

La concertation sert-elle l'environnement ?

Eléments de réflexion sur l'impact des initiatives locales de dialogue sur
l'environnement, à partir de l'évaluation de l'appel à projet
de la Fondation de France de 2009 à 2014

Jean-Eudes BEURET et Anne CADORET

avec la contribution de Robert DOUILLET et de Pierre-Yves GUIHENEUF

Extraits du rapport d'évaluation de mars 2016 pour la Fondation de France

Vingt ans d'appui aux initiatives locales de concertation et de médiation environnementales : bilan d'un dispositif

En 1997, la Fondation de France, interpellée par la montée des conflits dans le domaine de l'environnement et par le caractère déterminant de la concertation dans le succès des projets locaux, lance l'appel à projets « Ensemble Pour Gérer le territoire » dans deux régions de l'Ouest de la France, avant de le développer à l'échelle nationale. Elle décide ainsi de soutenir des projets dont l'initiative est locale et dont les démarches de concertation ou de médiation sont innovantes et reproductibles. A partir de 2000, elle appuie la création, puis le développement du programme Comédie (Concertation médiation environnement) qui mène des activités de diffusion, d'échange d'expériences et de formation destinées aux porteurs de projets, notamment ceux soutenus par la Fondation de France. En 2007, une première évaluation du dispositif est réalisée et l'année suivante, afin de mieux cibler l'environnement, l'appel à projet s'intitule « Gérons ensemble notre environnement ». En 2015, une seconde évaluation est réalisée, de laquelle est extrait le présent document.

L'un des objectifs de cette évaluation est de fournir des éléments sur la question de l'efficacité environnementale de la concertation, qui est au cœur de rencontres nationales organisées par Comédie et la Fondation de France à Lyon en mars 2016. Un autre est de mesurer s'il est encore pertinent pour la Fondation de France de soutenir des initiatives à

l'intersection entre concertation et environnement, dans un contexte qui a évolué depuis la création de l'appel à projets.

Pour cela différents travaux ont été réalisés : analyse bibliographique et entretiens auprès de grands témoins, examen de l'évolution du cadre légal et financier, évaluation qualitative et quantitative des 299 projets soutenus entre 2009 et 2014, enquête en ligne auprès des porteurs de projets, monographies de huit projets représentatifs de la diversité des initiatives soutenues, ateliers régionaux d'auto-évaluation avec la Fondation de France et des porteurs de projets. Ce sont les principaux enseignements de cette évaluation qui sont présentés ici.

Suite à cette évaluation, l'appel à projets de la Fondation de France évolue de nouveau afin de mieux prendre en compte les évolutions du contexte et les enseignements de l'expérience. Il devient : « Initiatives collectives pour l'environnement ».

Une diversité d'initiatives locales au croisement de la concertation et de l'environnement

L'étude menée en 2015 et 2016 porte sur les 299 projets soutenus par la Fondation de France entre 2009 et 2014. Ceux-ci sont divers dans leurs objets et leurs modalités. L'encadré ci-contre en donne un très bref aperçu.

■ *De quelles initiatives parle-t-on ?*

La carte de la page suivante montre que ces projets sont bien distribués sur le territoire national. Ils concernent en premier lieu des espaces ruraux (53% des projets), puis viennent différents espaces d'interface entre ville et campagnes, terre et mer, urbain et périurbain : autant d'espaces soumis à des usages concurrents, avec des usagers relevant de « mondes différents » et parfois une absence de langages communs et des régimes juridiques distincts.

Environ un tiers des projets portent sur un site (un jardin, une réserve, une friche, un quartier...) correspondant à un environnement proche et approprié par les acteurs locaux, un autre tiers porte sur une échelle locale (commune ou intercommunalité), alors qu'un dernier tiers porte sur une échelle supérieure.

La très grande majorité (83 %) des porteurs de projets sont des associations. Parmi elles, les associations naturalistes sont de plus en plus diversifiées avec des focus variés : biodiversité bien sûr mais aussi mobilités, énergies renouvelables ou climat. Mais il y a également des associations artistiques, d'éducation populaire, sportives, etc. Ce sont des associations à l'interface entre le secteur de

l'environnement et d'autres secteurs : le traitement des questions environnementales n'est plus du seul ressort des associations environnementalistes.

Des exemples

Les projets suivants donnent un aperçu des initiatives soutenues. Pour en voir plus : www.comedie.org

Gestion concertée des alpages. Une association rassemble les acteurs locaux pour gérer les conflits d'usage en montagne, notamment entre pastoralisme, tourisme, sports de nature, enjeux naturalistes (projet porté par la Société d'économie alpestre, Haute Savoie).

Econavigation. Plaisanciers, municipalité et acteurs économiques engagent un dialogue pour des pratiques moins nuisibles à l'environnement marin (CPIE de Belle-Ile, Morbihan).

Renaturation des anciens salins de Camargue.

Des habitants imaginent un avenir dans le tourisme vert pour un espace naturel délaissé par l'extraction industrielle du sel (Parc naturel régional de Camargue, Bouches-du-Rhône).

Conciliation de l'avifaune et de l'escalade.

Des naturalistes et des grimpeurs définissent des règles pour rendre compatible l'escalade et la préservation des rapaces (Ligue pour la protection des oiseaux, Tarn).

