

PROJETS INDUSTRIELS : QUELLE PLACE POUR LA CONCERTATION ?



Décider ensemble

*Créer une culture
de la décision partagée*

Les onzièmes rencontres de Décider ensemble

« Projets industriels : quelle place pour la concertation ? »

Compte-rendu du séminaire

Judi 22 mai 2014

Salle Victor Hugo – 101, rue de l'Université, 75007 Paris



en partenariat
avec



Avec le soutien de



INTERVENANTS

INTRODUCTION

Bertrand Pancher , député de la Meuse, maire de Bar-le-Duc et président de Décider ensemble.....	7
Raymond Cointe , Directeur général de l'INERIS.....	9
Patrice Carré , Président du conseil scientifique de Décider ensemble et directeur du département relations institutionnelles d'Orange.....	10

1^{ère} TABLE-RONDE – PROJETS INDUSTRIELS ET CONCERTATION DE QUOI PARLE-T-ON ?

Jean-Pierre Boivin , Avocat au Barreau de Paris.....	12
Stéphane Castel , Chercheur au centre d'études en sciences sociales appliquées (CESSA).....	14
Arthur Jobert , Ingénieur chercheur R&D, EDF	15

2^e TABLE-RONDE – QUELLE APPREHENSION DES RISQUES DANS LES PROJETS INDUSTRIELS ?

Jean-Marie Durand , Adjoint au directeur général de la prévention des risques, Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.....	18
Maryse Arditi , Pilote du réseau énergie et risques industriels, France nature environnement.....	20
Michel Sacher , Directeur du Centre d'information pour la prévention des risques (CYPRES)	21
Maxime Courty , Chef de la division impacts à la DREAL de Lorraine.....	22
Emmanuel Martinais , Géographe à l'école nationale des travaux publics de l'Etat.....	23
Oliver Wild , Directeur des risques et assurances, VEOLIA	24

3^e TABLE-RONDE – QUELLES DECLINAISONS LOCALES DES POLITIQUES PUBLIQUES NATIONALES EN MATIERE DE PROJETS INDUSTRIELS ?

Nicolas Vuillier , Président de l'Union nationale des producteurs de granulats.....	33
Catherine Bersani , Inspectrice générale honoraire de l'équipement, membre fondateur de l'association LittOcéan.....	34
Odile Kirchner , Secrétaire générale du Conseil national de l'industrie.....	35
David Landier , Directeur du département concertation et environnement RTE.....	36
Jean-François Rémy , Avocat associé Cabinet Filor Avocats et représentant régional grand-est de France hydro-électricité.....	37
Christophe Aubel , Directeur d'Humanité et biodiversité	39
Philippe Subra , Maître de conférence (HDR) à l'Institut français de géographie, Université Paris 8.....	40

LA CONCERTATION : UN PROCESSUS DE CREATION DE LA CONFIANCE ?

Brigitte Fargevielle et Laurence Hézard , Co-rapporteurs d'un avis au CESE : <i>Concertation entre parties prenantes et développement économique</i>	48
Luc Picot , directeur de Décider ensemble et Mehdi Karim-Drissi , consultant projet Horisis Conseil :	50
Christian Leyrit , Président de la Commission nationale du débat public.....	52
Thierry Tuot , Conseiller d'Etat, rapporteur du Grenelle de l'environnement	53

INTRODUCTION



Bertrand Pancher, député de la Meuse, maire de Bar-le-Duc et président de Décider ensemble

Bertrand Pancher introduit ce séminaire organisé par Décider ensemble, l'INERIS et l'UNPG en partenariat avec l'AFITE, EPE et Horisis conseil.

« Décider ensemble a souhaité mener une étude sur la question de la concertation dans les projets industriels car nous avons identifié grâce à notre réseau qu'il existait une spécificité dans la pratique des concertations pour les projets industriels.

Ces spécificités se matérialisent sur deux plans, le premier, d'ordre général, se traduit par une méfiance de nos concitoyens vis-à-vis des technologies, ainsi qu'une appréhension à l'égard du risque. Notre société sans risque qui se développe depuis quelques années aboutit à avoir une posture méfiante sur les projets industriels et sur les nouvelles technologies avant même que des études puissent montrer un quelconque danger.

Une étude de TNS Sofres de 2013 indique que 64% des Français considèrent qu'il faut être prudent vis-à-vis du progrès scientifique. Ce rapport de méfiance vis-à-vis de la notion de progrès est une particularité de notre pays. Les autres grandes nations, on peut notamment penser aux Etats-Unis, ont un rapport beaucoup plus positif quant à l'idée de progrès scientifique.

Cette situation aboutit à générer des **crispations dès le lancement d'un projet industriel**. La seule réponse possible pour les porteurs de projets est **d'anticiper cette question et d'apporter dès le début toutes les réponses sur l'usage des techniques et technologies** dans le projet industriel.

La restauration de la confiance passera nécessairement par une plus grande transparence et une plus grande association du public et des parties prenantes.

Le deuxième problème identifié concerne les nuisances que peuvent induire les installations industrielles. Tout projet industriel, même le mieux conçu, implique des nuisances, plus ou moins fortes, pour les riverains.

Il faut que nous trouvions les **outils juridiques pour intégrer les demandes des citoyens** et pouvoir apporter une réponse par la mise en œuvre de solutions pour réduire les inconvénients ou les compenser.

Avoir conscience de ces questions, et les traiter, est indispensable pour la puissance publique. Nous n'arriverons pas à développer notre pays, à réussir la réindustrialisation de la France et à passer le cap de la transition énergétique si nous ne travaillons pas dès maintenant sur la question de la participation du public aux projets industriels.

De nombreux exemples récents de concertation, ayant par ailleurs respecté les procédures légales, ont débouché *in fine* sur des blocages rendant difficiles voire impossible la réalisation des projets en discussion.

Comment concilier prise en compte des demandes citoyennes et développement optimum des projets industriels ? Quelles formes doivent prendre les processus de concertation et avec quelles finalités ?

La **notion d'acceptabilité** est au cœur de ces interrogations, et nous amène à reconsidérer aussi bien les méthodes et pratiques de concertation que le cadre législatif et réglementaire dans lequel elles s'effectuent.

C'est pourquoi, il faut insister pour que **l'Etat prenne davantage ses responsabilités et qu'il favorise une approche interministérielle des projets industriels** auxquels il est favorable et affirmer un **soutien clair** aux projets qui s'avèrent nécessaires.

