTE : Réseau Transport Electricité

SER : Syndicat des Energies Renouvelables

SRCAE : Schéma Régional Climat, Air, Énergie

TGI : Tribunal de Grande Instance

ZNIEFF : Zones Naturelles d'Intérêt Écologique Faunistique et Floristique

ZDE : Zone de Développement Eolien

LGV Poitiers-Limoges

FNAUT : Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports

FNE : Fédération France Nature Environnement

GPSO : Grand Projet du Sud-Ouest

LGV : Ligne à Grande Vitesse

POLT : Poitiers-Orléans-Limoges-Toulouse

RFF : Réseau Ferré de France

SEA : Sud Europe Atlantique

SIG : Système d'Information Géographique

TGV : Train à Grande Vitesse

ZPP : Zone Préférentielle de Passage

Terminal méthanier de Dunkerque

ADELFA : Association de défense de l'environnement et du littoral de Flandres-Artois

ASN : Autorité de Sûreté Nucléaire

CLCV : Consommation, Logement, Cadre de Vie

CRE : Commission de Régulation de l'Énergie

CUD : Communauté Urbaine de Dunkerque

DFC : Dunkerque Flysurfing Club

GNL : Gaz Naturel Liquéfié

GON : Groupe ornithologique et naturaliste du Nord/Pas-de-Calais

ULCO : Université du Littoral Côte d'Opale

SOURCES & BIBLIOGRAPHIE

BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE

- Loïc BLONDIAUX, *Le nouvel esprit de la démocratie*, Paris, Seuil La République des idées, 2008
- Arnaud LECOURT, *Les conflits d'aménagement : analyse théorique et pratique à partir du cas breton*, Université de Rennes 2, 2003
- Synthèse du séminaire « Expertise partagée et décision : quels modes de gouvernance ? » organisé par Décider ensemble. URL: http://www.deciderensemble.com/images/stories/synthese_seminaire_expertise.pdf

LES STRATÉGIES DE CONCERTATION DANS LE DOMAINE DE L'ÉOLIEN

Ouvrages

- *Politiques éoliennes et paysages. Une comparaison France-Allemagne-Portugal*, Synthèse de l'étude du CIRED remise à l'ADEME en Janvier 2010
- Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la mission d'information commune sur l'énergie éolienne présidée par Patrick OLLIER, présenté par Franck REYNIER, Assemblée nationale (Documents d'information de l'Assemblée nationale, n° 2398), Mars 2010
- *Les éoliennes*, Rapport du groupe de travail de l'Académie des Beaux-Arts, Groupe de travail dirigé par M. Michel FOLLIASSON, 2007
- Alain NADAÏ, Olivier LABUSSIÈRE, *Politiques Eoliennes et Paysages*. Rapport final de recherche pour l'ADEME, Convention 07 10 C 0019, 2010
- Jean-Yves NEVERS, Pierre COURONNE, avec la collaboration de Michel ESCARBOUDEL, L'ORDIMIP, Observatoire Régional des Déchets Industriels de Midi-Pyrénées, *Evaluation d'une méthode de concertation*, Centre d'Etude et de Recherche Travail, Organisation, Pouvoir, l'Université de Toulouse 2 le Mirail, 2003
- URL : <http://www.ordimip.com/files/Documents-d-informations-diverses/CERTOP/rapport-certop.pdf>

Articles et synthèses

- « Eolien Concertation, recettes : au-delà du minimum légal », La Gazette des communes, n°46/2056, 6 décembre 2010, p.28 à 31
- Grégoire ALLIX et Etienne BANZET, « Eolien en mer : ambition nationale, frondes locales », Le Monde, 9 septembre 2010
- Guillaume LAUNAY, « Grenelle 2: la loi phare sur les éoliennes adoptée », Libération, 7 mai 2010
- Décider ensemble, « La concertation pour l'implantation des éoliennes en France : comment dépasser les clivages », Synthèse du petit-déjeuner du 18 mars 2009
- Res publica, « Vers un continuum de gouvernance des déchets : Etude et évaluation d'un «continuum de gouvernance» des déchets, de la planification à la mise en œuvre de méthodes concertées », 2009