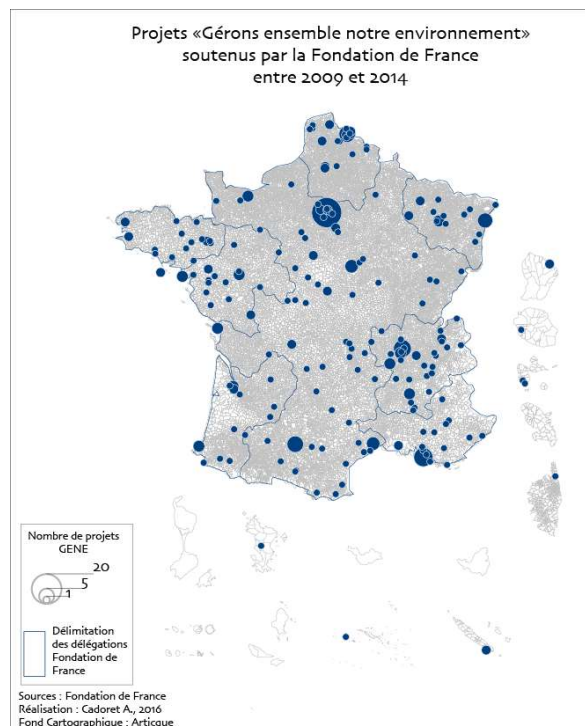
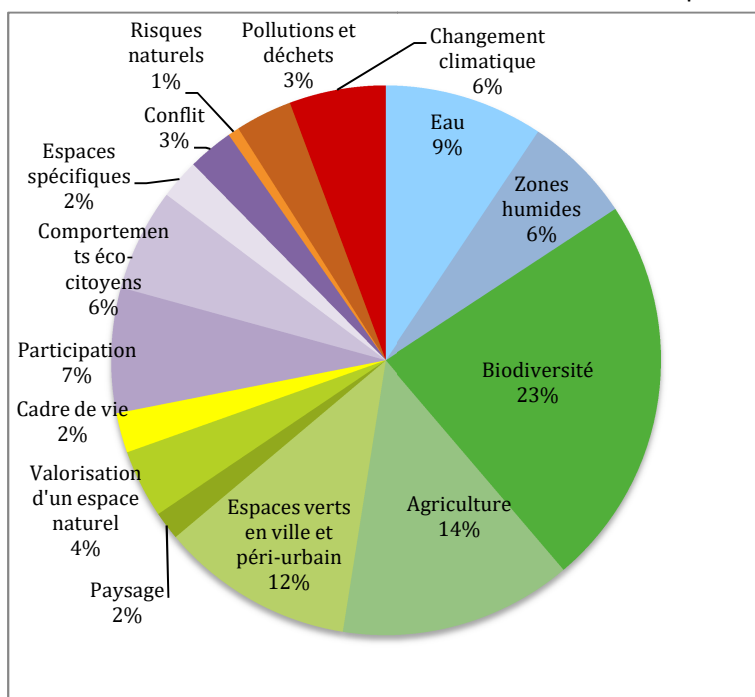
Jardins partagés sur la colline de Séon. Habitants, centres sociaux et collectivité dialoguent pour mettre un espace urbain en friche à la disposition de la population (Arènes, Bouches-du-Rhône).

Espaces ouverts et agricoles du plateau de Saclay.

Dans un contexte d'urbanisation, une association mène des actions participatives visant à préserver l'agriculture et le cadre de vie (Terre et Cité, Essonne).

Les collectivités publiques et les organisations professionnelles agricoles sont relativement peu présentes, moins en tous cas durant cette période qu'elles ne l'étaient au début de l'appel à projets. Pour les collectivités, cela peut répondre à une normalisation de la concertation dans leur action : elles y consacrent désormais des ressources dédiées. Le recul du secteur agricole interroge, de même que le focus des actions agricoles soutenues qui portent principalement sur les circuits courts ou sur le foncier agricole. La problématique des effets environnementaux des systèmes de production est quasiment absente des projets soutenus, alors qu'elle reste très actuelle.

L'analyse des projets (figure ci-dessous) révèle une grande diversité des thèmes abordés mais aussi des absences : on ne trouve ainsi quasiment aucun projet sur la transition des systèmes agricoles vers l'agro-écologie, sur les OGM, sur la gestion des déchets nucléaires ou sur l'exploitation des gaz de schiste, sur les risques industriels, sur les gros aménagements (par exemple dans les Grands Ports Maritimes). La gestion de conflits environnementaux occupe une place très minime. L'appel à projets (et l'action collective territoriale) privilégie de fait des initiatives portant sur un environnement palpable, appropriable, visible.



■ Un moment dans un itinéraire

La concertation est un moment particulier d'un processus plus long. Certains projets se situent en amont de ce processus : ils créent les conditions de la concertation ou l'alimentent en connaissances à mettre en discussion. On mobilise des parties prenantes, on renforce une ou plusieurs d'entre elles pour qu'elles puissent entrer en dialogue, on crée des ressources pour alimenter la concertation...

D'autres se situent en aval, avec des actions de capitalisation ou d'essaimage de projets jugés réussis. Ceci confirme le fait que toute concertation ou médiation se situe dans un itinéraire qui la dépasse et qui est déterminant quant à ses effets. Soutenir la concertation environnementale, c'est soutenir sa réalisation, la construction des conditions de sa réalisation en amont, sa valorisation et son élargissement en aval, et non pas seulement des temps de dialogue.

