



la concertation apprivoisée, contestée, dépassée ?

Bilan du programme de recherche Concertation Décision Environnement (2008-2014)

Année de publication : 2015

Auteur : Laurent MERMET et Denis SALLES (dir.)

Editeur : De Boeck

Références : 420 pages

note de lecture rédigée par Pierre-Yves GUIHENEUF

Note de lecture CONCERTATION

Cet ouvrage fait le point sur 17 projets de recherche réalisés lors de la seconde phase du programme « Concertation décision environnement » financé par le ministère de l'Environnement et l'Ademe de 2008 à 2014. La première phase avait fait l'objet d'une publication intitulée « [Environnement, décider autrement](#) »

Bilan critique de la concertation environnementale

Après le temps de l'innovation dans les années quatre-vingts, puis de l'institutionnalisation, vient le temps du bilan critique : la concertation est-elle la solution aux problèmes d'environnement ? A cette question, Laurent Mermet et Denis Salles, dans l'introduction et la conclusion de cet ouvrage, répondent clairement par la négative. Ce n'est pas LA solution. Mais elle fait désormais partie des outils pour traiter ces enjeux.

Les conflits d'environnement emblématiques de la décennie 2010 comme celui de Notre Dame des Landes, de Sivens ou de Roybon laisseraient même penser à l'échec de la concertation dans le traitement des différends portant sur l'environnement. En fait, les recherches présentées dans cet ouvrage sont plus nuancées. Certaines présentent des succès : des acteurs locaux qui dialoguent pour gérer des aires marines protégées, réaménager un quartier, mettre fin à des pollutions industrielles ou même nucléaires... Mais d'autres conflits d'environnement résistent à la concertation : dans certains cas, les divergences d'intérêts semblent telles qu'il s'avère impossible de trouver des accords. Pire sans doute, la concertation peut faire croire à des accords alors qu'il n'en est rien : dans le marais poitevin, où les expressions consensuelles fleurissent et laissent penser à la possibilité de concilier agriculture et environnement, les logiques d'appropriation privée des ressources et d'agression des milieux naturels perdurent sans être sensiblement affectées.

Tous les conflits ne peuvent pas, par nature, trouver une issue négociée. Les auteurs dénoncent la « machine à consensus » qui donne l'illusion d'un « jeu démocratique pacifié par la rhétorique gagnant-gagnant ». Toutes les situations ne se prêtent pas à des accords équilibrés.

Il faut d'ailleurs se demander si les conflits d'environnement sont un problème ou seulement les symptômes de problèmes de société plus profonds ? Si c'est le cas, la concertation est-elle bien l'outil approprié ?

De plus, la concertation est souvent dévoyée par des maîtres d'ouvrage qui la considèrent comme un édreton capable « d'étouffer les revendications environnementales en les dépolitisant ». La concertation instituée, c'est-à-dire conduite sous la responsabilité d'autorités politico-administratives qui cherchent trop souvent à en réduire la portée (limiter le nombre de participants, réduire le champ des questionnements...) et l'impact (faire en sorte qu'elle modifie le moins possible les projets) apparaît ainsi comme une supercherie aux yeux des participants, dont certains vont rechercher d'autres voies pour se faire entendre, quitte à ouvrir des fronts de contestation radicale. Pour les auteurs, les maîtres d'ouvrage doivent offrir des marges de manœuvre sensibles à la concertation. S'ils en attendent seulement une meilleure acceptation de leurs projets sans envisager de renoncer à les mettre en œuvre quand cela est nécessaire, ils conduisent à terme le dialogue dans une impasse.

Plusieurs recherches montrent que, face à cette concertation instituée, maîtrisée par les autorités et conçue de façon descendante, il existe une concertation d'initiative locale dont la capacité à produire des échanges de qualité et des accords durables est bien supérieure. Cela est dû à trois facteurs principaux : la motivation des acteurs et le fait que les objectifs soient peu ou prou partagés ; le caractère concret des problèmes mis sur la table ; le fait que les démarches soient dessinées sur mesure par les acteurs concernés et non pas plaquées de l'extérieur.