Sites Internet

- <http://www.gouvernement.fr/gouvernement/eolien-en-mer-une-concertation-pour-acceler-le-processus>
- <http://www.debatpublic-eolien-en-mer.org/>
- <http://www.enr.fr/>
- <http://www.ventdeverite.com/>
- http://www.parc-naturel-narbonnaise.fr/en_actions/maitrise_de_l_energie_et_energies_renouvelables/charte_eoliennehttp://carrefourlocal.senat.fr/textes_reference/jurisprudence_en_matiere_d_energies1/index.html
- <http://www.caue54.com/upload/Agenda/Files/CAUE-JURISPRUDENCE%20EOLIEN%20l.pdf><http://www.arnaudgossement.com/archive/2010/06/10/les-zones-de-developpement-de-l-eolien-et-le-principe-de-par.html>
- <http://www.lesamisdenercoop.org/>

LA « CONCERTATION TERRITORIALE » POUR LE PROJET DE LGV POITIERS-LIMOGES

Ouvrages et rapports

- Aurélie ALTENBURGER, L'impact de la concertation sur le contenu des études et sur la démarche du maître d'ouvrage, ARCADIS, 2009
- Jean-Marc DZIEDZICKI « Au-delà du NIMBY : le conflit d'aménagement, d'expression de multiples revendications », in MELE P. et autres, Conflits et territoires, Presses universitaires François Rabelais, 2003
- Olivier FLORINE, Mémoire de master sur le projet de LGV Poitiers-Limoges, Université de Poitiers, 2010
- Michel PERIGORD, LGV Poitiers-Limoges, Rapport établi par, garant à l'issue de la première étape de la concertation territoriale, septembre 2008-juillet 2009

Sites Internet

- http://www.lgvpoitierslimoges.com/fr/9/Historique_de_la_LGV.html
- <http://cpdp.debatpublic.fr/cdpd-lgv-poitiers-limoges/>

Entretiens

- le responsable de l'unité de concertation, RFF ;
- le chargé de la communication, Direction Régionale Centre Limousin, RFF ;
- les deux chargés de concertation, Mission LGV Poitiers-Limoges, RFF ;
- les deux consultants, assistance à maîtrise d'ouvrage stratégique ;
- le garant de la concertation territoriale ;
- la députée de la 2e circonscription de la Vienne ;
- deux représentants d'association : Vienne Nature et Association pour la sauvegarde de la Gartempe ;
- un chef de projet des services de l'Etat.

Autres sources

- Documents internes RFF
- Documents transmis par les représentants associatifs interviewés

LA « CONCERTATION INFORMELLE » POUR LE PROJET DE TERMINAL MÉTHANIER DE DUNKERQUE

- Xavier ITCAINA et Julien WEISBEIN, « La marée noire du prestige au prisme des mobilisations de protestation en France et en Espagne. Une crise locale à focale européenne et inversement ? », *Politique européenne*, n°17, automne 2005, p. 196-199
- Mourid MEDDAB et Jean-Régis GALLIIZIA, « Les opportunités d'investissement dans les projets des nouveaux terminaux méthaniers en France », *Fusions et Acquisitions Magazine*, 29 septembre 2009
- Irénée ZWARTEROOK, « Les risques et pollutions industriels sur le territoire dunkerquois : des perceptions à la «concertation» ». Numéro 2010-07 des Cahiers de la Sécurité Industrielle, Institut pour une Culture de Sécurité Industrielle, Toulouse, 2010. URL: http://www.icsi-eu.org/francais/dev_cs/cahiers/

Documents relatifs au terminal méthanier et aux acteurs mobilisés à son sujet

- Le site du débat public : <http://www.debatpublic-dunkerquegaz.org/documents/cahiers-acteurs.html>
- Le site de la maîtrise d'ouvrage : <http://dunkerque-lng.edf.com/>
- Le site du collectif « Sauvons le Clipon » : <http://sauvonsleclipon.levillage.org/>

- ADELFA, « Terminal Méthanier au Clipon : Chronique d'une autorisation annoncée », avril 2010 : <http://fr.calameo.com/read/00029460855a7236ced22>
- Le site des praticiens de kitesurf : <http://www.funandkite.com/>

Entretiens qualitatifs auprès de la maîtrise d'ouvrage et des parties prenantes

- un représentant de chacune des organisations en charge d'opérations liées au terminal, à savoir :
 - le Port ;
 - Dunkerque LNG ;
 - GRTgaz.
- les représentants des associations suivantes:
 - Association de Défense de l'Environnement et du Littoral de Flandres-Artois ;
 - Chambre Syndicale des Ouvriers du Port et Mensuels et Intermittents ;
 - Groupe Ornithologique du Nord ;
 - Dunkerque Flysurfing Club (DFC) ;
 - Surfrider Foundation Europe.