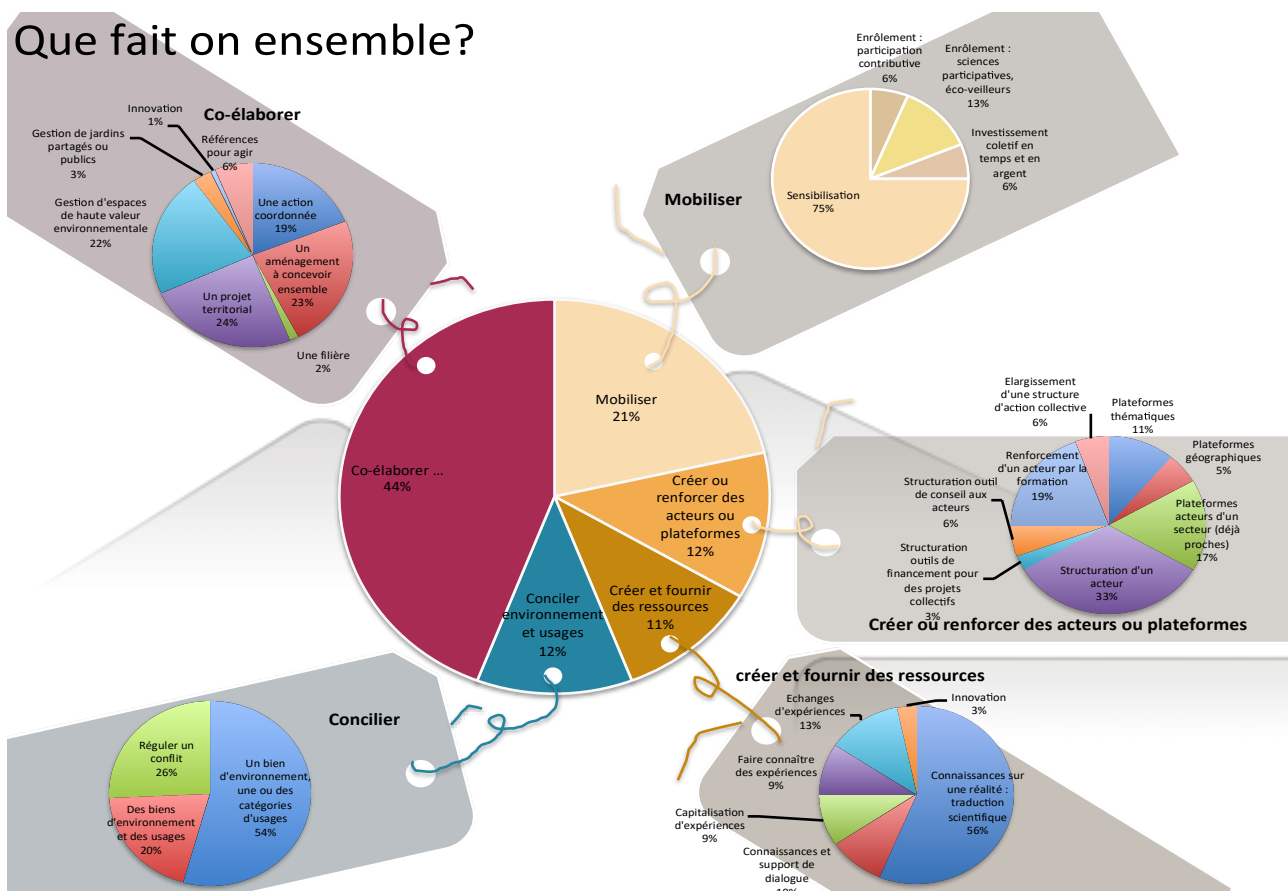
■ Des objectifs divers

La co-élaboration est l'objectif majeur d'environ la moitié des projets : c'est l'essence même de la concertation.

Quant à elle, la mobilisation constitue l'objectif central de 21 % des projets, mais c'est un objectif que l'on retrouve dans une moindre mesure dans quasiment tous les projets : la concertation environnementale est, outre ses objectifs de co-élaboration et de conciliation,

un support pour conduire des acteurs à se mobiliser en faveur de l'environnement. Les porteurs de projets, via la concertation, entendent donc infléchir les comportements de groupes cibles mais, plus encore, les mobiliser dans l'action en faveur de l'environnement.

Les monographies confirment l'efficacité de cette stratégie : la concertation sert la mobilisation de citoyens, d'élus ou d'entreprises dans le domaine de l'environnement.



On observe un lien entre objectifs de co-construction et de mobilisation mais aussi avec des objectifs de (re)création de liens sociaux.

Les porteurs de projets citent généralement plusieurs objectifs en réponse à la question « quels étaient les principaux objectifs de la démarche ? », or une analyse des corrélations entre les objectifs cités montre des liens forts entre certains d'entre eux : une meilleure protection de l'environnement est vue comme

le produit de l'implication des citoyens, décideurs et groupes organisés, elle-même stimulée par des actions visant à sensibiliser ou éduquer à l'environnement.

L'implication des citoyens est également favorisée par la (re)création de liens sociaux (qu'elle contribue à alimenter en retour), qui contribuent également à la protection de l'environnement. Liens sociaux, conscience et implication citoyenne sont des leviers de la

protection de l'environnement, sur lesquels les projets entendent agir.

C'est pourquoi ils associent plusieurs objectifs en lien les uns avec les autres : sensibilisation, mobilisation, co-élaboration, (re)création de lien sociaux et de liens entre les citoyens et la nature, l'association de ces objectifs devant contribuer à la protection de la nature.

■ *Quel environnement ?*

Le champ de l'« environnement » considéré dans les projets est très large. On y retrouve bien sûr des enjeux tels que la conservation de la biodiversité, la lutte contre le changement climatique, la maîtrise des déchets, la prévention des pollutions, mais aussi des enjeux comme la réduction du bruit (causé par des activités nocturnes, le tourisme hélicoptère ou un restaurant de village), le maintien du paysage, l'appropriation par la population d'espaces de nature, etc.

La qualification de ce qui est environnemental et de ce qui fait la qualité de l'environnement est soit le fait du porteur du projet, soit le fait d'une demande sociale relayée par le porteur du projet. Elle est parfois très discutable : on peut interroger par exemple l'intérêt de jardins partagés du point de vue strictement environnemental.

Cette conception large de l'environnement peut engendrer des oppositions entre enjeux se réclamant de l'environnement, par exemple entre enjeux paysagers et enjeux de biodiversité, entre le lien social et une diminution des nuisances sonores, entre la réduction des nuisances liées aux mouches et la préservation de ces dernières, entre la biodiversité offerte par des espaces jardinés ou sauvages...

Les effets des initiatives locales de concertation sur l'environnement

Au-delà des objectifs et résultats souhaités, quels sont les résultats obtenus ? Des résultats ressortent nettement de l'évaluation.

L'un des résultats obtenus, c'est d'abord la participation : les participants s'impliquent dans le projet environnemental (résultat cité par plus de la moitié des répondants), s'approprient le projet (40%), s'informent et sont sensibilisés (23%).