Cela ne signifie pas que la concertation institutionnelle soit moins utile, mais ses buts sont différents. Elle permet notamment aux acteurs de la société civile d'avoir accès aux informations sur les projets et de se voir garantir un droit à l'expression. A eux d'en maîtriser les codes pour faire avancer leurs intérêts et de décider des actions à mener qui ne rentrent pas dans le cadre de la concertation.

Enfin, les discours sur la participation invitent à une responsabilisation des acteurs et manifestent de la fin d'un Etat tout-puissant. Du même coup, ils encouragent les acteurs locaux à des « débordements » : lancer des projets alternatifs, gagner des espaces de liberté, organiser des collectifs de résistance.

En conclusion, la concertation :

1. ne peut pas résoudre par nature tous les conflits d'environnement mais seulement une partie d'entre eux, ce qui suscite des désillusions chez ceux qui en attendraient plus ;
2. est instrumentalisée par certains maîtres d'ouvrage ou responsables politiques, ce qui provoque des réactions désabusées ou parfois violentes des participants ;

3. invite à l'autonomie et à la responsabilité de chacun, ce qui encourage les initiatives citoyennes dans l'espace public.

Elle n'est donc pas une simple « solution à des problèmes ». Elle s'inscrit dans une perspective politique élargie de l'action collective et de la décision dans le domaine de l'environnement.

Encore une fois, il faut se garder de toute généralisation. Les auteurs insistent, dans l'introduction de l'ouvrage, sur la diversité des contextes qui détermine elle-même des effets sensiblement divers d'une situation à l'autre. En particulier, trois éléments provoquent de fortes différences dans les expériences étudiées : le sujet lui-même, le lieu et la temporalité des processus. Malgré cela, les recherches permettent de dégager six enseignements :

1. Il est possible de rouvrir des marges de manœuvre ou des espaces de dialogue dans des situations très dégradées et des climats difficiles (enseignement tiré de l'article d'Odile Piriou et Pierre Lenel à propos d'un dialogue entre élus, industriels et habitants dans le « couloir de la chimie »)
2. Le design des dispositifs a une grande importance. Selon les modalités de dialogue mises en place, le déroulement et les résultats diffèrent sensiblement (article de Laurence Monnoyer-Smith et Clément Mabi sur l'usage des outils numériques dans les débats publics).
3. La concertation ne peut pas reposer sur des méthodes standardisées. Quand apparemment c'est le cas, comme lors des débats publics, on se rend compte que les organisateurs adaptent les principes au cas par cas et font preuve d'initiative. Il faut disposer de marges de manœuvre suffisantes pour faire du sur-mesure, mais également de capacités pour mener un diagnostic de chaque situation, concevoir des dispositifs spécifiques et conduire de procédures adaptées (article d'Odile Piriou et Pierre Lenel précédemment cité ; article d'André Larceneux sur la participation dans le domaine du nucléaire militaire).
4. La concertation à elle seule ne modifie pas la décision et la conduite de l'action publique. L'inertie des professionnels et des élus est une véritable difficulté. Il faut que les acteurs clés modifient leurs perceptions et leurs habitudes (article de Claudine Guidat et article de Jodelle Zetlaoui-Léger et al. sur des éco-quartiers)
5. La concertation peut jouer un rôle important dans les situations où différentes échelles de l'action collective ou de l'action publique viennent à se confronter. La coordination des acteurs et le passage des frontières entre domaines de compétence sont nécessaires. Elles sont aussi risquées car ces situations sont conflictuelles (article de Luigi Bobbio et Patrice Melé sur la gestion de déchets ; article d'Amandine Guilbert et al. sur un éco-quartier ; article de Caroline Lejeune et Bruno Villalba sur un éco-quartier).
6. La concertation est un lieu d'innovation. Des méthodes originales, comme celles basées sur l'utilisation de la prospective, permettent d'engager des réflexions collectives dans des contextes où le dialogue est difficile (article de Sébastien Treyer et Charlotte Michel sur la construction de scénarios pour des aires marines protégées).

