

# **Contexte et enjeux de la concertation environnementale territoriale**

Eléments de réflexion sur le cadre des pratiques de concertation  
et de participation dans le domaine de l'environnement

**Jean-Eudes BEURET**  
**Anne CADORET**  
**Pierre-Yves GUIHENEUF**

Travail réalisé dans le cadre de l'évaluation de l'axe Concertation Médiation Environnement  
de la Fondation de France, mars 2016.

# Un regard sur le contexte de la concertation environnementale territoriale

**A** la demande de la Fondation de France, une évaluation de son action dans le domaine de la concertation environnementale territoriale a été menée en 2015 et présentée publiquement lors de la rencontre nationale organisée par Comédie et la Fondation de France à Lyon, en mars 2016.

L'action de la Fondation de France consiste principalement en son appel à projet destiné à soutenir les initiatives locales de concertation environnementale. Il s'agit le plus souvent de projets menés sur une base volontaire par des associations, avec des collectivités territoriales, des organismes économiques, des services de l'Etat et des habitants. Ils visent à gérer des ressources communes, à réduire des nuisances ou des pollutions ou à prévenir des conflits. Ils portent sur des échelles géographiques très diverses, de simples parcelles jusqu'à des territoires supra-départementaux et se situent majoritairement en milieu rural ou périurbain.

Cette évaluation abordait notamment la question de l'impact des initiatives locales de concertation sur l'environnement et a donné lieu à un travail qui est résumé dans le document « La concertation sert-elle l'environnement ? » (Beuret J.E. et Cadoret A.).

Elle visait également à comprendre et positionner l'action de la Fondation de France dans le contexte plus général de la concertation et de la participation citoyenne

en France, un secteur soumis à d'importantes évolutions depuis les années quatre-vingt-dix suite au développement des pratiques, à l'évolution de la réglementation et aux recompositions des acteurs concernés.

Pour cela, une analyse des évolutions réglementaires a été réalisée et une douzaine d'entretiens ont été réalisés avec des chercheurs et des experts de ce domaine<sup>1</sup>.

Ce sont les principaux enseignements de ces entretiens qui sont présentés ici. Nous espérons qu'ils aideront les porteurs de projet à situer leur action dans un panorama plus large, qui influence ce qu'ils font et qu'ils contribuent également à influencer.

---

<sup>1</sup> Etienne Ballan (Arènes), Loïc Blondiaux (Université Paris I Panthéon Sorbonne), Jean-Marc Dziedzicki (Centre Connect), Monique Cassé (Parc naturel régional du Golfe du Morbihan), Albane Gaspard (Ademe), Thierry Gissinger (Fondation de France), Laurent Mermet (AgroParisTech), Laurence Monnoyer Smith (Commission nationale du débat public), Magali Nonjon (IEP Aix en Provence), Agnès Popelin (France Nature Environnement), Stéphanie Torrealba (Union nationale des CPIE), Alexandra Villarroel (Afiip, Comédie).

## La concertation environnementale territoriale dans une société en évolution

La participation du public à des projets où l'environnement est concerné a fortement évolué au cours des dernières décennies. Elle est devenue obligatoire dans de nombreuses situations et tend à devenir une norme. Cependant, si le principe est admis et se base sur des textes législatifs et réglementaires, ce socle juridique reste fragile pour trois raisons principales. D'abord parce que de futures lois peuvent tendre à limiter les marges de manœuvre existantes. Ensuite parce qu'aucun texte ne donne une réelle place à la participation du public dans le processus de décision. Enfin parce que le contenu de termes tels que participation et concertation reste mal défini, parce qu'il n'existe nulle obligation d'avoir recours à une ingénierie spécifique, parce que les financements restent peu nombreux et peu visibles.

### ■ **La participation du public en matière d'environnement admise et légitimée**

Le cadre juridique en matière d'information et de participation du public aux projets d'aménagement et d'environnement s'est consolidé au fil des décennies 1990 et 2000.

Un certain nombre de textes posent des exigences d'information du public, de participation et de concertation dans le domaine de l'environnement considéré dans son sens large. Parmi eux figure la Déclaration de Rio en 1992 et son plan d'action, l'Agenda 21, qui décrit les domaines où le développement durable doit s'appliquer dans

le cadre des collectivités territoriales. Viennent ensuite la Circulaire Bianco (1992) relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructure, la Loi Barnier (1995) créant la Commission Nationale de Débat Public (CNDP), la Convention Aarhus (1998) obligeant une participation du public à la prise de décisions ayant des incidences sur l'environnement, la Loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) imposant une « *concertation préalable à l'élaboration et à la révision des documents d'urbanisme* », la Loi relative à la démocratie de proximité (2002) qui introduit les conseils de quartier, la Loi Grenelle 2 renforçant l'accès à la participation du public, etc.

### ■ **Une participation qui reste à l'écart des processus décisionnels**

Tenir compte de l'avis des citoyens ne signifie pas pour autant prendre en compte cet avis dans les décisions. Les mesures du Grenelle, suivi de la Loi de 2012 concernant la mise en œuvre de du principe de participation du public à l'article 7 de la Charte de l'environnement ont quelque peu atténué cette nuance en proposant un suivi systématique de processus de concertation par une « personnalité qualifiée ».

Dans le cadre des grands projets d'aménagement où une Commission Particulière de Débat Public est mandatée, un « contrôle » permet de vérifier si le porteur du projet a apporté une explication satisfaisante

au fait qu'il ne donne pas suite à telle ou telle proposition issue du Débat Public.

Il s'agit sans doute d'une première étape dans la prise en compte de la participation du public dans les processus décisionnels. Cependant les modalités de suivi sont expérimentales et ne concernent que les grands projets. Dans les autres cas, si un « suivi » est évoqué, il n'y a aucune obligation réglementaire.

#### ■ **Le cadre juridique :** *un colosse aux pieds d'argile ?*

Malgré le foisonnement de textes juridiques et de réglementations portant sur l'obligation de mise en place des concertations, tous les projets dans un territoire ne sont pas concernés. De plus, le droit reste en perpétuelle construction et n'est pas inébranlable.

Le cadre juridique constitue un appui essentiel à la mise en place de dispositifs de concertation, mais il reste fragile car une nouvelle mesure peut modifier le cadre réglementaire.

D'autre part, même dans une concertation réglementairement obligatoire, il est possible que le dispositif ne satisfasse pas les participants. De telles situations contribuent à une radicalisation et à un évitement de ces dispositifs, de la part des « déçus de la concertation ».

Si l'on considère la concertation environnementale comme une table, les quatre pieds seraient le cadre juridique, la volonté politique, la mobilisation citoyenne, les financements. On enlève un des pieds et la table est bancale. La solidité de la table dépend de celle de ses pieds mais aussi de celle du plan de travail, d'autant plus durable que la table est fabriquée dans un matériau résistant par des personnes compétentes, ce qui renvoie aux animateurs des concertations et à une ingénierie sur laquelle nous reviendrons ultérieurement.

#### ■ **La culture de la concertation** *progresses dans les territoires*

Globalement, la culture du dialogue progresse. Selon un chercheur, la « petite » concertation, celle à laquelle s'intéresse la Fondation de France, qui vise à créer de la coopération entre acteurs locaux autour d'enjeux communs, est entrée dans la culture commune. « Mettre les gens autour de la table » est désormais un réflexe largement partagé par les acteurs locaux. Un autre note un approfondissement des pratiques de participation dans les territoires, avec notamment la multiplication des « chartes de la participation », l'activité des Conseils de développement, la mise en place de services dédiés à la participation dans plusieurs collectivités : « *On peut dire que nous sommes passés d'une période d'expérimentation à une période de mise en œuvre régulière, d'inscription de la participation dans le fonctionnement courant de certaines organisations, de retours d'expériences et de certaines formes de capitalisation* ».