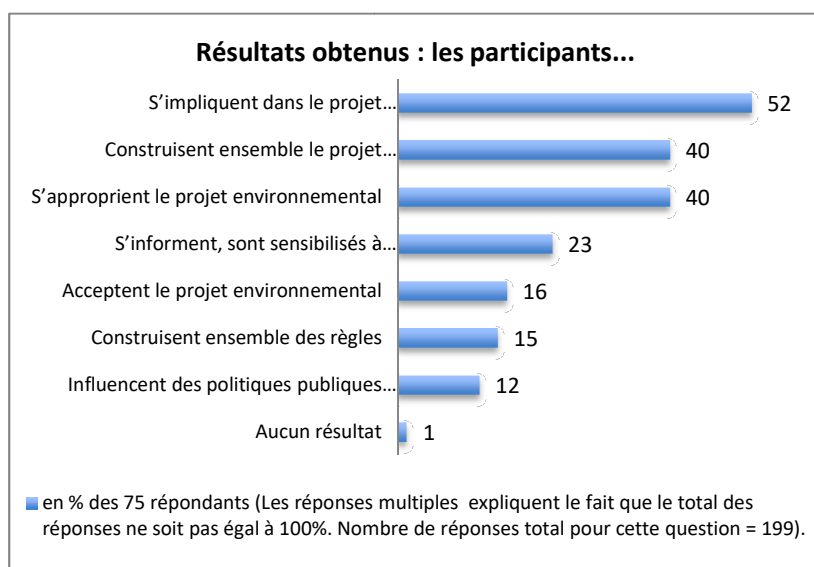
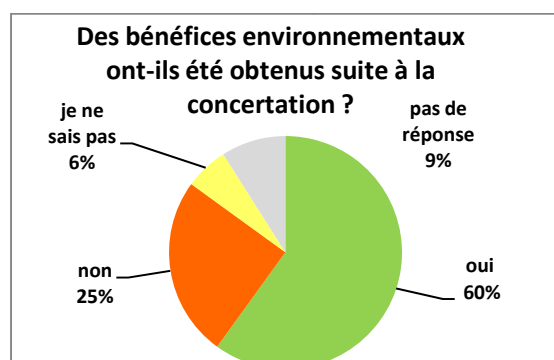
C'est ensuite la co-construction d'un projet environnemental et/ou de règles, mise en avant par la moitié des répondants.

La concertation est donc bien un support pour l'implication des citoyens dans la cause environnementale, qui sont mieux informés, sensibilisés et qui acceptent, participent, co-construisent ou s'approprient le projet.

Il faut noter que 12% des répondants citent également pour résultat une influence positive sur des politiques publiques, rendues plus favorables à l'environnement.

■ Des bénéfices environnementaux ? *Oui, sous conditions*

Plus de la moitié (60 %) des répondants estiment que des bénéfices environnementaux ont été obtenus à la suite de la concertation.



Un quart d'entre eux estiment qu'il n'y a pas eu de bénéfices, les autres ne se prononçant pas.

L'absence de bénéfices environnementaux est attribuée à des difficultés de mise en œuvre de la concertation, en particulier à une difficulté à mobiliser les acteurs. A la question de savoir ce qui a manqué aux porteurs de projets pour que leur démarche soit plus

efficace pour l'environnement, la très grande majorité des réponses porte sur la concertation (moyens financiers et humains, temps, soutien politique et implication des décideurs, motivation et implication des acteurs).

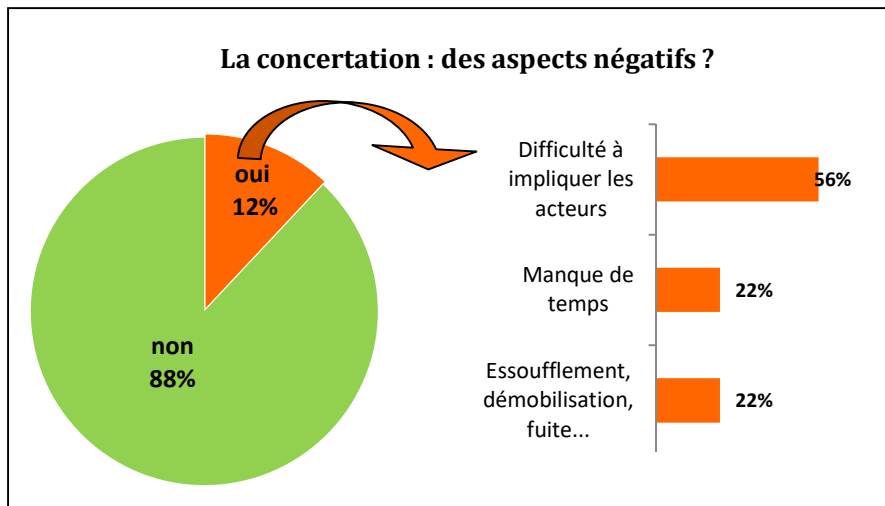
L'existence de bénéfices environnementaux dépend donc, selon les porteurs de projets, de la qualité de la concertation et de sa capacité à mobiliser les acteurs. 80 % des répondants estiment enfin qu'il n'y aurait pas eu de moyens plus efficaces que le recours à la concertation pour l'obtention de bénéfices environnementaux : ils associent donc l'efficacité de leur action environnementale à celle de la concertation.

■ ***Alors qu'elle semble déterminante, une ingénierie de la concertation très peu mobilisée***

Insister sur la capacité à mettre en œuvre la concertation et à mobiliser pourrait laisser penser que les porteurs de projets veillent à mobiliser des compétences spécifiques. Ce n'est pourtant pas le cas : l'analyse des demandes de subventions montre que **80 % des porteurs de projets ne mobilisent aucune compétence spécifique en matière de concertation** et pour les autres 20 %, les compétences citées semblent parfois mal établies.

Ceci signifie implicitement que les porteurs de projets ne faisaient pas le lien, lorsqu'ils ont conçu le projet, entre qualité de la concertation, capacité à la mettre en œuvre et à mobiliser, et mobilisation de compétences spécifiques.