L'Etat doit aussi **faire prévaloir l'intérêt général et le placer au cœur des prises de décisions** en matière d'action publique.

L'Etat doit enfin **sortir de l'ambiguïté dans laquelle il se trouve parfois**, tant dans la façon dont il instruit les dossiers que dans ses rapports avec les parties prenantes et ses relations avec les élus locaux.

Nous devons en outre faire **évoluer notre législation** en instaurant par exemple un tiers-garant chargé d'assurer le suivi des autorisations, ou en confiant à une structure indépendante le soin de se prononcer sur la validité des études d'impact. Il serait nécessaire aussi de déconcentrer l'autorité environnementale.

Les territoires doivent se saisir de cet enjeu en créant un véritable dialogue territorial pérenne afin de se préparer en amont à accueillir des projets industriels.

Cela passe, notamment, par :

- la création de structures de support à la concertation au sein même des territoires;
- l'instauration d'offices de consultation publique dans les territoires ;
- la mobilisation régulière de l'ensemble des acteurs et parties prenantes d'un territoire (agences consulaires, chambres de commerce et de l'industrie, associations locales, instances de démocratie participative etc.).

Nous ne réussirons à créer un sursaut dans le domaine de l'industrie que si nous n'oublions pas d'associer les Français. Sans eux, nous ne réussirons pas le double défi de changer de modèle économique qui est le seul moyen pour faire baisser durablement le chômage ainsi que de réussir la transition écologique.

Ce séminaire va enrichir nos réflexions et faire en sorte que le travail parlementaire soit le plus efficace et le plus utile. »

Bertrand Pancher conclue en remerciant l'ensemble des participants pour leur présence.



Raymond Cointe, Directeur général de l'INERIS

Depuis 1990, l'INERIS mène une mission de prévention des risques industriels auprès des pouvoirs publics. Il a aussi pour rôle de fournir toute prestation permettant aux entreprises de faciliter leur adaptation à la réalisation de cet objectif de prévention et de réduction des risques.

Historique de l'INERIS

La culture de l'INERIS repose sur l'expertise des ingénieurs et sur des moyens d'essais importants, puisque son premier métier a d'abord consisté à travailler sur la maîtrise du risque lié au charbon (il est l'héritier du Centre de recherche de charbonnage de France). En 1990, au moment de la fermeture des mines en France, l'INERIS a été créé sous la tutelle du ministère de l'environnement. Dès cette époque son principal objectif est de **prévenir et/ou de réduire « les risques que les activités économiques font peser sur la santé, la sécurité des personnes et des biens ainsi que sur l'environnement »**.

Depuis sa création, l'INERIS dispose d'un atout considérable résidant dans sa connaissance des risques, des acquis de sa recherche, du monde industriel et de la réglementation afférente. Raymond Cointe rappelle, que sur cette thématique, travailler à la fois pour les entreprises et les pouvoirs publics est assez unique en Europe.

Cet objectif de prévention et de réduction des risques exige que l'expertise de l'INERIS intègre le plus tôt possible la concertation avec la société civile afin de **hiérarchiser les enjeux et de veiller à une répartition équitable des bénéfices et des risques entre les parties prenantes**.

L'importance des méthodologies et procédés de mise en œuvre

Raymond Cointe insiste ainsi sur la **nécessité d'avoir des méthodologies d'analyse clairement définies et reconnues**. C'est pourquoi l'INERIS s'implique dans cette évaluation précoce en développant des approches de hiérarchisation ou de cartographie des enjeux en termes de risques pour l'homme et l'environnement. Il appuie les pouvoirs publics en termes méthodologiques pour développer la concertation autour de projets notamment pour les sites pollués etc. L'INERIS développe aussi de nouvelles certifications volontaires et veille à associer les acteurs de la société civile à la définition de ces référentiels.

Concernant sa gouvernance interne, l'INERIS a mis en place une démarche d'ouverture à la société civile en créant la **commission d'orientation de la recherche et de l'expertise proche de la gouvernance à cinq du Grenelle**. L'ouverture à la société civile se fait aussi à travers l'organisation de débats et via son site Internet.

Raymond Cointe rappelle à quel point l'INERIS est convaincu que **l'innovation ne peut plus se développer sans une analyse très en amont des risques et sans une concertation réelle sur cette analyse**. Il ne s'agit pas de communiquer sur l'innocuité des innovations, mais bien de limiter leurs risques en associant les parties prenantes à cette analyse.



Patrice Carré, Président du conseil scientifique de Décider ensemble et directeur du département relations institutionnelles d'Orange

Après avoir remercié Bertrand Pancher et Raymond Cointe pour cette introduction et rappelé les liens partenariaux qui lient l'INERIS et Décider ensemble, Patrice Carré rappelle à quel point la place de la concertation dans les projets industriels est un thème vaste et passionnant.

Il souligne que ce séminaire s'inscrit dans la continuité des précédents travaux de Décider ensemble portant notamment sur la problématique de l'expertise et les controverses sociotechniques.

En outre, cette notion a aussi fait l'objet de nombreux travaux externes à l'association. Ce sujet est à l'agenda du gouvernement et le CESE a rendu, en mars 2014, un avis sur la concertation entre parties prenantes et le développement économique.

Une définition des projets industriels variable selon les époques...

En propos liminaires, Patrice Carré s'interroge sur la définition que l'on peut donner au terme « projets industriels ». **Qu'est-ce qu'un projet industriel ?** Suivant les époques cela ne recouvre pas la même définition. Est-ce qu'équiper un pays de la fibre optique relève d'un projet industriel ?

Quand on regarde l'histoire de la France on constate un déclin de l'industrie depuis les années 70 qui coïncide avec les chocs pétroliers de 1973 et de 1978.

... et les échelles géographiques

La définition des projets industriels évolue aussi **en fonction des échelles géographiques** sur lesquelles on s'attarde. Un projet industriel en Inde ne sera pas le même qu'en Allemagne. Cette notion de spatialisation est essentielle et pose la problématique de la mondialisation et de l'économie ouverte.

Du point de vue de la littérature scientifique, on recense un certain nombre de travaux sur ces thématiques. Manuel Castells¹ parle ainsi d'une « société de réseau » tandis que pour Alain Touraine nous avons dépassé la société post-industrielle et sommes, depuis une quarantaine d'années, dans une profonde remise en cause de notre société.