Un troisième chercheur constate une diffusion des pratiques et leur inscription dans le fonctionnement de certains organismes. Il note « *la reconnaissance, plus forte qu'autrefois, de la capacité d'imagination et du niveau de réflexion de la société civile* ». « *Dans une société où le rôle de l'Etat tend à s'affaiblir, on note un intérêt croissant pour les communs, le partage, l'horizontalité. Tout cela met le dialogue et la gouvernance au centre des processus* ». Ces constats dépassent le seul champ de l'environnement mais sont valides dans ce champ. Il reste certes des résistances et ce chercheur évoque un « *arrière plan culturel* » qui contribue à entretenir l'inertie et des préjugés sur la concertation. Ce sont avant tout les comportements des élus locaux et de l'Etat « *qui peinent à évoluer* » qui sont alors montrés du doigt.

En termes de prospective, cette culture de la concertation devrait encore se développer. « *Si se confirme la tendance actuelle à l'affaiblissement du rôle de l'Etat et à la*

*réduction des budgets publics, on peut s'attendre à ce que la société réagisse en se mobilisant autour de projets locaux, d'initiatives multiples, de systèmes d'échange, etc. La coopération et la notion de bien commun pourraient gagner en importance ».*

#### ■ **La population demande plus de participation**

Selon un chargé de mission d'association, « la concertation est voulue par la population, les citoyens sont très concernés par tout ce qui touche à leur cadre de vie et souhaitent donner leur avis et contribuer aux choix qui sont effectués ». Un chercheur confirme : le moteur de la concertation et de la participation est une forte demande de la société civile et notamment des associations, pour une concertation en amont des projets et de certaines décisions. « La demande sociale de concertation est réelle. On la perçoit clairement sur le terrain. Elle vient des citoyens, des associations, des syndicats, des élus locaux... »

Le « Baromètre de la Concertation », un sondage réalisé en 2012 et 2013<sup>2</sup>, montre que la grande majorité des citoyens (80%) considère que la concertation est une bonne chose car elle contribue à les associer à la vie locale et à renforcer la transparence des décisions et de l'action publique, mais environ 70% jugent que la concertation a pour intention de faire croire qu'on écoute les citoyens alors que ce n'est pas le cas, ou d'augmenter leur adhésion à des décisions déjà prises.

Concertation et participation sont donc souhaitées mais il existe un grand scepticisme sur la réalité de ces processus. La société civile demande à pouvoir donner son avis en amont des décisions mais également à ce que ces avis soient écoutés, pris en considération. Les concertations de façade créent des réactions

de rejet global et contribuent à radicaliser les rapports sociaux.

#### ■ **Les associations ont des attentes diverses**

Les associations environnementalistes sont en demande de concertations environnementales mais y participent avec différentes postures. Selon une personne interrogée, certaines restent dans un « combat de perceptions contre des perceptions » et s'y comportent finalement « comme des porteurs de projets » : leur projet est certes environnemental mais l'ouverture aux perceptions de l'autre reste limitée. Une autre relève que les associations de protection de la nature sont réticentes envers la diffusion des pratiques de concertation car elles craignent que les objectifs environnementaux ne se diluent dans la concertation, notamment face à d'autres enjeux comme l'enjeu démocratique. Leur objectif est la protection de l'environnement, elles se positionnent dans la concertation en tant que porte parole de l'environnement, et ne sont pas forcément prêtes à jouer le jeu de l'ouverture à la concertation ou à l'autre dans la concertation.

Les entretiens ont confirmé le fait que nombre d'associations environnementalistes sont avant tout dans une posture d'opposition radicale à des projets, dans des contextes tendus où il s'agit d'empêcher la réalisation d'un projet plutôt que de le co-construire par la concertation.

D'autres associations se positionnent comme médiatrices ou traductrices, à l'image des CPIE qui prennent parti pour une posture plus accompagnante que strictement militante. Les CPIE (Centres permanents d'initiatives pour l'environnement) se définissent dans leur charte comme des militants du dialogue territorial, qui ont notamment pour rôle de mettre en dialogue les acteurs autour d'enjeux environnementaux (fonction de facilitation du dialogue) et d'apporter de la connaissance à ceux qui vont décider (fonction de traduction scientifique).

---

<sup>2</sup> Baromètre de la concertation et de la décision publique, Res Publica et Harris Interactive. Une nouvelle édition a été réalisée en 2017.

Cette posture est souvent déconsidérée par des acteurs environnementaux qui la jugent insuffisamment engagée mais l'Union nationale des CPIE la défend et affirme qu'il existe une certaine répartition des rôles entre des associations plus offensives et d'autres plus médiatrices.

#### ■ **Des évolutions notoires et des clivages**

La posture des associations de protection de la nature (APNE) face à la concertation est marquée par plusieurs évolutions assez déterminantes. On observe d'abord que les associations les plus professionnelles ont de plus en plus recours à la vente de leur expertise sous forme de prestations pour se financer. Parmi les raisons de cette évolution figurent, selon elles, la substitution de subventions de collectivités par des appels d'offre, la raréfaction des financements publics et l'appel à des prestations de la part de commanditaires publics mais aussi privés (aménageurs notamment). Les associations les plus professionnelles captent ainsi des fonds sur lesquels elles réalisent une marge bénéficiaire qu'elles peuvent librement utiliser, mais qui leur sert surtout à maintenir leur capital de compétences avec des ressources humaines qualifiées. Ce recours à la prestation peut poser deux problèmes en termes de concertation environnementale. Il peut affecter l'indépendance de certaines APNE et leur capacité d'initiative propre si leurs ressources humaines sont absorbées par la réalisation de prestations. Il semble ensuite créer ou accentuer le fossé existant entre des APNE naturalistes professionnelles, intégrées dans des réseaux nationaux et des APNE nées dans les territoires, dont l'aire de « concernement » ou d'action est limitée à un territoire donné, qui sont moins professionnalisées.

Un autre déterminant de ce fossé est la complexité croissante des procédures, qui conduit certaines APNE professionnelles à se présenter comme seules capables de les déchiffrer. Ces deux éléments peuvent affecter la capacité de ces associations à

prendre l'initiative et à rassembler dans des concertations environnementales.

Une autre évolution observée semble cette fois favoriser une prise d'initiative en la matière, mais ne relève pas des mêmes associations. On observe ainsi que certaines fondations de protection de la nature (Nature et Découverte, Léa Nature...), de même que de simples APNE qui montent en compétence, évoluent de la protection simple de la nature à la prise en compte des interactions homme nature, ce qui semble plutôt positif et peut les conduire à initier des concertations environnementales.

#### ■ **La concertation fait moins peur aux entreprises qu'il y a quelques années**

Du côté des entreprises, une chercheuse note que les discours sont plus ouverts aujourd'hui qu'il y a plusieurs années, notamment au niveau de secteurs industriels comme celui des carrières. La concertation fait de moins en moins peur.

Nous le constatons également par exemple dans la façon dont les industriels de l'éolien abordent la concertation. Ceci ne les empêche pas de faire pression pour s'exonérer d'obligations légales de concertation, comme en témoignent l'article 35 de la loi sur la transition énergétique ou l'article 28 de la loi Macron, qui dispensent certains aménageurs d'obligations de débat : ces articles sont le fruit d'un jeu de lobbying et de négociation, dans une situation où, selon un chercheur, « *le rapport de force politique est désormais plus favorable aux entreprises, pour qui la concertation et la participation citoyenne sont clairement des contraintes à leurs projets* ».