L'enquête apporte des confirmations et précisions. Seuls 14% des porteurs de projets estiment qu'ils étaient « outillés » dès le départ alors que plus des trois quarts se sont formés en cours d'action (par la pratique dans



la majorité des cas, avec l'aide d'un prestataire ou par des lectures). Le soutien de la Fondation de France est donc un support privilégié d'apprentissage et d'acquisition d'outils et méthodes pour la mise en œuvre de concertations environnementales : la qualité de ces concertations déterminant largement leurs effets, ce soutien a certainement, par ce biais, un impact important.

■ ***Quelle expertise environnementale ?***

À la question de savoir qui, au sein du projet, dispose de compétences environnementales, les porteurs de projets citent une expertise institutionnalisée (établissements publics, agents de collectivités, associations naturalistes ou CPIE), mais aussi celles d'exploitants agricoles, entreprises de gestion des eaux, habitants qui ont des connaissances fines d'un site ou d'une espèce. 10% des répondants précisent que « tous » les participants ont une compétence.

Ces réponses montrent que les compétences considérées sont très diverses, à la fois scientifiques et profanes, mais sont parfois discutables.

Dans un projet, certaines parties prenantes sont favorables à la restauration de l'agropastoralisme dans les alpages, le voyant comme un bénéfice environnemental en soi (paysager, patrimonial, identitaire). Or, des naturalistes contestent le gain environnemen-

tal car la montée précoce en alpage menace certaines espèces. Qui est habilité à qualifier un bénéfice environnemental ? Quelle expertise environnementale pour guider le projet et ne pas créer ce type d'oppositions ?

Mettre en valeur une pluralité d'expertises est une bonne chose, mais une expertise naturaliste est ici nécessaire, or elle est loin d'être toujours présente.

■ **Quels indicateurs de l'efficacité environnementale de la concertation ?**

Les projets manquent manifestement d'indicateurs pour évaluer les bénéfices produits et démontrer leur existence. A la question « Selon vous quel(s) indicateur(s) permet(tent) de mesurer concrètement au moins l'un des bénéfices environnementaux obtenus ? », les porteurs de projets ont énoncé diverses propositions.

Les réponses montrent d'abord la difficulté de l'exercice, nombre des indicateurs proposés ne portant pas sur les bénéfices environnementaux obtenus mais sur la mise en œuvre d'actions ou l'obtention de résultats intermédiaires (par exemple, la mobilisation) vus comme des facteurs déterminants pour l'obtention de futurs gains environnementaux. Ont été recensés, parmi les indicateurs proposés, quasiment à parts égales :

- **Des indicateurs de réalisation d'actions à visées environnementales**, mises en œuvre directement (par exemple la réalisation de réunions de sensibilisation) ou impulsées par le projet (la réalisation d'inventaires naturalistes, la création d'AMAP, etc.), puis des indicateurs de mobilisation pour l'environnement dans (implication) ou *via* le projet (sensibilisation). Nous restons loin des gains environnementaux effectifs.
- **Des indicateurs d'effets intermédiaires sur le milieu et/ou les comportements**, auxquels sont associés des gains environnementaux potentiels, tels un taux de couverture des sols en hiver, un taux de respect des règles co-construites, etc....

- **Des indicateurs d'effets environnementaux**, tels un nombre d'individus d'une espèce menacée objet d'un comptage, un volume d'eau économisée, etc....

- **Des indicateurs d'induction de dynamiques post-projet** en faveur de l'environnement, telles que de nouvelles actions ou politiques publiques

Les indicateurs d'effets environnementaux restent rares. Certains porteurs de projets interrogent le pas de temps nécessaire pour constater les effets concrets (« *Quand on plante des haies, il faut attendre 10 ans avant d'en voir le bénéfice* ») ou établissent des liens sans doute trop rapides (par exemple entre nature en ville et niveau de particules fines dans l'air). Ceci justifie le fait de ne pas se baser sur des indicateurs d'effets finaux sur l'environnement mais souvent sur des indicateurs de présomption d'un effet environnemental.

■ **La concertation environnementale sert-elle l'environnement ? Une question qui doit être reformulée**

Les huit monographies réalisées dans le cadre de l'évaluation ont permis d'approfondir la question de l'efficacité environnementale de la concertation. Il en ressort clairement que, pour la grande majorité des porteurs de projets et des parties prenantes rencontrées, il n'y aurait pas eu de moyen plus efficace que la concertation pour mener à bien le projet, voire que celle-ci était la seule option possible. Cela peut tenir à plusieurs raisons qu'ils mettent en avant :

La première est que **les acteurs de la gestion de l'environnement n'ont souvent pas (ou plus) les moyens de produire ou de faire respecter des règles**. Dans ces situations, on peut rencontrer les constats suivants :

- la co-construction des règles est un atout majeur, voire une condition *sine qua non* pour que les règles produites soient connues des usagers et respectées (LPO du Tarn sur la conciliation entre l'escalade et la protection

de l'avifaune, Arènes et son action sur la colline du Séon à Marseille) ;

- le gestionnaire n'a pas les moyens de réglementer (CPIE de Belle-Ile sur une zone Natura 2000 en mer) et/ou de restreindre les usages de certains sites (Conservatoire du Littoral dans les salins de Camargue) et ne peut agir que par la concertation.

Même un gestionnaire d'une Réserve Naturelle Nationale souligne le fait que son pouvoir réglementaire est très limité, notamment vis-à-vis des usages antérieurs à la création de la réserve. Le plus souvent, réglementation et concertation ne peuvent aller l'une sans l'autre. La concertation est incontournable y compris dans les situations où sont utilisés des outils réglementaires (réserves, arrêtés de biotopes...) car il s'avère alors nécessaire d'engager un dialogue sur le respect des règles établies et l'adaptation des usages.