Présentation des tables-rondes

Patrice Carré présente ensuite le déroulement de la journée.

- Les intervenants de la première table-ronde vont tenter de définir les concepts de projets industriels et de concertation. Que signifie la concertation dans les projets industriels ?
- La deuxième table-ronde permettra d'analyser la question du risque et de son appréhension. Patrice Carré précise que l'appréhension s'entend sous deux angles à la fois appréhender au sens de comprendre, mais aussi, appréhender dans le sens d'avoir peur.
- La troisième table-ronde sera consacrée à la déclinaison locale des politiques publiques. Il s'agira alors de quitter les généralités pour aller dans une échelle plus concrète. Que se passe-t-il localement ?
- Les conditions de la confiance dans les processus de concertation seront abordées dans la quatrième table-ronde.

¹ M.CASTELLS, *L'ère de l'information. Volume I La société en réseaux*, Fayard, Paris, 1998

1^{re} table-ronde :

**Projets industriels et concertation :
de quoi parle-t-on ?**



Jean-Pierre Boivin, Avocat au Barreau de Paris

Après 30 ans de pratique, il me paraît que le mot « concertation » est un mot très ambigu pour les juristes. En effet, un exercice qui devrait être symbole de rassemblement et d'unification en vue d'une décision requérant l'adhésion des uns et des autres est - en réalité - souvent devenu, au fil du temps, synonyme de suspicion.

Pour les juristes, la concertation réside dans des procédures et se traduit par des annulations lorsque les règles de droit n'ont pas été totalement suivies. La concertation est ainsi devenue, pour les porteurs de projet, une épreuve potentiellement dissuasive en raison des retards ou des annulations susceptibles d'être générés par les recours et les procédures d'appel.

Selon Jean-Pierre Boivin, jusqu'au Grenelle de l'environnement, les débats étaient partiellement biaisés. En effet, étaient uniquement soumis à la concertation - et donc à enquête publique -, les projets portés par le pétitionnaire. Si des variantes avaient été étudiées, la discussion pouvait les inclure mais seulement dans le cadre de ce que le Conseil d'Etat appelait « le parti choisi par le pétitionnaire ».

Cette logique a eu pour résultat que le mécanisme de l'enquête publique, supposé être un lieu d'échanges et d'amélioration des projets, était en fait biaisé dès le départ par la définition restreinte que le Conseil d'Etat donnait aux textes. Cette approche a généré un grand nombre de frustrations.

Autre point de blocage : les modifications suggérées par le commissaire-enquêteur dans son rapport devaient être soigneusement évaluées afin de s'assurer qu'elles n'allaient pas entraîner un bouleversement de l'économie du projet. En effet, en cas de bouleversement, l'ensemble de la procédure d'enquête publique devait être repris. Les possibilités d'apporter des modifications sur un projet donné étaient donc globalement restreintes sous peine de retarder son calendrier, voire d'entraîner l'annulation de la procédure.

Pour l'ensemble de ces raisons, la notion de concertation est progressivement devenue, pour les porteurs de projets, une source d'inquiétude. Le Grenelle de l'environnement a essayé de faire évoluer les choses en créant de nouveaux espaces de dialogues. Trois avancées sont à retenir en particulier :

1. La possibilité de suspendre une enquête publique

Lorsqu'il apparaît au pétitionnaire que des modifications de son projet peuvent être utiles, opportunes ou nécessaires, il peut demander une suspension de l'enquête publique. Cette démarche doit se faire avec l'accord du commissaire-enquêteur, sous l'autorité du préfet et sous le contrôle du juge administratif. La suspension permet alors de prendre le temps d'examiner les modifications dont on parle, de les évaluer et de recueillir l'avis de l'Autorité environnementale avant de reprendre l'enquête publique.

2. La possibilité d'instruire des enquêtes complémentaires

En aval de l'enquête, si le commissaire-enquêteur émet des réserves sur le projet, il est possible de demander une enquête complémentaire afin de les prendre en compte.

3. La possibilité de rectifier les erreurs des commissaires-enquêteurs

Des projets peuvent enfin capoter si le commissaire-enquêteur lui-même a mal compris les règles de la concertation. Si son avis était insuffisamment motivé ou si des éléments de son rapport semblaient insuffisants cela pouvait entraîner - jusqu'alors - une annulation de la procédure pouvant survenir au contentieux deux ou trois ans après le déroulement de l'enquête.

Pour pallier cette difficulté, il est désormais possible de saisir le préfet et/ou le président du tribunal administratif pour lui demander de purger les vices, les insuffisances du rapport du commissaire afin d'éviter les annulations contentieuses.

Ces trois mesures concrètes méritent d'être discutées mais elles tentent de redonner une place authentique au débat et de replacer le projet au centre d'un lieu d'échanges et de rassemblement des idées, dans une logique de consensus plutôt qu'une logique d'affrontement.



Stéphane Castel, Chercheur au centre d'études en sciences sociales appliquées (CESSA)

Le centre d'étude en sciences sociales appliquées est une structure associative mettant en pratique les connaissances issues de programme de recherche. Depuis 2003, le centre travaille sur les questions de concertation et de risques industriels et naturels et depuis peu sur les risques en matière de santé et d'environnement.

Stéphane Castel revient sur la définition du concept de concertation. Il insiste sur le fait que la concertation « ça n'est pas qu'un mauvais moment à passer ». L'objectif n'est pas, quand on concerta, de faire passer en force un projet.

La concertation est une particularité française : à l'étranger on parle plutôt de participation. En France, le droit est un prétexte qui permet de donner une légitimité à la concertation.

Pour Stéphane Castel, la bonne posture consiste à vouloir former les participants comme s'ils étaient les organisateurs de la concertation. Cela permet de donner des repères stratégiques. On ne peut pas convoquer des participants en leur imposant une manière de faire. Il faut tenir compte des notions de posture et d'appréhension.

Stéphane Castel revient ensuite les critères de Rowe et Frewer² permettant de s'interroger sur l'efficacité d'un dispositif. Il y a deux grands types de critères : des **critères de légitimité** et des **critères procéduraux**.