Il est intéressant de noter que certaines entreprises comme RTE (Réseau de transport d'électricité) sont à la fois à la pointe de ce lobbying (dans le cas de la loi sur la transition énergétique) et plutôt à l'avant-garde des grandes entreprises en matière de concertation, preuve que, comme les associations, elles jouent à la fois le jeu du dialogue et du rapport de force. Il n'en reste

pas moins que là où elle a lieu, la concertation semble être mieux conduite et acceptée par les acteurs économiques, à la suite d'« avant gardistes » qui ont bien pris la mesure du risque sociétal que constitue l'opposition aux projets. Une personne souligne également l'intérêt des entreprises pour des concertations sur des projets de territoire : « *Les entreprises également attendent que des histoires et des avenir se dessinent sur les territoires : elles en ont besoin pour se projeter, entreprendre et innover* ».

#### ■ **Les collectivités publiques locales progressent dans ce domaine**

On observe un développement important des opérations de concertation mises en œuvre par des collectivités publiques locales, qui ont indéniablement progressé dans ce domaine.

Elles consacrent aujourd'hui des financements à la concertation et certaines d'entre elles, de niveau départemental ou régional ont créé des services spécifiques. Selon une chercheuse, « *La concertation a explosé dans les collectivités territoriales* », mais cette auteure souligne certaines réserves : d'une part ces pratiques relèvent souvent plus de l'information et de la communication que d'une véritable co-construction, d'autre part elles concernent surtout la participation citoyenne à des choix publics (élaboration de politiques publiques, choix d'aménagement) dans des domaines très différents dont l'environnement n'est qu'une partie. Nous ajoutons qu'un certain nombre de ces démarches sont imposées par la loi (code de l'environnement, code de l'urbanisme) et ne relèvent pas de démarches volontaires : elles ne sont pas toujours menées avec conviction et sont alors réduites en qualité.

C'est surtout dans le champ de la participation citoyenne que l'on observe, jusqu'en 2014, un développement des pratiques et une montée en compétence des agents territoriaux (même si leur compétence reste, de l'avis de nombreux professionnels et souvent de ces agents eux-mêmes, encore largement insuffisante). Des collectivités comme

Bordeaux, Lyon, Nantes, la région Rhône-Alpes ou la Région Nord Pas-de-Calais ont largement contribué à développer des pratiques participatives. Une myriade de petites collectivités ont également mené des expériences novatrices, appuyées par certains réseaux qui leur ont fourni un cadre méthodologique approprié : les CPIE, les CAUE (Conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement), les PNR (Parcs naturels régionaux). Dans certaines de ces collectivités pionnières, on a assisté à l'inscription de la participation dans les procédures, voire dans certains cas à une certaine routinisation. Cette situation n'est cependant pas générale et les pratiques traditionnelles de prise de décision restent majoritaire, aussi bien dans de grandes métropoles que dans de petites collectivités. Par ailleurs, y compris dans les collectivités pionnières, l'horizontalité de la concertation en tant qu'espace de dialogue inclusif se heurte parfois à la verticalité de processus décisionnels ancrés dans des cultures très hiérarchiques.

Dans le champ de l'environnement, des collectivités développent des actions allant dans le sens de la participation des citoyens à la préservation de l'environnement, mais qui ne relèvent pas de la concertation : le citoyen contribue à une opération de protection de l'environnement, dans une optique de participation contributive, sans avoir participé à sa conception.

Pour ce qui est des opérations qui semblent relever de la concertation environnementale, les enjeux environnementaux s'effacent parfois derrière un objectif de participation citoyenne, qui se suffit alors à lui-même, l'essentiel étant de « faire participer les citoyens ». Dans certains cas, on observe que l'objectif est de développer une démocratie participative (et de l'afficher) plus que d'obtenir une amélioration de l'action publique et de la gestion de l'environnement. Malgré ces réserves, il existe des évolutions, des progrès et un potentiel important en matière de concertation environnementale.

Il n'est pas certain cependant que cette tendance se poursuive. Il est encore trop tôt pour l'affirmer, mais le développement des pratiques de concertation semble avoir marqué le pas depuis les élections municipales de 2014. On note en tous cas un affaiblissement de ces orientations dans plusieurs métropoles ou villes (Bordeaux, Lyon...) et les évolutions sont très incertaines.

#### ■ *L'Etat résiste*

Les services de l'Etat résistent à la concertation, constat mis en avant par plusieurs de nos interlocuteurs, qu'ils viennent du monde de la recherche, des collectivités territoriales ou des associations : on parle de surdité, condescendance, incapacité à innover, incapacité à tenir compte des dynamiques locales qui ne sont pas de son fait. Accusés par les collectivités territoriales et les associations de ne pas être capables d'évoluer en fonction des attentes de la société, les services de l'Etat restent souvent peu sensibles à la concertation et font l'objet de très vives critiques dans ce domaine.

La CNDP (Commission nationale du débat public) est la principale institution publique française dans le champ de la concertation et de la participation, au moins au niveau national. Si son champ d'action (les grands aménagements) est limité, son impact va bien au-delà. La CNDP contribue à légitimer, notamment auprès des élus, le principe de participation du citoyen et des organismes collectifs à la décision publique. Elle vulgarise également des outils : traditionnellement le débat public, mais aussi les ateliers de travail thématiques et, depuis 2014, les conférences de citoyens. L'un des objectifs de la CNDP dans les années à venir est d'élargir son champ d'action aux projets de moindre importance.

Du côté des institutions de l'environnement, les dernières années se sont caractérisées par des réductions drastiques de moyens, qui sont très sensibles par exemple au niveau des Directions Régionales de l'Environnement, de

l'Aménagement et du Logement (DREAL). Le ministère de l'Environnement voit son influence sur les autres ministères considérablement réduit. Dans ce contexte, la concertation environnementale est plutôt un sujet « *Stop & go* » : on s'en sert, on le laisse de côté, on le reprend... Dans certaines agences publiques, la concertation semble faire l'objet d'un intérêt cyclique.

Au plus haut niveau de l'Etat, on notera que le contexte de crise économique et les discours sur la nécessaire simplification du droit français et des administrations territoriales autorise une certaine prise de distance vis à vis d'exigences de concertation. Mais la montée des conflits environnementaux, dont Notre Dame des Landes et Sivens ne sont que les parties émergées, pourrait faire pencher la balance dans le sens inverse. La notion de « dialogue environnemental » mise en avant par Ségolène Royal en 2015 constitue un essai de réponse à ces besoins contradictoires. La tendance dans les prochaines années est incertaine.

Il ressort de ce panorama une culture de la concertation environnementale qui progresse, même s'il existe certaines résistances et effets cycliques d'impulsion puis de délaissement relatif.



## Autour de la concertation environnementale : la mobilisation, l'échange et la production de savoirs

### ■ *La recherche*

Des chercheurs dont les travaux portent directement sur la concertation et la participation du public ont eu l'opportunité d'obtenir des financements pour leurs projets dans le cadre de programmes tels que *Concertation Décision Environnement*. Mis en place par le ministère de l'Environnement en 1999, ce programme s'est clôt en 2014 après avoir financé des recherches, organisé des séminaires et publié plusieurs ouvrages. Il a joué un rôle pionnier et a largement contribué à structurer un champ de recherche qui s'est maintenu depuis lors. Il n'a pas été reconduit : un expert précise que la dynamique qui s'est créée lors des séminaires de ce programme n'a pas été rompue, mais cependant « *la fin de CDE a été un peu compliquée* », car « *ça a coupé le financement public pour des « petits » projets* » par rapport à des projets ANR [Agence Nationale de la Recherche] » (...). « *Le financement pour la recherche est plus difficile* ».