La seconde raison est que **les acteurs environnementaux n'ont souvent pas les moyens d'agir sans que d'autres acteurs soient proactifs**. La concertation sert à impliquer ceux-ci dans l'action environnementale. Il est par exemple inimaginable de faire entretenir par la seule collectivité des alpages envahis par les friches : l'agro-pastoralisme est la solution économiquement viable (action de la SEA de Haute Savoie). Il est tout aussi inconcevable d'installer des dispositifs pour effaroucher les oiseaux sur une ligne à haute tension en bordure d'une aire protégée, sans l'accord d'Enedis. Quant au contrôle social des pratiques et usages de la colline du Séon, il ne peut se faire sans habitants proactifs.

La troisième raison est que **les acteurs environnementaux n'ont souvent pas les moyens d'agir sans acceptation locale**. Par exemple, ils n'ont pas les moyens d'imposer un projet d'intérêt général environnemental sans acceptation locale, sous peine de risquer qu'elle soit contrée par des acteurs disposant de moyens d'action sur le milieu concerné et que le conflit qui en résulterait mette en échec l'ensemble de leurs actions.

Quatrième raison : **il n'y a pas d'autre moyen que la concertation pour trouver de bons compromis**, dont la construction mobilise les savoirs des usagers sur leurs pratiques, dans des cas (nombreux) où, plus que l'usage de l'environnement en lui-même, ce sont les modalités de l'usage (dates, types de pratiques, rejets...) ou leur accumulation qui posent problème.

Enfin, dernière raison invoquée : l'action environnementale est souvent vaine lorsqu'elle n'intervient qu'en aval de la réalisation de certains aménagements. **Il faut agir en amont**, pour éviter des appropriations et pseudo privatisations sauvages (Salins de Camargue) ou discuter les projets des acteurs économiques avec eux. Par exemple un gestionnaire de réserve naturelle voit la concertation comme le seul moyen de créer un cadre de confiance sans lequel nombre d'acteurs préfèrent réaliser leurs projets et placer le gestionnaire de l'environnement devant le fait accompli.

Si la concertation est la seule option possible dans un grand nombre de cas, la question à poser n'est plus celle de son efficacité face à d'autres alternatives, mais celle des conditions de son efficacité. Or les monographies ont mis en relief certaines de ces conditions, auxquelles nous ajouterons des facteurs déjà mentionnés.

■ *Sous quelles conditions la concertation environnementale produit-elle des bénéfices environnementaux ?*

Les conditions suivantes sont ressorties de l'ensemble des travaux réalisés, en particulier lors des monographies¹.

¹ Les monographies qui ont contribué à cette évaluation et qui sont mentionnées dans ce document peuvent être consultées sur le site : www.comedie.org/ressources/monographies/ (Econavigation à Belle-Ile, Espace rural et urbanisation sur le plateau de Saclay, Jardin partagé sur la colline de Séon, Les anciens salins de Camargue, Oiseaux et escalade dans le Tarn). Voir également : Les alpages, des hauteurs pas si tranquilles.

La concertation environnementale doit s'inscrire dans des dynamiques longues qui dépassent la durée d'un projet délimité dans le temps pour les besoins d'une demande de subvention. Elles peuvent reposer sur une succession de projets, comme dans le cas du CPIE de Belle-Ile, où c'est la durée et la continuité de l'action qui construit son impact, grâce à une suite de projets et à l'entretien de contacts avec les parties prenantes lorsque l'on se situe entre deux projets.

Ces dynamiques sont marquées par des temps de concertation mais aussi des temps importants de construction des conditions de leur bonne réalisation : on y réalise des opérations de traduction scientifique (connaissances sur la réalité traduites sous une forme accessible aux parties prenantes), un travail d'organisation de certaines parties prenantes, des travaux visant la mobilisation et l'implication, des travaux visant la construction de liens et de proximités entre acteurs, etc.

Parmi les conditions de la bonne réalisation de la concertation environnementale figure l'existence d'un **préaccord minimal entre les parties** sur l'acceptation du principe d'un dialogue avec les autres parties ainsi que sur les contours de ce dialogue. Dans certains cas, une initiative non partagée et mal présentée aux parties prenantes conduit au refus (explicite ou non) de celles-ci de s'engager et à l'échec de l'action.

Des garanties environnementales peuvent se révéler utiles, voire très recommandables dans certains cas. Dans le cas contraire, on peut mettre en avant des objectifs et des effets environnementaux qui peuvent se révéler contreproductifs en terme environnemental. Le cas de la réintroduction de troupeaux en alpage dans la vallée de Chamonix le montre : ce qui constitue un bénéfice environnemental pour les uns (paysage, entretien des alpages) pose des problèmes majeurs en termes de biodiversité pour les autres.

Des ajustements par une gestion fine et multi-objectifs du pastoralisme sont tout à fait

possibles, à condition qu'une expertise naturalise soit présente.

La **qualité de la conduite de la concertation** détermine largement ses résultats et, au final, les bénéfices environnementaux obtenus. Le dialogue doit être structuré pour ne pas réunir trop de participants dans un même espace de dialogue, les formats doivent être travaillés pour que la prise de parole soit accessible à tous, l'itinéraire de concertation doit être pensé en amont, puis objet d'un pilotage en cours d'action. Ceci suppose de mobiliser des compétences spécifiques, ce qui reste rare dans les projets soutenus.

Par ailleurs, **se donner le temps nécessaire à la concertation est indispensable**, mais la concertation doit aussi **rapidement (et parallèlement au dialogue) déboucher sur des projets concrets**, ce qui peut être organisé par le pilote de la concertation. Ce dernier doit accompagner les parties prenantes pour exploiter au mieux les variables d'ajustement existantes, plutôt qu'opter directement pour un partage des ressources ou des espaces ou pour des interdictions mal vécues et peu respectées. Il doit les inciter à tenir compte des oppositions existantes, même lorsqu'elles ne sont pas représentées par des porte-parole au sein de l'espace de dialogue. Ce sont autant d'éléments qui ressortent des monographies comme étant des facteurs déterminants pour la réussite de la concertation et l'obtention de bénéfices.