Les **critères de légitimité** rassemblent :

- **la représentativité** : les participants doivent comprendre un échantillon à peu près représentatif de la population concernée ;
- **l'indépendance** : la procédure de participation doit être conduite de manière indépendante et impartiale ;
- **l'implication précoce** : le public doit être impliqué aussi tôt que possible dans la procédure ;
- **l'influence** : les avis et les décisions issus de la procédure doivent avoir un impact réel sur la politique menée et le public doit le percevoir ;
- **la transparence** : la procédure doit être transparente pour que le public puisse voir ce qui se passe et comment les décisions sont prises.

Les **critères procéduraux** se composent de :

- **l'accessibilité aux ressources** : les participants doivent avoir accès aux ressources appropriées pour atteindre l'objectif fixé (études demandées, témoignages d'experts ou d'autres personnes) ;
- **la définition des objectifs** : la nature et l'étendue des objectifs de la procédure doivent être clairement définies ;
- **la prise de décision structurée** : les participants doivent utiliser et/ou fournir les mécanismes appropriés pour structurer et exposer la procédure de prise de décision ;
- **la rentabilité** : la procédure doit, dans un certain sens, être rentable pour les organisateurs.

² G. ROWE & L.J. FREWER, *Public participation methods: a framework for evaluation; science, technology et human values*, Vol.25 N°1, Winter 2000 3-29



Arthur Jobert, Ingénieur chercheur R&D, EDF

Arthur Jobert est chercheur au GRETS (groupe de recherche énergie, technologie et société) appartenant à la direction de la recherche et du développement d'EDF.

Son expérience dans le domaine de l'énergie le pousse à appréhender la concertation plus à travers une question de territoires que de risques ou de procédures.

En propos liminaire, Arthur Jobert rappelle que la notion d'acceptabilité des projets industriels n'est pas nouvelle. Elle est à l'agenda depuis au moins une trentaine d'années même s'il est vrai qu'elle a tendance à devenir plus prégnante dans une phase de tension économique. Il insiste ensuite sur l'absence de spécificité française sur ce sujet : les controverses sur l'acceptabilité de ces projets sont aussi présentes dans les pays en voie de développement et dans les pays industrialisés. Enfin, il revient sur l'idée d'une exception sémantique : la concertation n'est pas traduite littéralement dans les autres langues, néanmoins, on trouve des équivalents, comme par exemple la notion de « *stakeholders engagement* ».

Pour élargir le propos, Arthur Jobert propose d'analyser la concertation sous un angle historique en s'attardant sur les années 90 qui, à la suite des grandes controverses des années 80, ont permis de repenser les processus d'enquête publique, de débat public etc. Cette perspective est à lier aux travaux notamment de Jean-Baptiste Fressoz³, sur le développement des controverses dès le début de l'industrialisation au début du XIX^e siècle et il cite l'exemple développé par JB Fressoz des controverses et procès autour l'industrie de la soude au 19^e siècle. Il faut se déprendre de l'idée d'un âge d'or de l'industrie et des recherches historiques récentes proposent ainsi une déconstruction du mythe des trente glorieuses⁴.

Il propose aussi de s'attarder sur les conflictualités territoriales, abordées par exemple dans les travaux d'André Torre, de Philippe Subra ou dans le rapport du groupe de projet Manon⁵. Ces différents travaux analysent la compatibilité des projets au sein d'un même territoire. Il y a d'une part des tensions entre les promoteurs, les riverains et les usagers et d'autre part, on constate des conflits entre des activités économiques différentes (tourisme vs projets industriels par exemple). Certains projets d'infrastructures écologiques n'ont à cet égard pas qu'une symétrie sémantique, on observe aussi une analogie des situations avec des porteurs de projet écologistes qui se retrouvent contestés alors qu'ils ont le sentiment d'œuvrer pour l'intérêt général et avec les outils de la science. Dans ces cas, les questions de concertation et de compromis locaux ne sont pas tellement éloignées de celles des industriels.

L'ensemble de ces propos vise à démontrer qu'une des façons de penser l'acceptabilité des projets industriels revient à s'interroger sur le développement des territoires.

Arthur Jobert poursuit ensuite sa réflexion en présentant des thèmes de recherche qui devraient être approfondis :

- la périurbanisation et l'étalement urbain ;
- les liens entre le tourisme (secteur économique français majeur) et les autres activités ;

³ J.B FRESSOZ, *L'apocalypse joyeux, Une histoire du risque technologique*, L'univers historique, Paris, 2012

⁴ C. BONNEUIL, C.PESSIS, S.TOPÇU (dir.), *Une autre histoire des trente glorieuses. Modernisations, contestations et pollutions dans la France d'après-guerre*, La Découverte, Paris, 2013

⁵ *Conflits d'usage à l'horizon 2020 – Quels nouveaux rôles pour l'Etat dans les espaces ruraux et périurbains ?* Groupe de projet Manon, Commissariat général au Plan, mai 2005

- la question du contentieux : nombreux estiment que ce contentieux augmente mais on note un manque de données en sociologie du droit sur ce que cela recouvre concrètement ;
- l'analyse de ce qu'il se passe dans des territoires où vont s'implanter de nouvelles activités d'activités économiques comme les milieux marins.

En conclusion, Arthur Jobert, qui a soutenu comme expert la rédaction de l'avis du CESE, note qu'on observe maintenant un certain consensus sur les modalités de la concertation. Certaines idées se sont imposées : l'importance d'une concertation menée le plus en amont possible, la nécessité d'avoir une continuité dans les processus de concertation, le besoin d'assurer un suivi des engagements etc. Pour autant, paradoxalement, on ne constate pas, cependant, de demandes de formalisation ou de traduction dans le droit de toute cette réflexion sur la concertation. Sur ces thématiques on est plutôt dans des demandes de règles consenties. Ainsi, concernant les chartes de la concertation, on ne sait pas s'il y a un intérêt à renégocier à chaque fois de nouvelles chartes ou si l'on a besoin d'un vrai cadre juridique.

2^e table-ronde :

Quelle appréhension des risques
dans les projets industriels ?



Jean-Marie Durand, Adjoint au directeur général de la prévention des risques, Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

Les risques peuvent être séparés en deux catégories :

Les risques connus : il peut s'agir d'un risque d'incendie, d'explosion, de pollution de l'eau etc. Tous ces risques sont des éléments connus même s'il y a des exceptions. Pour les carrières par exemple même si tous les projets ne sont pas au même endroit, on trouve quand même des risques génériques communs.