Le GIS « Démocratie et participation », créé en 2009, occupe l'espace des recherches dans le domaine, organise des événements et publie la revue « Participations ». Il regroupe de nombreux chercheurs, notamment dans le domaine de la sociologie et des sciences politiques. Il offre un cadre d'échanges sur les sujets théoriques et pratiques liés à la participation, mais ne remplace pas l'espace d'échange qui existait autour de CDE, centré

sur des questions environnementales, sur la concertation et sur ses enjeux et effets environnementaux, et qui se voulait en outre plus ouvert aux praticiens. Il existe également le Centre de recherche Connect (financé notamment par l'ESSEC, la Fondation de France et SNCF Réseau), qui promeut les échanges scientifiques et le partage d'expériences et entend produire de la recherche plus adaptée aux attentes de certains acteurs du champ de la concertation.

De façon générale, on observe que le débat public et la concertation autour de grands projets d'aménagements draine des financements et l'attention de chercheurs, notamment réunis dans le GIS Démocratie et Participation, mais la concertation autour de l'environnement dans les territoires, qui intéresse la Fondation de France passe en arrière plan. Le « monde participationniste » a relégué la concertation environnementale en arrière plan : sa préoccupation est avant tout la participation pour elle-même et pour un renouveau démocratique, plus que pour la gestion concertée de l'environnement. La recherche sur la concertation environnementale territoriale, conduite le plus souvent hors d'outils ou procédures spécifiques, s'est peu développée et n'est pas aujourd'hui mise en avant.

### ■ **Les associations et réseaux d'échange et production de savoirs**

Dans le domaine associatif, certains réseaux ou fédérations se sont saisis depuis plusieurs années des questions de concertation, notamment le réseau des CPIE et celui des CAUE, même si tous leurs membres ne sont pas concernés par cette question. C'est le cas également du Comité 21. Il existe par ailleurs des associations et réseaux spécialisés dans le domaine de la concertation et de la participation qui jouent un rôle actif de création d'espaces d'échange entre praticiens, élus, chercheurs, entreprises... Les dernières années ont été marquées par :

- le développement des activités de l'Institut de la Concertation, créé en 2008, qui compte plus de 900 membres (en mars 2016), qui organise des événements d'ampleur locale et nationale et qui développe systématiquement des partenariats avec d'autres acteurs de la concertation ;
- la poursuite des activités de Décider Ensemble, association proche du monde politique et de l'entreprise, qui cherche à s'ouvrir au monde des collectivités territoriales. Décider Ensemble est un partenaire de l'Institut de la Concertation ;
- l'atonie de l'AIP2 (Association internationale pour la participation du public), antenne française d'un réseau international pourtant dynamique dans le monde anglo-saxon, mais qui n'a visiblement pas réussi à trouver sa place dans le paysage hexagonal ;
- l'apparition récente (2014) de Débatlab, association née d'un groupe de consultants qui voulaient rénover le débat public, puis fédérer les professionnels de la concertation, et dont l'évolution reste incertaine ;
- dans le domaine des rapports Etat-citoyen, l'apparition récente (2012) de Démocratie ouverte, association qui souhaite promouvoir les pratiques de gouvernement ouvert (OpenGov) inspirées de l'expérience américaine et fertilisées par les initiatives d'ouverture des données publiques. Elle a

créé notamment le site « Parlement et Citoyens » ;

- dans le domaine des mouvements citoyens, l'apparition récente (2014) de la coordination nationale « Pas Sans Nous », qui se veut être un « syndicat des quartiers populaires » et qui pose la question des rapports entre citoyens et institutions dans le domaine de la ville.

Le panorama des associations et réseaux est donc en évolution, avec d'une part, des organismes actifs dans le domaine de l'environnement ou de l'urbanisme qui se saisissent de la question de la concertation et acquièrent des compétences ; d'autre part des organismes spécialisés qui se renforcent ou qui se créent dans le champ très large de la démocratie et de la participation.

Ce panorama montre une polarisation de la recherche comme des réseaux d'échange et de production de savoirs, à quelques exceptions près, autour de la question de la participation démocratique, plus que de celle de la concertation environnementale territoriale. Ce panorama devrait comprendre les organisations de formations, que nous allons maintenant considérer en abordant la question de l'ingénierie de la concertation.

### ■ **Les professionnels de la concertation environnementale**

Les individus impliqués au quotidien dans les concertations environnementales peuvent être classés en différentes catégories :

- des agents de collectivités territoriales ou d'associations. Pour la plupart d'entre eux, la concertation représente une partie de leur travail, mais certains y passent l'essentiel de leur temps, à l'image de « techniciens – médiateurs » de rivière, ou encore d'agents de collectivités impliqués dans l'élaboration de projets de Parcs naturels régionaux ou d'Agenda 21 ;
- On trouve également des « concertants » dans certaines entreprises publiques ou privées, qui mettent en œuvre des

concertations au nom de leur entreprise ou la représentent tout en se référant à leur hiérarchie pour la prise de décision ;

- des facilitateurs, issus de bureaux d'étude, d'associations, voire de collectivités, souvent porteurs d'une offre d'appui à la concertation.

On remarque que les recherches portant sur l'ingénierie de la concertation s'intéressent surtout aux facilitateurs et offreurs de services d'appui, ainsi qu'aux dispositifs et outils mobilisés, alors qu'elle fait très peu de cas des agents des collectivités, associations ou entreprises qui en sont partie prenante : c'est une catégorie « oubliée », alors qu'elle supporte l'essentiel du travail de concertation environnementale .

Une autre remarque tient au rapport entre des militants de la concertation environnementale et de nouveaux entrants, au sein de ces professionnels. Selon Magali Nonjon <sup>3</sup>, parmi les professionnels de concertation figurent des militants de la première heure, qui se sont mobilisés pour la participation citoyenne, notamment dans le cadre des politiques de la ville, ou pour la concertation, cette fois plutôt dans le monde rural. Ces militants se sont professionnalisés pour faire face à la concurrence de « nouveaux entrants » qui n'avaient pas leur engagement mais proposaient des outils plus normés, probablement plus rassurants pour les commanditaires. Ces militants ont évolué tout en gardant une « double-casquette » de militants et de professionnels, mais ont perdu du terrain. Les savoir-faire militants ont été largement « rendus invisibles » durant les années 2000 selon cette auteure, d'une part du fait de ce jeu de concurrence qui a mis en avant des outils, procédures et normes avancés par des acteurs qui se voulaient professionnels, d'autre part en raison de la montée en puissance des acteurs

---

<sup>3</sup> Nonjon M., Professionnels de la participation : savoir gérer son image militante, *Politix* 2005/2, n° 70, p. 89-112.

publics comme acteurs dominants offreurs de dispositifs participatifs, reléguant en arrière-plan les associations et les initiatives d'essence militante.

Un expert note quant à lui que ces acteurs militants restent présents dans l'appui à la concertation environnementale, avec une posture spécifique qui leur permet de rester identifiés: il s'agit souvent d'« acteurs hybrides » à l'interface entre la consultance et la recherche (les associations Arènes ou Geysler, la Scop Médiation & Environnement, le cabinet Res Publica...). Ils n'en ont pas moins perdu du terrain parmi les professionnels de la concertation.