Une **synergie entre l'action des pouvoirs publics et celle de la société civile** est un atout majeur et une source d'effets leviers quant aux bénéfices obtenus. Construire ces synergies suppose d'éviter la mise en concurrence pour identifier les complémentarités valorisables : l'expérience du CPIE de Belle Ile et de la communauté de Communes de Belle Ile est édifiante à ce sujet, avec le passage d'une situation tendue à une distribution des rôles qui permet la coopération et l'exploitation de synergies.

L'anticipation de problèmes environnementaux, en amont d'aménagements ou de projets difficilement réversibles pour des

raisons matérielles (ils sont réalisés) ou politiques (on ne veut pas perdre la face) est souvent une condition de l'efficacité de concertations qui, si elles arrivent trop tard, sont vouées à l'échec. Elles peuvent en outre, dans ce cas, être la source de conflits. Des concertations *ex-ante* sur des atteintes potentielles à l'environnement sont nécessaires.

Enfin, **les motivations du (des) porteur(s) du projet doivent être réellement environnementales.** Il apparaît parfois des « agendas cachés », avec des intérêts individuels masqués derrière la défense d'un intérêt général environnemental : renaturer un site en premier lieu pour ne plus supporter le coût de son entretien ; militer pour la protection d'un site avant tout pour en restreindre l'accès à des groupes jugés indésirables ; mettre en avant des objectifs environnementaux comme prétextes pour mener des projets qui ont comme seul objectif la création de liens sociaux ; créer un emploi au risque de mettre en cause la viabilité économique de l'action ; se créer une légitimité indépendamment de l'efficacité de l'action, etc. Ces agendas cachés peuvent ne pas influencer l'efficacité de l'action, mais ils sont parfois très pénalisants... surtout s'ils restent cachés.

■ ***Ne pas multiplier à l'excès les arènes de concertation.***

La qualité de la concertation suppose également de répondre à certains enjeux ressortis lors des entretiens. L'un d'entre eux est la multiplication des processus de concertation sur les territoires, qui épuisent les associations peu dotées en temps de travail et créent parfois des confusions et des incohérences. A cela s'ajoutent des finalités mal établies pour certaines d'entre elles, qui visent parfois à « concerter pour concerter » pour montrer qu'on le fait et/ou répondre à une obligation réglementaire.

Il est aussi important de poser les limites du champ d'application de la concertation : elle est vaine dans certaines situations de

concurrence radicale entre la protection de l'environnement et certains usages de la nature qui supposent plutôt des arbitrages. Elle ne renverse pas les rapports de force et ne réduit pas les fractures sociales.

L'enjeu est donc de développer des concertations utiles, sans fractionner à l'excès les problématiques, efficaces au regard du temps investi par les parties : ce sont là des critères de qualité à considérer.

La concertation doit donc être suffisamment intégrative à l'échelle territoriale pour anticiper des atteintes à l'environnement et éviter une multiplication d'espaces de dialogue répondant à des problèmes spécifiques. Elle doit créer de la confiance afin que les parties prenantes acceptent de dévoiler leurs projets et les mettre en discussion avant qu'ils ne soient engagés de façon irréversible.

Il est enfin indispensable de donner plus de visibilité à une concertation qui passe par une réelle co-construction d'initiatives locales, dont l'objectif est la gestion concertée de biens communs : c'est une condition *sine qua non* pour espérer qu'elle soit, à l'avenir, mieux reconnue et soutenue par les pouvoirs publics.

Pour en optimiser les effets : comment soutenir la concertation environnementale locale ?

Au cours des années deux-mille-dix, le contexte juridique a évolué. Il a conforté le principe de participation du public en matière d'environnement et facilité un recours à la concertation, obligatoire ou volontaire, notamment dans le champ de la planification spatiale et de projets susceptibles d'affecter l'environnement.

Mais la concertation reste peu définie et la participation reste à l'écart des processus décisionnels.

Au-delà du cadre juridique, la concertation environnementale a manifestement progressé dans les territoires, au point de devenir la norme : « mettre les gens autour de la table » est devenu un réflexe largement partagé. La capacité d'imagination et de créativité de la société civile est mieux reconnue. A l'avenir, l'affaiblissement du rôle et des ressources de l'Etat devrait être incitatif pour le développement d'initiatives locales autour de biens communs, notamment environnementaux, avec un développement de leur gestion concertée.

■ *L'action de la Fondation de France est précieuse pour les acteurs locaux*

Dans ce contexte, continuer à soutenir la concertation environnementale à l'échelle des territoires est pertinent, d'autant plus que peu d'offres de financement alternatives à l'appel à projet de la Fondation de France ont émergé dans ce domaine, celle-ci continuant d'occuper une position singulière dans le paysage institutionnel. Certes, les collectivités territoriales financent de plus en plus de

concertations environnementales, mais elles les mettent en œuvre elles-mêmes ou font appel à des prestataires via des marchés publics. Peu d'entre elles financent des initiatives locales comme le fait la Fondation de France. Selon certains opérateurs, il existe désormais des « volets concertation » dans des financements d'actions environnementales, mais ils restent limités, d'autant plus qu'il est difficile de montrer les produits de la concertation.

Pour les associations, hors de réseaux tels les CPIE qui disposent de financements dédiés, il est difficile de faire financer des opérations de concertation. L'appel à projet de la Fondation de France occupe donc une place unique, due à trois de ses caractéristiques : sa transversalité, son accessibilité pour de « petits porteurs » et l'articulation requise entre concertation et environnement. Selon l'enquête, si cet appel à projet n'existait pas, 15% des porteurs de projets estiment qu'ils n'auraient pas pu mettre en œuvre leur démarche et 68 % qu'ils ne l'auraient menée que partiellement.

■ *La demande sociale de concertation et de participation se confirme*

Aujourd'hui, en France, la population et la société civile organisée portent une demande de participation aux décisions en matière d'environnement. Les collectivités publiques locales développent des concertations et ont indéniablement progressé dans ce domaine. Les entreprises – ou au moins certaines d'entre elles – semblent plus ouvertes à la concertation qu'auparavant, surtout au vu des blocages auxquelles elles doivent faire face, par exemple

les oppositions envers les projets d'aménagement. L'Etat est pointé du doigt pour ses résistances en la matière, mais globalement, la concertation est aujourd'hui reconnue comme nécessaire. Par contre, cette demande sociale de participation et ces développements observés sur le terrain s'accompagnent d'une vive critique des participants sur la qualité et la réalité de la concertation.