Les risques émergents : ils sont plus ou moins documentés et ne dégagent pas forcément de consensus. On peut citer pour exemple : les nanoparticules, les perturbateurs endocriniens, les ondes électromagnétiques etc.

Le principe de précaution

Dans tous les cas, on est dans une logique de précaution. Cependant, il faut faire attention : on ne peut pas toujours tout interdire tout le temps et pour l'éternité. Jean-Marie Durand définit clairement le principe de précaution : il s'agit d'un principe constitutionnel qui ne soit pas signifier le blocage ou l'immobilisme de projet. Les mesures prises doivent au contraire être temporaires et mesurées.

L'appréhension des risques est différente selon :

- *les parties prenantes*

La question des risques mobilise par ailleurs une grande pluralité d'acteurs ayant tous une vision différente. Les industriels sont par exemple dans une logique de projet, ils doivent le faire avancer afin de respecter leur business plan. En matière de risque, on note ainsi une tendance à la sous-estimation des risques en particulier lorsqu'il s'agit de start-up. Le risque est en effet synonyme de coûts et de délais non souhaitables. De la même façon, les riverains, les ONG, les élus, les médias, les banquiers etc. ont tous leur propre logique d'appréhension des risques d'un projet. On observe des oppositions entre environnement et économies mais aussi entre économie et économie notamment dans des territoires qui privilégient l'agro-tourisme et qui peuvent être opposés à certains projets.

- *La répartition (ou la vision de) des bénéfices*

L'appréhension des risques est aussi différente selon la vision qu'ont les personnes s'opposant de la répartition des bénéfices. Même si les personnes peuvent avoir l'impression de se partager les risques, il est aussi important qu'elles aient le sentiment d'avoir une répartition équitable des bénéfices. Les projets industriels qui créent peu d'emplois sont souvent moins acceptés que les autres. C'est notamment le cas pour les projets d'hydrocarbures qui ne nécessitent que quelques personnes pour du gardiennage mais qui comprennent beaucoup de risques.

- *La perception du risque : est-il subi ou voulu ?*

La distinction entre risques subis et risques voulus est aussi importante pour comprendre les différences d'appréhension. Lorsqu'un risque est accepté on observe une minimisation de celui-ci par un facteur 1000.

- *L'ampleur de l'entreprise*

Les personnes ont tendance à penser qu'un gros industriel est plus méchant et moins attentifs aux enjeux territoriaux qu'un petit porteur de projet. Il faut en réalité relativiser ce point de vue : les « petits » industriels n'ont pas forcément les moyens de bien connaître et maîtriser tous les risques alors que les « grands » disposent souvent de services dédiés à l'analyse et la prévention des risques.

Jean-Marie Durand insiste sur l'individualisme de notre société et sur le fait que les décisions de justice ne sont pas toujours respectées alors même que le juge est neutre et compétent. Pour conclure, Jean-Marie Durand revient sur le fait que les projets industriels cherchent à éviter, réduire et compenser les risques au maximum. « La rumeur est un fait » et la rumeur de risques est aussi un fait. Le public a tendance à cristalliser ses premières impressions, c'est pourquoi il est primordial que l'industriel soit le premier à parler de son projet même dans une phase extrêmement en amont.



Maryse Ardit, Pilote du réseau énergie et risques industriels, France nature environnement

En préambule, Maryse Ardit rappelle que France Nature Environnement n'est pas pour la poursuite de la désindustrialisation en France. Pour FNE toute délocalisation de l'industrie à un double inconvénient pour l'environnement : on laisse ici des sols pollués et on installe des infrastructures dans des pays où les risques seront infiniment plus grands et leur gestion moins bonne.

La concertation est à replacer dans un cadre plus large rassemblant des phases de information - consultation – concertation – puis de participation aux prises de décisions et enfin de codécision. La France a aussi ajouté une nouvelle notion dans le cadre des PPRT : l'association du public.

La meilleure concertation possible ne garantit pas que le projet soit accepté sans aucune remise en cause. Contrairement à ce que l'on entend trop souvent, le public est extrêmement rationnel. Par exemple, concernant les OGM, le public estime n'avoir aucun avantage et comme le risque zéro n'existe pas, il rejette totalement cette technique et les produits qu'elle crée. A contrario, pour les téléphones portables, le public connaît leurs avantages réels : il s'en sert tous les jours. Il connaît aussi ses risques et on observe ainsi de plus en plus de personnes avec des oreillettes. Le public se dit donc que cet objet comporte des risques, mais qu'il apporte suffisamment d'avantages pour l'utiliser tout en apprenant à limiter les risques afférents.

Il faut aussi être conscient que la concertation peut régler certains problèmes sans pour autant assurer une adhésion totale aux projets la mettant en œuvre.

Concernant les risques émergents, il faut être extrêmement vigilant quant à **l'émergence de groupes à risques**. On voit notamment émerger des hypersensibilités aux produits chimiques, aux ondes électromagnétiques, etc. A Tchernobyl, on a recensé plus de 4000 cancers de la thyroïde chez l'enfant, alors que le nombre était moins conséquent chez l'adulte. Il faut donc prendre en compte ces groupes à risques dans l'analyse et la gestion des risques.

Au niveau des **risques choisis et des risques subis**, il faut aussi mentionner la dichotomie entre les **risques sur lesquels on peut agir et ceux sur lesquels cela est impossible**. La capacité d'action que l'on a pour empêcher ou diminuer un risque est très importante dans la conception que l'on aura du risque concerné. Les personnes ont ainsi souvent plus peur de l'avion que de la voiture (alors que cette dernière cause beaucoup plus d'accidents) parce qu'elles ne maîtrisent pas l'appareil et se sentent désarmées en cas de problème potentiel. Les accidents ménagers, dont personne ne parle, provoquent eux plus de 12000 morts par an.



Michel Sacher, Directeur du Centre d'information pour la prévention des risques (CYPRES)

Michel Sacher a travaillé au Commissariat pour l'énergie atomique dans le domaine de la recherche sur l'environnement. Depuis plus de 20 ans, il est directeur du CYPRES. Cette association, située en région PACA, a été créée par la DRIRE et joue le rôle d'interface entre les industriels à risque, les services de l'Etat et les élus. Michel Sacher occupe aussi la fonction de secrétaire des commissions de suivi des sites. Il se positionne donc comme un praticien de terrain entre les industriels, les élus locaux, les inspecteurs ICPE, les fonctionnaires des DDT, la protection civile, les riverains etc.