#### ■ *L'évolution des outils, entre standardisation et réinvention*

On observe une certaine standardisation des outils et démarches proposés aux porteurs de projets de concertation environnementale. Dans « la participation en kit », Julia Bonaccorsi et Magali Nonjon<sup>4</sup> évoquent ainsi la professionnalisation de l'ingénierie de la participation, qui s'accompagne d'une homogénéisation et d'une standardisation des pratiques, à partir de « kits » composés d'outils proposés par les consultants.

C'est une évolution que nous observons, avec des professionnels qui proposent une offre standardisée, à reproduire dans une large gamme de situations rencontrées, là où ils proposaient auparavant des démarches pensées au cas par cas : l'enjeu est de montrer que l'on a les bons outils, ce qui semble plus facile que de montrer que l'on a la capacité d'inventer une démarche ad hoc, adaptée à la situation rencontrée.

Ceci a des conséquences négatives en termes de qualité de l'offre d'appui et d'approche de la concertation par certaines parties prenantes qui l'assimilent strictement à ce qu'ils ont appris en formation ou de la part

---

<sup>4</sup> Bonaccorsi J., Nonjon M., 2012. « La participation en kit » : l'horizon funèbre de l'idéal participatif », *Quaderni*, 79, pp ; 29-44.

d'accompagnants. Notons que si les consultants sont en première ligne de cette offre, certains collectifs de recherche, des associations, mais aussi des organisations telles que la Commission Nationale du Débat Public, la Fédération des Parcs Naturels Régionaux ou l'Agence des Aires marines Protégées sont producteurs de standards et de normes à partir des guides méthodologiques qu'ils produisent.

Ce mouvement est (partiellement, il nous semble) contrebalancé par une activité de récréation permanente d'outils « sur mesure » et par l'activité d'autres professionnels de la concertation qui s'opposent à toute standardisation pour réinventer les choses au cas par cas. Ceci est le fruit d'une tension entre une demande de sécurisation par des références normées, qui tient sa légitimité au fait que de nombreuses dérives sont observables, puis une demande d'innovation méthodologique permanente, l'innovation étant par exemple souvent demandée dans les marchés publics. Cette tension est aussi liée à une concurrence croissante : certains intervenants misent sur une certaine standardisation pour rassurer leurs interlocuteurs et faire l'économie de la réinvention, d'autres misent sur la différenciation en créant de la nouveauté.

Alors que certains mettent en cause une standardisation des pratiques vue comme une dérive (notamment Magali Nonjon), d'autres critiquent au contraire la réinvention permanente, comme cet expert qui met en cause *« la demande d'innovation méthodologique, principalement demandée par les élus locaux pour se distinguer et construire leur image, ou par les services des collectivités pour attirer de nouveaux publics ; il est difficile à la fois d'innover en permanence et de consolider les acquis »*. Il observe *« des réticences qui tiennent à la crainte de stabiliser, de standardiser, de figer, voire de bureaucratiser la concertation »*. Or selon lui, il est nécessaire de stabiliser des pratiques ou au moins des principes méthodologiques.

L'existence de modèles-types est sans doute

un atout pour offrir des points de repère à des praticiens novices en la matière et pour diffuser la concertation environnementale, mais le « sur-mesure » nous semble capital pour répondre à des enjeux et situations extrêmement divers. L'incitation au « sur mesure » et à l'innovation nous semble être un enjeu crucial.

L'évolution des outils et de l'offre d'appui à la concertation environnementale répond à une demande manifeste, de la part d'élus, agents de collectivités ou entreprises publiques ou privées de donner à voir la concertation et la participation. Il s'agit d'assurer ce que Bonaccorsi et Nonjon (2012) appellent la « monstration » de la participation, objectif qui n'est pas sans effets sur l'irruption de nombreux spécialistes de la communication qui affichent une offre d'ingénierie de la concertation fortement inspirée d'outils et pratiques de communication, avec des glissements notoires et des confusions entre communication, information, consultation et concertation.

Il s'agit certes de communiquer pour inviter les parties prenantes à investir les espaces de concertation, mais il s'agit aussi de montrer qu'il existe une concertation (même lorsque sa qualité est discutable) et une participation citoyenne, de façon à légitimer des politiques et projets. Ceci pose certains problèmes en termes de qualité de la concertation, lorsque ceci relègue des savoir-faire précieux au second plan.

#### ■ **L'évolution et le poids de la formation**

L'offre de formation connaît un fort développement depuis quelques années, principalement dans le domaine des formations courtes destinées aux praticiens. Le site de l'Institut de la Concertation a par exemple recensé 61 offres de formation en 2014, soit 5 par mois en moyenne, réparties dans diverses villes de France (de 1 à 18 par mois à l'exception du mois d'août). Il s'agit de modules de 1 à 5 jours, portant sur le travail en coopération, l'organisation de concertations, les techniques d'animation ou

les méthodes (organiser un forum ouvert, susciter la participation, animer des réunions, etc.).

Ces offres sont le fait de consultants ou d'associations proches des praticiens (Res Publica, Atelier de l'Ubuntu, Lisode, Arènes, Geysers...), ou bien d'associations d'éducation populaire (Le Pavé), de démarches coopératives (Alter Ego), d'écocitoyenneté (Anciela, Vivacités), d'éducation à l'environnement (Ifrée), de développement local (Unadel) ou encore d'économie solidaire (APEAS) ainsi que de CPIE, de CAUE, de Conservatoires d'espaces naturels, etc. Des organismes spécialisés dans la formation pour adultes proposent également des modules de formation courts : c'est le cas du CNFPT (Centre national de la fonction publique territoriale) et de l'ATEN (Atelier technique des espaces naturels).

Cette liste n'est évidemment pas exhaustive. De nombreuses formations internes à des réseaux se mettent également en place à l'échelle nationale (par exemple l'Union nationale des CPIE accompagne la formation d'agents des CPIE avec l'aide de Mairie Conseil), ou régionale (par exemple l'Union régionale des CPIE de Rhône Alpes forme des acteurs à la concertation environnementale pour qu'ils « osent » agir sur leur territoire dans ce domaine, avec son dispositif « Osons Agir »).

Du côté des formations longues, le master « Ingénierie de la concertation » de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne est le seul spécialisé dans ce domaine, mais plusieurs autres masters donnent place aux questions de concertation (Ingénierie de la prospective et de la concertation de Science Po Rennes ; Métiers de l'évaluation et de la concertation de l'Université de Toulouse). Une formation qualifiante longue s'ouvrira à la rentrée 2015 en Poitou-Charentes (Ifrée et ATEN) et un DU (Diplôme universitaire) est également en projet à l'Université de la Rochelle. Enfin, de nombreuses formations universitaires dans plusieurs disciplines intègrent dans leur cursus quelques heures ou

quelques journées de cours permettant une initiation à la concertation.

Du côté des formations en ligne, l'offre est en revanche très peu abondante mais pourrait se développer prochainement. L'UVED (Université Virtuelle Environnement et Développement durable) met en ligne des ressources depuis plusieurs années. Deux autres projets sont en cours d'élaboration pour 2016 : l'un porté par Comédie (sur la concertation et l'environnement), l'autre par Citego et le CNFPT (sur la démocratie participative). Cependant, il existe sur internet des éléments d'information de plus en plus nombreux, notamment sur les questions de méthode, mis à disposition par des organismes les plus divers. Cette « offre diffuse » contribue probablement à l'amélioration des connaissances des praticiens, même si elle n'est pas exempte de risques, notamment celui de plaquer sur des situations précises des méthodes inappropriées.

A part le master de la Sorbonne qui vise à former des spécialistes, ces formations visent à donner une compétence supplémentaire à des professionnels qui sont par ailleurs animateurs, agents territoriaux, consultants, etc. dans des domaines divers (environnement, urbanisme, développement local...).