Cette contestation est telle que certains acteurs environnementaux préfèrent s'en détourner et qu'une contestation radicale des projets voit le jour, avec une **recrudescence de des conflits environnementaux**, en particulier autour de grands aménagements (barrages, aéroports, autoroutes, etc.). Cette conflictualité environnementale échappe totalement à l'appel à projet : les conflits sont très peu présents parmi les projets soutenus.

La question de la qualité de la concertation est, à toutes les échelles, plus que jamais sur le devant de la scène. L'une des réponses possibles est le travail sur les garants, notamment porté par l'Institut de la Concertation, mais son champ d'application est plutôt celui des grandes opérations d'aménagement et non celui de l'appel à projet.

■ *La concertation environnementale locale est peu concernée par la professionnalisation du secteur*

En termes d'ingénierie de la concertation, **on observe une professionnalisation de la concertation**, avec l'apparition de formations en la matière, trop récentes pour avoir déjà marqué les pratiques.

Cependant, le champ d'action de l'appel à projets de la Fondation de France échappe en grande partie à cette professionnalisation qui bénéficie à des dispositifs plus conséquents. En effet, cette évolution concerne en premier lieu des consultants et des agents de collectivités dont le poste est spécifiquement centré autour des questions de concertation ou de démocratie participative, car ce sont d'abord

eux qui investissent dans la formation. Elle concerne également des agents de collectivités non spécialisés (techniciens de rivière, animateurs ruraux) ou des associatifs, mais dans une moindre mesure.

D'autre part, cette professionnalisation n'a pas que des avantages : la militance cède du terrain face à une certaine normalisation, la standardisation de certaines méthodes proposées s'oppose (partiellement) à un foisonnement créatif parfois observé, et les nouveaux professionnels issus notamment du monde de la communication s'attachent parfois plus au faire-savoir qu'au savoir-faire.

La concertation environnementale à l'échelle territoriale a jusqu'à maintenant largement échappé à cette professionnalisation du secteur, comme le montrent les résultats de la base de données, qui indiquent que 80 % des porteurs de projets ne mobilisent aucune ingénierie spécifique et que, même dans les 20 % restants, celle-ci est souvent très incertaine. Les résultats de l'enquête montrent néanmoins une demande de références méthodologiques. Le développement d'une culture de la concertation ne s'est pas accompagné d'un travail suffisant pour sa qualité. Œuvrer en faveur de la qualité de la concertation à tous les niveaux, de la prise en compte de besoins d'ingénierie spécialisée, de la reconnaissance de savoir faire propres à la concertation territoriale pour l'environnement, restent des enjeux majeurs pour l'avenir.

■ *La recherche porte peu d'attention à la concertation environnementale locale*

Qu'en est-il de la recherche ? D'une façon générale, on observe que **l'attention des chercheurs est centrée d'abord sur la participation du public**, celle-ci pouvant être un but en soi dans le cadre d'un renouveau démocratique. La participation du public, telle qu'elle est entendue le plus souvent, vise à favoriser l'inclusion de citoyens ou d'habitants à titre individuel dans les espaces de débat sur la décision publique, à encourager leur prise de parole et leur « *empowerment* » (acquisition

de compétences, confiance en soi, capacité à prendre part).

La concertation environnementale telle qu'elle est entendue dans les projets soutenus par l'AAP GENE n'écarte évidemment pas la participation des individus mais met l'accent sur le dialogue entre groupes organisés (associations, acteurs économiques, collectivités, institutions...) et sur la co-construction de projets. Cette vision de la concertation bénéficie de moins d'intérêt de la part de la recherche notamment depuis la fin du programme de recherche « Concertation, Décision, Environnement » du Ministère de l'Environnement, qui lui avait fait une large place.

■ *Des enjeux pour l'avenir*

Finalement, l'action de la Fondation de France reste très pertinente et le restera à l'avenir, avec un croisement des termes « concertation » et « environnement » jugé comme particulièrement utile par les acteurs locaux.

Les enjeux majeurs qui apparaissent et auxquels il faudrait répondre à l'avenir sont les suivants :

- **L'amélioration de la qualité de la concertation environnementale dans les territoires**, à laquelle la professionnalisation actuelle du secteur de la concertation ne répond que très partiellement. Parmi les critères de qualité de la concertation figurent sa finalité, son efficience au regard de l'investissement en temps demandé aux parties prenantes, sa capacité à intégrer des enjeux territoriaux (plutôt que fractionner les choses). Face à ce que le chercheur Denis Bourque² qualifie d'« hyperconcertation », avec des acteurs sur-sollicités, la qualité doit remplacer la quantité et à la « concertation en miettes »

doivent se substituer des concertations plus globales sur les territoires.

- **La recrudescence de la conflictualité environnementale** liée à l'irruption de projets d'aménagement dans les territoires et à la mise en cause de la réalité et de la qualité des concertations menées. Face à cela, il est urgent de travailler sur une culture de la qualité de la concertation, à tous les niveaux.
- Il est indispensable **d'œuvrer à la reconnaissance des concertations environnementales d'initiative locale** et de donner plus de visibilité à ces initiatives, qui contribuent à la gestion concertée de biens communs. C'est un champ différent de celui de la participation citoyenne (même s'ils s'interpénètrent) : il est nécessaire de distinguer le champ de la concertation visant la gouvernance partagée des biens communs de celui d'une participation démocratique visant à associer les citoyens au débat public, ce dernier champ focalisant actuellement l'attention de la recherche et des pouvoirs publics.

² BOURQUE D., 2008, Concertation et partenariat. Entre levier et piège du développement des communautés, Montréal, Presses de l'Université du Québec.