La présentation de Michel Sacher s'articule autour de deux points principaux :

1. **le jeu de rôle dans les instances de concertation** : les CSS rassemblent des représentants de l'Etat, des collectivités, des riverains, des salariés et des industriels. Au sein de ces instances chaque partie prenante a une posture et des problématiques spécifiques. Par exemple, lors de l'élaboration du PPRT de la raffinerie Total de la Mède, la cartographie présentée faisait passer une des zones à risque à 1m50 à l'intérieur de la pharmacie. On a vu au cours de la réunion une multiplicité de postures et d'inquiétudes. Le maire était inquiet que la pharmacie disparaisse de son cœur de village, les pompiers ne parlaient que d'intervention et pas de maîtrise d'urbanisation, etc. Les débats se font sur des points de détails et sont très techniques. Le riverain dans ce contexte comprend très vite les différents enjeux, il a sa propre expertise, il connaît souvent la raffinerie pour y avoir travaillé. Son rôle va consister à faire trainer le processus pour le projet n'aboutisse pas.
2. **L'exemple d'une centrale solaire thermodynamique** : ce projet devait être créé dans les Hautes Alpes. Il s'agissait d'une centrale solaire comprenant du sel fondu et de l'huile permettant de récupérer la chaleur et de produire de l'électricité même la nuit. Cette infrastructure était donc innovante et s'inscrivait pleinement dans les politiques énergétiques actuelles. Au cours de la démarche de concertation, l'INERIS a conseillé un classement SEVESO de ce site en raison des grandes quantités de sels et d'huile. Or, dans les Hautes Alpes il n'y a aucun site SEVESO. Ce projet est donc devenu, du jour au lendemain, pratiquement irréalisable en dépit des nombreuses informations communiquées et de la pédagogie faite autour de ce type de site.

Plusieurs raisons ont pu expliquer l'échec de ce projet : la personnalité du porteur de projet, la prise de position du pompier déclarant qu'il n'était pas en mesure de lutter contre les risques sur ce site, le classement SEVESO, la préoccupation de l'élu local sur la protection de sa population etc. Quand on travaille sur un projet avec des technologies nouvelles pour lesquelles on a une connaissance limitée des risques, il faut analyser et anticiper précisément les éléments qui pourront cristalliser les positions de chaque partie prenante.



Maxime Courty, Chef de la division impacts à la DREAL de Lorraine

Maxime Courty est responsable des risques et les pollutions liés au fonctionnement des sites. Il débute son intervention en précisant que la concertation revêt des formes différentes selon si elle concerne un projet déjà existant ou en cours de création.

Pour les sites industriels en exploitation

Les CSS (commissions de suivi de sites – ex CLIC et CLIS) sont les piliers de la concertation mais uniquement pour certains types de sites (les SEVESO seuil haut et les centres d'élimination et/ou de stockage des déchets). En Lorraine, par exemple, plus de 100 sites sont soumis au régime de demandes d'autorisation alors que seules 30 CSS existent. C'est un avantage car cela laisse une large part de concertation volontaire aux sites non soumis aux CSS.

D'autres outils contribuent à la concertation et à l'information des parties prenantes et des citoyens. On peut par exemple citer les CODERST qui se réunissent mensuellement. Les demandes d'autorisations sont, pour leur part, présentes sur les sites Internet des DREAL. Les arrêtés préfectoraux de réglementation des sites, les rapports d'inspections etc. sont eux aussi rendus publics. Cette transparence est une obligation et participe à la bonne information des citoyens.

Le fonctionnement de ces différents outils est encadré de façon précise à travers le code de l'environnement et un certain nombre de circulaires. On constate néanmoins des difficultés de mise en place et/ou un manque d'efficacité de ces outils. Les CSS manquent de répondants : il n'y a pas de demande réelle de création de ce type d'instance. Les débats ne sont souvent pas à la hauteur des enjeux et les industriels oublient régulièrement de contacter les plaignants et les opposants au projet.

Il est de la responsabilité d'un exploitant de mettre en place un climat de confiance, de transparence et d'ouverture. L'information arrive souvent trop tard sur les sites. Elle survient lorsque le conflit est déjà là.

Pourtant, pour Maxime Courty, des voies d'amélioration de ces dispositifs sont encore possibles. Par exemple, « **l'ouverture industrielle** » et la **transparence** sont peu développées, elles sont pourtant payantes pour toute installation en exploitation et pas seulement pour celles, peu nombreuses, qui doivent règlementairement mettre en place une CSS. Cette transparence facilite en effet l'appropriation, la compréhension et l'acceptation, par les différents acteurs, des projets industriels sur des sites existants.

Pour les nouveaux sites industriels

La concertation est beaucoup plus complexe dans le cadre de nouveaux projets. L'enquête publique est alors le principal outil de concertation. Elle est très encadrée règlementairement mais ne suffit pas à renforcer l'appropriation du projet par les citoyens.

Le retour d'expérience montre que l'enquête publique peut être ressentie, non pas comme un outil de concertation, mais comme un simple outil de présentation du projet. La réflexion « tout est déjà joué » est souvent formulée par les citoyens.

Pistes d'amélioration

La période de pré-enquête publique a toute son importance. Les exemples de concertation préalables à la construction de lignes de transports électriques ou de projets éoliens, tels qu'on les constate en Allemagne, révèlent le bénéfice d'une approche participative développée le plus en amont possible.



Emmanuel Martinais, Géographe à l'école nationale des travaux publics de l'Etat

Les projets de recherche d'Emmanuel Martinais portent notamment sur l'administration des risques urbains et sur les suites de la catastrophe d'AZF. Il s'intéresse, dans cette perspective, à l'élaboration des PPRT (plans de prévention des risques technologiques) et au fonctionnement des CLIC.

Son intervention s'articule autour de trois questionnements :

- L'appréhension des risques en amont de l'autorisation d'exploitation ;
- La contribution des analyses de risques aux prises de décisions en matière de prévention ;
- Les conséquences de ces dynamiques sur la concertation.