### ■ *Le développement des compétences*

Selon Laurent Mermet, le fait que le discours sur la concertation et la participation soit devenu dominant a des effets négatifs mais il a aussi apporté beaucoup et les compétences se sont développées. Nous avons vu que les formations à la concertation sont de plus en plus nombreuses : signalons également que l'ATEN comme l'Union nationale des CPIE travaillent sur des référentiels de compétences relatifs aux métiers de chargés de mission « environnement et Développement Durable ». Ces travaux ne peuvent que conduire à une meilleure prise en compte des compétences nécessaires à la conduite de la concertation.

Ces formations sont intéressantes, ne serait-ce que parce qu'elles montrent, de par leur existence, qu'il existe une ingénierie spécifique à la concertation, basée sur des compétences et des outils spécifiques, ce qui est loin d'être perçu par certains décideurs. Certaines offres de formation nous semblent souffrir de la tendance à la normalisation déjà évoquée, avec des professionnels qui apprennent une méthode envisagée comme LA méthode, sans apprendre à raisonner la conduite de la concertation de façon ad hoc et en cours d'action (ce qu'une chargée de mission qualifie d'« improvisation construite »). Quoiqu'il en soit, ces formations apportent un plus, tant au niveau de la conduite de la concertation que de la compréhension et de l'exigence des parties prenantes en matière de concertation, lorsqu'elles ont été formées dans ce domaine.

Tout en saluant le développement de concertations portées par les collectivités, une chercheuse souligne la nécessité de « *gros efforts à faire du côté de la formation des fonctionnaires territoriaux* » dans ce domaine. C'est également ce que nous avons constaté, avec des fonctionnaires territoriaux qui hésitent parfois entre un management très hiérarchique et vertical d'une part, une gestion plus horizontale, transversale et ouverte au dialogue d'autre part.

#### ■ **La concertation, avec ou sans ingénierie spécifique**

Les aménageurs, les collectivités territoriales, l'Etat ou des institutions comme la Commission nationale du débat public font assez généralement appel à une ingénierie de la concertation externe (même lorsqu'ils ont des compétences en interne), en ayant recours à des consultants. Outre la qualité des outils proposés, parfois standardisés et reproduits à l'identique de situation en situation de façon à limiter les coûts de conception, une limite de cette pratique est sa mobilisation sur de courtes durées pour des processus longs, alors même qu'il faudrait continuer à accompagner des dynamiques

créées en aval de la concertation.

A des échelles inférieures à celles d'un département, le recours à une ingénierie externe se fait beaucoup plus rare. Plus encore, les initiatives soutenues par la Fondation de France mettent très rarement en jeu des spécialistes de la concertation et de la participation : elles reposent beaucoup plus souvent sur des acteurs qui ont une entrée professionnelle thématique, voire sectorielle (l'environnement, l'agriculture, le développement local) et pour lesquels la concertation est une pratique professionnelle quotidienne, à laquelle ils ont rarement été formés.

Les pratiques de ces acteurs sont très peu étudiées. Lors de l'enquête en ligne réalisée dans le cadre de l'évaluation, nous avons interrogé à la fois l'identité de ces agents (qui anime, facilite, porte le processus ?), leur formation et les modalités d'acquisition de compétences relatives à la concertation (quelle place de la concertation dans leurs missions ? En quels termes et fonctions leurs missions relatives à la concertation sont-elles déclinées ?), puis les outils et pratiques qu'ils mettent en avant (utilisez-vous des méthodes, outils, pratiques spécifiques ?)<sup>5</sup>.

#### ■ **Le financement de la concertation environnementale territoriale**

Il existe peu de financements nationaux dédiés et l'appel à projets de la Fondation de France semble occuper une position très spécifique. Un agent public précise par exemple que « *la Fondation de France est un peu la seule à s'afficher financeur de projets de concertation* ».

Dans le temps, de façon constante, la Fondation de France assure un continuum

---

<sup>5</sup> Voir aussi sur ces sujets : Compte-rendu du Séminaire « Professionnels de la concertation » Institut de la Concertation, 2013 ; Ethique de la concertation et déontologie des praticiens : quelques questions soulevées dans le cadre de l'Institut de la Concertation. Pierre-Yves Guihéneuf et Audrey Richard Ferroudji, 2012.

dans le financement de la concertation, ce qui n'est pas le cas des pouvoirs publics qui financent ponctuellement des projets, en fonction de l'intérêt qu'ils y trouvent, ou en fonction d'une tendance du moment.

Les collectivités territoriales lancent de plus en plus de marchés publics autour de concertations dont certaines ont un caractère environnemental. Par ailleurs, elles engagent elles-mêmes de plus en plus de concertations environnementales. C'est le cas par exemple du conseil Général du Gard qui finance des concertations pour l'élaboration participative de « Plans Locaux d'Urbanisme durables », qu'il entend labelliser. Une expérimentation est en cours, accompagnée par un cabinet spécialisé. C'est encore le cas du conseil Général du Val de Marne qui a financé l'élaboration concertée d'une politique départementale de l'eau, qualifiée de « Plan Bleu ». Ces opérations sont des lieux d'expérimentation intéressants : les acteurs associatifs interviennent parfois comme prestataires, mais ce n'est pas pour eux une source de financement conséquente. Et ces collectivités sont elles-mêmes en quête de financements.

Une collectivité affirme qu'elle essaie aujourd'hui de faire financer la concertation sur des financements non spécifiques, par exemple des fonds européens contenant une ligne sur les « *stakeholders engagement* » : la concertation serait-elle entrée dans la normalité des projets, au point de rendre des financements spécifiques moins nécessaires ? Ceci fait partie des évolutions observées au niveau des collectivités mais, à notre sens, la concertation autour d'enjeux environnementaux continue à requérir des financements spécifiques.

Un réseau associatif de développement durable souligne le fait que dans le domaine de la concertation, « *il est compliqué de travailler avec les collectivités* », car les associations sont en concurrence avec des bureaux d'étude et car ces collectivités sont soumises aux règles européennes de la concurrence, avec des procédures complexes.

Par ailleurs, selon ce réseau associatif, les collectivités se technicisent de plus en plus, le politique ne parvient plus à décider, ce qui pose également problème.

Ce réseau souligne l'existence d'un paradoxe, entre une réelle prise de conscience de l'intérêt du recours à la concertation et des difficultés d'accès au financement pour les associations, dans ce domaine. Les années 2015 et 2016 s'avèrent critiques. Par ailleurs, tout ce qui se trouve dans le champ de la nouveauté et de l'innovation ne trouve pas sa place dans un modèle où les associations ne peuvent pas faire de bénéfice et où la vie associative n'est pas financée. On souligne également le fait que les financements sont très sectorisés, « *or le territoire a besoin de transversalité* ».

En conclusion, on constate un investissement plus conséquent des collectivités publiques dans la concertation environnementale. La concertation semble aujourd'hui mieux intégrée dans leurs projets environnementaux et de développement durable. Mais elles restent en manque de moyens pour les financer. Il en ressort une difficulté persistante (voire croissante) pour les associations à développer des activités dans ce domaine. Le caractère très sectorisé des financements, les cadres financiers et réglementaires contraignants imposés par les financeurs publics laissent peu de marges de manœuvre aux associations.

## Quelques enjeux pour l'avenir

Le panorama des acteurs et organismes agissant dans le monde de la concertation a profondément évolué, marqué par des tendances de fond, notamment la professionnalisation de certains acteurs, l'apparition de nouveaux venus et certaines recompositions entre eux.