Alors, faut-il croire à la concertation dans le domaine de l'environnement ? Oui, mais avec clairvoyance et sans naïveté. Et sous réserve de faire preuve d'exigence. Il faut en particulier continuer de capitaliser les expériences et en tirer des enseignements sur les conditions de

réussite, professionnaliser la conception et l'animation des démarches, perfectionner encore les méthodes.

Bref aperçu des recherches

Il est difficile de résumer ici le contenu de 17 articles résumant eux-mêmes des recherches sur des situations très diverses. Le lecteur se réfèrera avec profit à l'ouvrage. Le descriptif ci-dessous permet simplement de considérer les travaux sur lesquelles se sont basés Laurent Mermet et Denis Salles pour formuler leur analyse.

1. La concertation ne peut pas résoudre tous les conflits : implantations contestées d'équipements et d'infrastructures

Luigi Bobbio et Patrice Melé comparent des situations de conflit et de concertation dans la localisation d'infrastructures de gestion de déchets en France, en Italie et au Mexique. Jean-Michel Fourniau analyse la trajectoire de projets ferroviaires en région PACA.

2. Repenser l'articulation entre responsabilité globale et locale : la concertation sur les risques.

Odile Piriou et Pierre Lenel ont travaillé sur une conférence riveraine portant sur les risques industriels à Feyzin. Vincent Berdoulay et Olivier Soubeyran proposent une réflexion générale sur le changement climatique, la résilience et les discours sécuritaires.

3. La concertation sur les aires protégées : levier d'action ou verrou social déguisé ?

Christophe Bouni, Charlotte Michel et Agathe Dufour distinguent 4 stratégies-types de concertation pour les aires marines protégées : co-construire, négocier, persuader ou défendre. Charlotte Michel et Sébastien Treyer montrent comment la prospective territoriale a structuré la concertation dans le bassin d'Arcachon. Philippe Deboudt et Valérie Deldève mettent à jour les inégalités environnementales dans la concertation sur les calanques de Marseille.

4. Donner la parole au public : du principe à la conception des dispositifs de concertation.

Cécile Blatrix et al. font un bilan très mitigé de la participation du public à l'élaboration de textes réglementaires. Laurence Monnoyer-Smith et Clément Mabi montrent comment les dispositifs de débat public, selon leur configuration, contribuent à définir qui parle, même s'ils ne sont pas les seuls déterminants de l'expression des acteurs.

5. La concertation entre ouverture à la marge et transformation écologique de la ville : une tournée des éco-quartiers

Jodelle Zetlaoui-Léger et al. analysent les pratiques des habitants et des maîtres d'ouvrage. Laurent Dupont et al. s'intéressent au « technicien-citoyen » dans le projet Nancy Grand Cœur. Caroline Lejeune et Bruno Villalba portent le regard sur un quartier de Lille. Amandine Guilbert et al. examinent la mise à l'épreuve du concept de ville durable par plusieurs collectifs d'habitants.

6. Révéler la concertation dans des lieux et formes inattendus

André Larceneux montre que des dynamiques participatives existent sur le site du Commissariat à l'énergie atomique de Valduc malgré le secret défense. Didier Busca et Marion Vidal, à propos de projets de suppression des herbicides en agriculture, suggèrent une adaptation des dispositifs aux spécificités de chaque contexte. Florian Charvolin et al. proposent une approche socio-historique de la qualité de l'air alors que Christian Guinchard et al. s'intéressent à la propreté des rues.

Les fiches de lecture de Comédie revendiquent la subjectivité du rédacteur et n'engagent que lui.