Revue de presse écrite et audiovisuelle aux niveaux local et national de 2008 à 2010

TABLE DES MATIÈRES

Le mot du président	5
Remerciements	7
« Analyse des pratiques de la concertation en France »	9

INTRODUCTION

UNE ÉTUDE DÉSTINÉE AUX PRATICIENS DE LA CONCERTATION 11

I. Le développement de la concertation	12
II. Pourquoi et comment mettre en place une concertation ?	13
III. Une méthodologie pour enrichir la vision des porteurs de projet par le regard des parties prenantes	14
A. Un comité de pilotage pluraliste	14
B. Une méthodologie quantitative et qualitative pour diversifier les points de vue	15
1. Le questionnaire pour faire émerger les pratiques et les recommandations des porteurs de projet	15
2. Des monographies pour croiser les regards	19
IV. Des recommandations des maîtres d'ouvrages à l'analyse des processus	19

PREMIÈRE PARTIE

LES BONNES PRATIQUES DE CONCERTATION

LA PAROLE À CEUX QUI LA FONT ! 22

I. Les pré-requis : l'importance de la phase préparatoire	26
A. « Pourquoi ? » Définir les objectifs d'une concertation au-delà de l'information	27
B. Prendre conscience des ressources nécessaires à mobiliser lors de la concertation	29
1. Le coût de la concertation : une donnée difficile à déterminer	30
2. Les ressources humaines indispensables	31
C. Connaître le territoire	32

D. Définir le pilotage	34
E. Définir les règles du jeu pour instaurer la confiance dans le débat	42
F. Impliquer les acteurs en amont	43
II. Concevoir la méthodologie	46
A. « Quoi ? » Quel(s) objet(s) de concertation ?	
Permettre un débat suffisamment ouvert	47
B. « Quand ? » Quand commencer et à quel rythme ?	
Définir un phasage en amont et dans la continuité	47
1. Amorcer la concertation en amont	47
2. Maintenir les processus dans la continuité	48
C. « Qui ? » Et où ? À qui destiner la démarche ?	
Sur la base de quel périmètre ?	
Intégrer la pluralité des acteurs en définissant un périmètre pertinent	49
1. Des destinataires multiples	49
2. La question du périmètre	50
D. « Comment ? » Les outils d'information et de participation	
pour concrétiser la démarche	51
1. Outils d'information sur la démarche et sur le projet	51
a. Outils d'information sur la démarche de concertation	52
b. Outils d'information sur le projet	53
c. Maintenir la communication dans la continuité	
grâce à des outils diversifiés et adaptés	54
d. Expliciter la teneur de l'information délivrée :	
distinguer l'information définitive de l'information provisoire	55
2. Les outils de participation	56
a. Des outils d'échange incontournables	57
b. Des outils de recueil en complément	57
c. Manier avec précaution des outils de participation adaptés et diversifiés	57
III. Les savoir-être favorisant le bon déroulement du processus	59
A. Une certaine souplesse pour s'adapter aux imprévus	59
B. Les qualités relationnelles pour instaurer	
et entretenir un climat de confiance	59
C. S'ouvrir à une expertise extérieure	61
IV. Parachever la démarche : le lien à la décision	63
A. Modifier le projet, voire co-construire une solution	64
1. Élargir le périmètre de la compensation des impacts du projet	65
2. Territorialiser le projet	66
B. Rendre compte aux décideurs et aux parties prenantes	
pour pouvoir motiver la décision	67
Conclusion intermédiaire de la première partie :	68
un équilibre subtil	

DEUXIÈME PARTIE	
REGARDS CROISÉS SUR TROIS EXPÉRIENCES DE CONCERTATION	69
PREMIÈRE SECTION	
Une étude thématique:	
Les démarches de concertation dans le domaine éolien	74
I. Les ressorts des conflits autour des parcs éoliens	77
A. Un conflit substantiel partiel	77
B. Un conflit structurel dense	78
C. Un conflit fondé sur les incertitudes prégnant	79
D. L'intensité du conflit de procédure	82
II. Les stratégies des porteurs de projet face à l'opposition	84
A. Concerter	84
B. Modérer/compenser les impacts	88
C. Infléchir les décalages entre le coût local et les bénéfices pour les acteurs extra-locaux	89
III. Les limites du débat autour d'un projet : vers un continuum de la gouvernance ?	92
A. Des ruptures dans la gouvernance	92
B. Les pistes vers un continuum de la gouvernance	96
Pour conclure : de l'importance d'un continuum de la gouvernance	101
DEUXIÈME SECTION	
Une étude sur une infrastructure de transport	
La « concertation territoriale » du projet « LGV Poitiers-Limoges »	102
I. Le projet « LGV Poitiers-Limoges » : la grande vitesse à la rencontre d'un territoire	105
A. Un projet clivant sur le plan géographique	105
B. Un conflit « structurel » particulièrement marqué	108
1. Un conflit « fondé sur les incertitudes » limité	108
2. La prégnance du débat sur l'opportunité	108
II. La « concertation territoriale » : une méthodologie basée sur la complémentarité des outils et un encadrement spécifique	112
A. Un dispositif permettant de s'adresser à la pluralité des publics	114
1. Des ateliers thématiques destinés aux acteurs	114
2. La concertation locale destinée aux élus et aux riverains des territoires impactés	115