Les organismes acteurs de la concertation sont traversés par des évolutions contradictoires : d'un côté, une montée en compétence (parfois une professionnalisation) facilitée par l'offre de formation, par les apports de la recherche et par les attentes des citoyens, eux-mêmes de mieux en mieux informés des conditions d'une « bonne » concertation et donc de plus en plus exigeants. De l'autre côté, des commandes publiques hésitantes et rendues plus rares dans un contexte de crise, un monde des administrations publiques qui fait le grand écart entre des démarches volontaristes et d'innombrables résistances, des organismes (recherche, réseaux, associations) dont le fonctionnement reste précaire et la pérennité loin d'être assurée.

Le champ de l'environnement, qui a longtemps été moteur dans l'évolution des pratiques de concertation, est aujourd'hui rejoint par l'émergence d'autres champs. En particulier, les collectivités, au cours des dernières années, ont ouvert (ou réouvert) à la concertation des questions comme celles de l'urbanisme, des transports, de la santé ou des quartiers. Des associations comme Décider Ensemble ou l'Institut de la Concertation s'en sont fait l'écho. Des consultants se sont

engouffrés dans le « marché » offert par le débat public, les grands aménagements ou les politiques urbaines. La montée de ces nouveaux champs et le développement de ces nouveaux acteurs ont contribué à une diversification des méthodes et des objectifs, qui ont fait évoluer à leur tour les pratiques de la concertation environnementale.

### ■ *Tenir compte des limites de la concertation environnementale*

La concertation environnementale se développe donc et diversifie ses méthodes mais se heurte à des limites qui affectent son efficacité.

#### **Une première limite : trop de concertation tue la concertation.**

Denis Bourque, dès 2008 au Québec, parlait d'« hyper-concertation », avec des acteurs (souvent les mêmes) trop sollicités. Ce n'est pas autre chose qu'évoque cette experte lorsqu'elle affirme que « *la multiplication des processus de concertation sur les territoires épuise les associations* », ce qui semble particulièrement vrai pour les APNE les plus compétentes, sollicitées de toute part. Selon elle, « *les comités qui se multiplient, les processus réglementaires et volontaires qui se superposent : tout cela crée de la confusion. Il serait nécessaire de mieux intégrer les processus, de leur donner de la cohérence, de privilégier la concertation en amont sur certains schémas-clés : les transports, l'énergie, les déchets...* ».



**Seconde limite : les concertations de façade, le fait de « se concerter pour se concerter », les démarches menées par obligation mais a minima... sont autant de défauts de finalité.**

Selon un chercheur qui considère que le discours sur la concertation et la participation du public est devenu un discours dominant y compris sur le plan international, « *comme tous les discours dominants, il alimente une idéologie et il crée du déni* ». L'idéologie consiste à en faire un recours applicable partout et pour tout, le déni consiste à qualifier de coopération ce qui n'en est pas et à développer, derrière cette mise en scène, des stratégies de résistance face aux revendications en faveur de l'environnement ou des stratégies qui privilégient clairement l'économie au dépend de l'environnement.

On constate en effet une confusion persistante entre des pratiques de concertation, communication, information, consultation. Cette confusion est notamment alimentée par des spécialistes de la communication, par le fait que le terme de « concertation » n'est pas défini dans la loi, ce qui laisse la porte ouverte aux interprétations les plus fantaisistes et les moins engageantes, par le fait que la concertation est affichée comme une bonne chose y compris lorsque celui qui la conduit la réduit à un travail d'information, de consultation, voire de communication. Il semble important d'amener les porteurs de projets à être précis sur ce qu'ils veulent faire et à respecter leurs engagements.

Les fausses concertations laissent un goût amer aux parties prenantes et peuvent alimenter leur radicalisation.

C'est le cas également de l'absence de prise en compte des fruits du dialogue. Selon une experte, « *la société civile demande à pouvoir donner son avis en amont des décisions mais également à ce que ces avis soient écoutés, pris en considération. Dans le cas contraire, les concertations de façade créent des réactions désabusées et « antisystème », alimentent les théories du complot, et contribuent à*

*radicaliser les rapports sociaux* ». Ces situations alimentent la montée en puissance de conflits d'environnement nouveaux.

**Troisième limite : la concertation n'est pas valide partout et pour tout**

Le discours sur la participation et la concertation étant devenu « vendeur », on promeut parfois la participation du public et la concertation y compris quand ce n'est pas justifié. Selon un chercheur, le compromis n'est pas toujours possible et « *il est difficile, mais nécessaire, de distinguer les situations qui ont un potentiel de coopération et celles qui n'en ont pas (...)* Certaines situations sont porteuses d'une dimension adversative irréductible qui suppose finalement un arbitrage politique : c'est le cas notamment quand certains acteurs ont pour projet de s'approprier ou de détruire des biens auxquels d'autres acteurs sont attachés. Dans ce cas, il n'existe pas de solution gagnant-gagnant et l'affrontement fait partie du jeu politique ». Pour lui, « *L'enjeu aujourd'hui est donc de distinguer les situations où il est possible d'envisager des coopérations gagnant-gagnant et les situations où ce n'est pas possible* » (...). Il n'est pas facile de distinguer ces situations ex-ante mais il faut essayer de le faire ».

**Quatrième limite : la concertation ne renverse pas les rapports de force et ne réduit pas les fractures sociales.**

Le champ de pertinence de la concertation et de la participation est également limité par le fait que ce ne sont des supports de transformation ni des rapports sociaux, ni des fractures sociales. Ainsi, selon un chercheur, la prolifération d'initiatives citoyennes ne crée pas nécessairement de la démocratie et ne réduit pas les fractures sociales : « *On peut très bien imaginer, comme dans le cas de la Silicon Valley, un modèle de développement qui fasse une large place aux innovateurs sociaux, à la mise en réseau et au partage, à l'horizontalité, tout en laissant dans la marginalité une partie importante de la société* ». Selon lui, la concertation n'a pas le

pouvoir de renverser les rapports de force entre acteurs privés et elle peine à faire évoluer les rapports de force entre acteurs privés et publics. Finalement, selon une experte, un maire a des obligations de concertation, mais dans beaucoup de domaines, il peut toujours passer en force. Selon elle, « *le terrain de jeu n'est pas équilibré* ». Il semblerait que la concertation se développe et soit acceptée dans la vie publique, à condition qu'elle ne modifie pas l'ordre établi.

### **Dernières limites : la concertation est limitée dans son articulation avec la décision et trop sectorisée.**

Selon la même experte, la question des processus de concertation a été très investie, beaucoup moins celle des effets et impacts sur les territoires, et notamment la question de l'articulation entre la concertation et la décision publique. « *Les espoirs du départ ne sont pas satisfaits, ça ronronne* ». Pour elle, l'enjeu serait d'en finir avec la concertation sectorisée (sur un sujet puis sur un autre), pour mieux aborder des enjeux de changement plus globaux au sein de la société.

Finalement, la concertation se développe, crée des attentes mais se heurte à des limites et alimente des insatisfactions : celles-ci contribuent au développement d'une nouvelle conflictualité environnementale, évoquée par plusieurs de nos interlocuteurs.

### **■ Faire face à un retour des conflits d'environnement ?**

Selon un expert, le plus marquant au cours des dernières années est le retour de la conflictualité environnementale. Une autre note que les Zones à défendre (ZAD) se multiplient : il y en a même sur des projets éoliens. Il s'agit pour elle du signe d'une réouverture des conflits. Un chercheur évoque quant à lui « *une contestation radicale de la démocratie représentative, qui se situe dans une histoire ancienne mais qui est portée plus récemment par les zadistes ou les indignés* ».