Emmanuel Martinais propose une mise en situation autour d'un projet de création d'une ICPE sur un site existant. Il rappelle que celui-ci doit faire l'objet d'une procédure d'évaluation des risques afin de définir les mesures de sécurité. Cette procédure comporte quatre phases :

1. l'étude de danger ;
2. l'examen critique de la DREAL qui va prescrire les mesures compensatoires afférentes ;
3. la consultation ;
4. la promulgation de l'arrêté d'autorisation ou de refus. Ces procédures montrent qu'il n'y a pas de prise en compte du risque sans évaluation réalisée par des bureaux d'études spécialisés ou par une autorité de contrôle.

Les décisions reposent sur – et sont donc légitimées par – des études à caractère scientifique (analyse de risques). Ces études préalables sont de plus en plus sophistiquées. Pourtant cette sophistication croissante n'empêche pas les décideurs d'être régulièrement confrontés aux limites de leurs savoirs.

Dans ce cadre, les outils de mesure et de calcul ne sont pas toujours d'une grande utilité pour décider. Les acteurs de la prévention recourent donc à des conventions, des accords collectifs reposant sur des savoirs empiriques, voire même des intuitions, c'est-à-dire toutes sortes de ressources qui se fondent davantage sur l'expérience pratique des acteurs de la sécurité industrielle que sur la science et la technique.

Il s'agit là en fait d'une forme assez classique de « rapport imaginaire » entre science et décision : alors que les décideurs ne cessent d'invoquer la science pour légitimer leurs interventions, ils recourent en permanence, mais de façon discrète, à des moyens non strictement scientifiques pour compenser les carences des outils de mesure et de calcul qui sont supposés fonder leurs décisions.

La concertation est alors confrontée à deux difficultés majeures :

- **Arriver à être compris par un public de profane** : en raison de la technicité des outils et de la sophistication croissante des analyses ;
- **L'impossibilité d'expliquer précisément comment on décide quand on n'a pas de connaissance précise sur les risques**. L'objectif étant ici de préserver l'illusion du caractère scientifique et donc la légitimité de cette décision.



Oliver Wild, Directeur des risques et assurances, VEOLIA

La concertation est synonyme de blocages, d'un point de vue terminologique on a une connotation négative de ce terme. L'appréhension des risques dans les projets industriels se traduit concrètement par la mise en place de dispositif de gestion des risques. Ceux-ci intègrent depuis quelques temps de nouveaux éléments de conformité allant au delà des traditionnels risques juridiques, économiques ou contractuels. Ils prévoient notamment des éléments de performance et de rendement des installations ouvrant la prise en compte des risques à un horizon beaucoup plus large.

L'identification des risques est redoutée par les industriels pour plusieurs raisons :

- Cette crainte est tout d'abord liée à **l'ouverture de la palette des risques**. Les industriels peuvent se sentir désemparés face à l'émergence de nouveaux risques qu'ils ne savent pas forcément appréhender ;
- Par ailleurs, nous disposons, à l'heure actuelle de **nombreux moyens de communication permettant aux parties prenantes autrefois silencieuses de prendre la parole beaucoup plus facilement pour exprimer leurs peurs et oppositions**.

Ce besoin de tenir compte d'une large palette de risque est un challenge pour les industriels. Face à des risques émergents, pour lesquels il n'y a pas forcément assez de recul ou de connaissances techniques suffisantes, ils doivent choisir entre plusieurs décisions celle qui est la plus informée.

L'appréhension des risques dans les projets industriels suppose aussi de s'interroger sur la nature d'un projet industriel. Qu'entend-on par l'emploi de ce terme ? S'agit-il d'un projet d'installation d'une infrastructure ou du développement d'une activité ou d'une filière ?

La concertation en amont et en aval du projet : il est important que la concertation n'intervienne pas uniquement en amont du projet. Dans les interventions précédentes ont été évoqué les *stakeholder consultation*. En Australie, les miniers parlent maintenant de *stakeholder engagement* : les parties prenantes sont intégrées pendant tout le projet et même après.

Le dispositif de gestion des risques : les risques doivent être maîtrisés en amont, pendant la réalisation et en aval du projet. Il faut tirer les leçons des potentielles erreurs ou réussites qu'on a pu avoir au cours des processus. Le dispositif de gestion des risques doit être évalué en permanence afin de vérifier qu'on assure les bons risques et au bon niveau. On peut aussi étudier les risques sur un portefeuille de projet par le développement d'une filière.

L'importance du territoire : la maturité économique d'une région ou d'un pays est à considérer. Les risques ne sont pas les mêmes pour un pays comme le Brésil qui connaît une croissance rapide. Il faut à chaque fois veiller à avoir une solution adaptée pour construire une croissance durable.

La question de la temporalité : le temps n'est pas un luxe, il doit être pris afin d'avoir le temps de mener à bien les processus de concertation et d'évaluation des risques. Cette question de la temporalité pose aussi celle des ressources nécessaires au projet, à la concertation et la gestion des risques.

2^e TOUR DE TABLE

Patrice Carré : Les précédentes interventions ont donc mis en évidence la question de la temporalité. Il est important de s'interroger sur la géographie et l'histoire du temps. On ne fait pas la même concertation selon les époques et les territoires dans lesquels on se trouve. On note aussi une dichotomie entre la temporalité de l'industriel (elle-même souvent soumise à la temporalité de son financier) et celle, sociale, des personnes vivant autour de l'industrie.

La problématique est donc d'arriver à faire en sorte que ce heurt de temps ne devienne pas une source de conflit.

Patrice Carré propose aux trois intervenants qui le souhaitent de reprendre la parole quelques minutes avant que la salle ne s'exprime.

Michel Sacher : La question du temps est importante tout comme la notion de contact interpersonnel. Les contraintes temporelles sont différentes d'une partie à une autre. L'une des solutions possibles consisterait à instaurer des relations interpersonnelles sous le format de questions/réponses. Car il est important que tous puissent s'exprimer personnellement et ne pas être seulement un auditeur de débat que certains considèrent comme écrit d'avance.

Maryse Arditi : La législation en matière de risques industriels commence déjà en 1810, à travers un décret napoléonien établissant trois catégories d'industries dangereuses. Les réflexions de l'époque portaient déjà sur la possibilité de calculer précisément les périmètres des risques et accidents potentiels sans pour autant avoir les moyens scientifiques d'y parvenir. Avec les études de dangers et les périmètres des PPRT, nous en sommes exactement à ce point.