3. L'information et la consultation destinées au grand public	116
B. Une démarche encadrée par une Charte et un garant	117
III. Les apports de la stratégie de la « concertation territoriale »	120
A. Travailler à livre ouvert pour créer un climat de confiance	121
B. Aménager un espace coopératif d'expertise collective	123
C. Maintenir le dialogue avec le grand public	126
Pour conclure :	
l'expertise pluraliste comme outil technique et relationnel	127

TROISIÈME SECTION

Une étude sur une infrastructure industrielle

La concertation informelle pour le projet de terminal méthanier de Dunkerque **132**

I. Un projet industriel à la rencontre d'un territoire spécifique	133
A. Les enjeux de l'implantation du terminal méthanier	133
B. Les objets mis en discussion par la maîtrise d'ouvrage	134
C. Un territoire d'accueil d'infrastructures industrielles et de pratiques de la concertation	134
II. Des « habitués » du dialogue et de la concertation	136
A. Un portage de projet au pluriel	136
B. Le soutien des collectivités territoriales	136
C. Le soutien indéfectible des acteurs économiques	137
D. Entre défense de l'environnement et défense d'usage(s)	137
1. Défense de l'environnement	137
2. Défense d'usages	138
III. Le dépassement du cadre obligatoire de la concertation	140
A. Les étapes obligatoires de la concertation	143
1. Le débat public avec Commission Particulière du Débat Public	143
2. Les enquêtes publiques déjà réalisées	143
B. Une démarche de concertation approfondie au-delà des obligations	144
1. Tout au long du projet, l'implication des structures de concertation déjà existantes	144
2. Le suivi des mesures compensatoires environnementales	144
3. La concertation facultative pour les mesures d'accompagnement économique et social	145
IV. Les effets de la concertation...	148
A. ... sur la posture des acteurs	148
1. L'appropriation critique de la concertation par les opposants	148
2. Le passage à la négociation de certaines parties prenantes	149
3. Chez le maître d'ouvrage, la remise en cause des certitudes techniques	150
B. ... sur la décision	152

1. Des plans revisités	152
2. Les mesures compensatoires environnementales	152
3. Des mesures d'accompagnement socio-économiques	153
Pour conclure :	
de l'intérêt de territorialiser un projet	156
Conclusion intermédiaire de la deuxième partie :	
concerter ou codéfinir une solution	160
CONCLUSION GÉNÉRALE	
CONCERTATION ET GOUVERNANCE	164
Mise en perspective par Laurence MONNOYER-SMITH	170
APPENDICE	175
Notes	176
Annexe 1 : questionnaire	184
Annexe 2 : liste des projets	196
Annexe 3 : grille d'analyse	197
Annexe 4 : grille d'entretien	199
Glossaire	200
Sources et bibliographie	202
Table des matières	207

Ce rapport a été réalisé par Camille MESNIL
Sous la direction d'Aurélien SAUTIERE
Avec la participation de Marion LASFARGUES et Joachim SOLDA.

Sauf précisions, toutes les figures (tableaux, graphiques,...)
ont été réalisées par *Décider ensemble*.

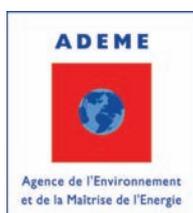
Maquette : LES ÉDITIONS SPÉCIALES
speciales.editions@yahoo.com

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. Il peut être reproduit
sous réserve d'en mentionner la source : *Décider ensemble*, « Analyse des pratiques
de la concertation en France », rapport final, mai 2011.

www.deciderensemble.com

Avec le soutien de

En partenariat avec



Adhérents et partenaires de Décider ensemble



DÉCIDER ENSEMBLE

Association Loi 1901

30, rue des Favorites - 75015 Paris

Tél. : 01 48 42 05 00

E-mail. : decider.ensemble@wanadoo.fr

www.deciderensemble.com

Maï 2011