Le développement de cette contestation semble être le fruit à la fois d'une crise de confiance entre élus et citoyens qui ne cesse de s'aggraver et de l'insatisfaction d'acteurs porte-paroles de l'environnement vis à vis de processus de concertation. Un expert note une « *forte contestation des dispositifs de concertation, non pas pour ce qu'ils sont mais pour ce qu'ils produisent : le lien entre concertation et décision est très insuffisant aux yeux d'une part importante de la population* ». Dès lors, la contestation organisée et canalisée par la concertation quitte ce cadre pour s'exprimer sous des formes radicales. Même si tous les parcours des zadistes ne sont pas ceux-ci, loin s'en faut, le développement des contestations radicales montre qu'améliorer la concertation environnementale est un enjeu majeur pour garder les parties prenantes dans un cadre de dialogue construit et constructif. La responsable d'une association affirme que « *nous ne sommes pas zadistes mais nous constatons que les ZAD sont le plus pur produit de concertations mal menées* ».

Un autre chercheur, évoquant également ces contestations radicales, se montre peu optimiste. Selon lui, les chocs portés par les projets imposés (et nous ajoutons ici des projets soumis à une « fausse concertation », ce qui revient à une imposition) mettent à mal les dynamiques de coopération qui peuvent se développer sur les territoires. Les associations sont démunies face à la contestation car elles manquent de moyens et ne savent pas à qui s'adresser. Dans un tel contexte, il est logique que l'on voie se développer une contestation radicale et que des activistes parfois violents en tirent parti.

Ce chercheur fait le lien entre la radicalisation des oppositions et l'affaiblissement du secteur de l'environnement depuis 2007, marqué par un « *démembrement progressif de l'administration environnementale et une réduction des aides publiques aux associations* ». La capacité des associations à entendre et faire remonter les plaintes formulées par les citoyens et la capacité de

l'administration environnementale à instruire ces plaintes constituait un système d'écoute de la société par le pouvoir politique et fournissait un cadre d'expression aux mécontentements.

Au même moment, le gouvernement s'engage dans une politique de relance économique basée sur des projets « top-down » et néglige les initiatives « bottom-up », y compris dans le champ économique. Cela génère inévitablement des contestations, comme on l'a vu pour des projets comme l'aéroport Notre-Dame des Landes, le barrage de Sivens ou le projet de Center Parc de Roybon. Pour ce chercheur, les conflits d'environnement ne sont pas un problème en eux-mêmes, le problème réside dans les conflits perdus pour la cause de l'environnement et dans la violence que cela entraîne. Pour lui, même quand la coopération n'est pas possible et qu'un arbitrage politique doit être rendu, il importe que cet arbitrage soit précédé d'une instruction rationnelle, donc contradictoire.

Un expert met en avant l'hypothèse d'un autre facteur de retour de la conflictualité environnementale, cette fois d'ordre générationnel. Selon lui, les pratiques d'éducation à l'environnement mises en œuvre depuis vingt ans ont accru la sensibilité des jeunes générations envers l'environnement alors que le monde des décideurs n'a pas évolué de la même façon et que les objectifs économiques restent prioritaires dans de nombreux choix d'investissement. De ce fait, les attentes restent insatisfaites et les oppositions se radicalisent. Les jeunes sont animés d'un idéal en matière d'environnement, validé par la société et reconnu pertinent par les médias et par l'actualité. Parallèlement à cela, l'idéal démocratique a également progressé dans la société, en France comme dans de nombreux autres pays, alors que les pratiques démocratiques ont peu progressé et que les modes de prise de décision n'ont sensiblement pas bougé.

Nous identifions donc ici plusieurs facteurs de la montée d'une conflictualité

environnementale qui échappe à tout cadre de dialogue : ce sont l'aggravation générale de la crise de confiance entre les élus et les citoyens, la conscience environnementale croissante des jeunes générations, la vacuité de certains processus de concertation, le démantèlement d'un dispositif d'écoute des acteurs environnementaux par le pouvoir politique.

#### ■ ***La concertation environnementale, plus que jamais nécessaire***

Un chercheur souligne le fait que « *la création d'espaces locaux de concertation permet à des acteurs qui sont porteurs de préoccupations environnementales de se faire entendre* ». Elle réduit le risque d'une absence de prise en compte des enjeux environnementaux. Même dans un contexte de montée de conflits, et peut-être plus encore dans ce contexte, elle est indispensable.

Les initiatives locales de concertation que soutient la Fondation de France sont vitales notamment parce que, dans le cas contraire, on risque fort de négliger les enjeux environnementaux. Pour un chercheur interrogé, la gouvernance partagée des biens communs est bien une démarche de démocratie et plutôt que vouloir « faire du nombre » en invitant à participer le maximum de personnes, il est préférable de se demander si tous les intérêts, les points de vue, les expériences sont bien représentés, à partir d'un exercice de cartographie de la diversité des acteurs et en se gardant la possibilité d'intégrer des protagonistes qui auraient pu être oubliés. Il est également possible, au cours d'un processus qui mobilise d'abord des parties prenantes, d'ouvrir ponctuellement des espaces à un plus large public. Selon ce chercheur, « *Cette vision de la concertation suppose que l'on fasse passer au second plan l'objectif de l'empowerment des citoyens, au profit de l'objectif d'une décision plus partagée et plus pertinente. Ces deux objectifs sont légitimes, mais il est très difficile de les poursuivre concomitamment, il faut le plus souvent faire un choix* ».

Pour nous, ceci revient à distinguer le champ de la concertation et de la gouvernance partagée des biens communs de celui d'une participation démocratique visant à associer au mieux les citoyens au débat et à la décision publique.

Selon une responsable de l'administration, les territoires peuvent être des lieux de mobilisation, de reconstruction du lien social, de la coopération, de synergies public-privé. La concertation doit contribuer à créer du commun. Pour cela, les initiatives locales de coopération sont décisives. L'Etat doit y participer mais en adoptant un rôle d'animateur, même si ce n'est pas dans sa culture. Une concertation à l'échelle des territoires, centrée sur l'environnement, qui n'isole pas les questions environnementales des questions sociétales, représente un enjeu fort.

#### ■ *De l'importance du tiers dans le dialogue environnemental local*

Pour un chercheur, il est souvent indispensable que des tiers extérieurs comme des garants ou des animateurs interviennent pour sécuriser les espaces locaux de dialogue. C'est d'autant plus nécessaire que les rapports de force sont inégaux, que des lobbies locaux ont un réel pouvoir d'influence sur l'administration et sur les élus, que les Préfets jouent souvent un rôle actif et ne sont pas porteurs de la culture de la concertation.

Selon lui, le cas du conflit autour du barrage de Sivens a mis en lumière ce type de dysfonctionnement. Il voit le renforcement des « institutions du tiers » comme les garants ou les médiateurs, qui œuvrent en faveur d'une meilleure délibération, comme un enjeu pour l'avenir.

Son point de vue est aussi celui d'une experte qui évoque un tiers médiateur appelé à intervenir dans les conflits qui se développent. Selon elle, l'un des enjeux porte sur les processus de médiation, sans lesquels on risque de retomber dans des concertations limitées, insuffisantes, à l'issue desquelles le

conflit reprendrait. Pour elle, « *gérer les conflits sans avoir d'ulcères à l'estomac* » serait plus efficace par la médiation, mais il n'y a que trop peu de médiateurs. L'un des enjeux serait donc de se donner les moyens de mettre en place des médiations, notamment dans des situations conflictuelles.