Maxime Courty : La notion de proportionnalité est importante. Quand on réalise une étude d'impacts, on n'est pas dans le domaine de la recherche mais dans celui du réel et du concret. L'objectif est de démontrer qu'un projet est acceptable sur le plan des risques chroniques, techniques et industriels.

DEBAT AVEC LA SALLE

Michel Morin, commissaire-enquêteur dans le Vaucluse : Avec le recul, on a le sentiment que la concertation s'est grandement améliorée. Il y a encore une dizaine d'années, le commissaire-enquêteur avait pour mission d'informer les riverains d'une usine de la présence de leur résidence dans les zones à risques élevés. Dorénavant cela ne se passe plus comme ça et le pétitionnaire est obligé de se soumettre à de nouvelles procédures d'information et de sensibilisation. La complexité de l'administration et le déroulement des procédures sont les deux points négatifs de ces dispositifs. Ils ont comme conséquence d'accroître la présence de cabinets de conseils et de bureaux d'experts limitant ainsi la capacité du public à intervenir et à s'emparer d'un projet.

Michel Morin ajoute une remarque supplémentaire concernant les modifications substantielles précédemment abordées par Jean-Pierre Boivin. La problématique essentielle pour les commissaires-enquêteurs, dans des procédures où s'expriment plus une multiplicité d'intérêts privés en lieu et place d'un intérêt général, réside dans les retards et recours potentiels que peuvent engendrer leur avis. Il y a une opposition entre le temps juridique et le temps industriels. Comment les commissaires-enquêteurs peuvent-ils anticiper le poids de leurs conclusions ? Les commissaires prennent le risque d'écrire quelque chose qui entraînera des conséquences pas toujours anticipées voire même voulues.

La dernière remarque de Michel Morin porte sur le besoin d'impliquer le commissaire-enquêteur dans l'aval du projet. Il faut qu'il soit inclus dans les commissions départementales qui suivront la mise en œuvre du projet.

Clara Osadtchy, doctorante en géographie sociale : On a l'impression que les choses reposent beaucoup sur les modalités de la concertation. Or, il faudrait plutôt s'interroger sur ce qu'est le territoire industriel et sur ce que sont les populations soumises aux risques. On ne peut pas comprendre l'échec des dispositifs de concertation existants et la présence de certains conflits si on ne les a pas perçus et analysés territorialement. Clara Osadtchy cite trois exemples expliquant des mobilisations contre des projets ou l'abstention du public dans des instances de concertation :

- **La résurgence ou le déplacement de conflits locaux** : la mobilisation des populations contre un projet industriel peut hériter de l'opposition de cette même population à un élu local ou à un projet en cours ;
- **L'accroissement du sentiment d'injustice** : les zones industrielles sont souvent déclassées avec une société globalement défavorable. Ceci contribue à la diffusion d'un avis et d'une vision de l'industriel défavorable au projet ;
- **Le renouvellement de la société** : autour des sites industriels à risques on assiste à un renouvellement de la population. Ces sites ne sont plus dans un développement paternaliste ce qui concourt beaucoup au fait que les populations sont de moins en moins ouvrières et qu'elles n'acceptent plus aussi bien les risques. Ce renouvellement participe aussi à un éveil des consciences.

Patrick Domenget, membre d'une association environnementale du Havre : Il est important que la concertation soit faite le plus en amont possible. Concernant le projet de centrale solaire dans les Hautes-Alpes, il faut être conscient que le seul fait de proposer des énergies renouvelables ne suffit pas. La sémantique et notamment le terme « SEVESO » joue un rôle considérable dans l'appréhension du projet industriel concerné.

REPONSES DE LA TRIBUNE

Stéphane Castel : Il est primordial de prendre en compte les spécificités territoriales pour anticiper les phénomènes de « contamination croisée ». Lors de la réalisation d'un débat public sur l'aménagement du territoire, le thème du risque a émergé rapidement des interventions des participants. Il faut aussi insister sur le fait qu'un conflit n'est pas forcément synonyme de barrage à la réalisation d'un projet. Cela peut aussi être source de grande mobilisation. Le fait que des personnes souhaitent monter un collectif peut être une réussite. En termes de politiques publiques, en effet, le plus grand danger c'est l'apathie surtout quand on parle de risque et de gestion de celui-ci. Le conflit peut donc être le point de départ du débat.

Jean-Pierre Boivin : Il est utile que le commissaire-enquêteur puisse intervenir en aval du projet et encore plus en amont de celui-ci. Souvent, le commissaire découvre le dossier au début de l'enquête publique alors que celui-ci devrait être présenté par l'exploitant, en accord avec les services techniques de la DREAL. Les projets importants doivent avant tout être expliqués au commissaire enquêteur parce que c'est lui qui jouera, par la suite, le rôle de médiateur et de pédagogue du projet.. Il est donc essentiel qu'il soit la première personne informée.

Concernant les modifications substantielles, il s'agit là du cœur même du droit des installations classées. Aujourd'hui, les outils précédemment mentionnés permettent de limiter le risque d'annulation d'un projet. Le meilleur moyen pour savoir si l'avis du commissaire-enquêteur

entraînera une suspension ou une enquête complémentaire est de parler avec le pétitionnaire et les services administratifs. Les services techniques peuvent, en effet, apprécier la substantialité des modifications proposées. Il faut aussi en parler avec le juge qui reste le décideur ultime. L'ensemble de ces regards croisés devrait permettre de limiter les peurs et de réduire les marges d'incertitudes.

Maryse Arditi : Y a-t-il déjà eu des cas de suspensions d'une enquête publique à l'initiative d'un pétitionnaire ? (Réponse de la salle : oui il y en a eu).

Arthur Jobert : L'enquête publique est un passage obligé et un outil juridique assez sophistiqué. En matière de concertation on note à l'inverse un phénomène de « page blanche » dans tous projets. Tout se passe comme s'il fallait tout réinventer: pour le moment nous n'avons pas forcément trouvé le bon équilibre entre des situations de liberté totale et des situations où la concertation n'existe pas et où tout d'un coup l'enquête publique arrive.

DEBAT AVEC LA SALLE

Philippe Marzolf, ancien vice-président de la CNDP : Après AZF, l'objectif a été de développer une culture du risque par le biais d'action de sensibilisation. Parmi les propositions faites alors, il y avait notamment celle d'ouvrir les usines afin de permettre aux riverains de les visiter. Il était aussi suggérer d'organiser des exercices réels pour sensibiliser la population.

Concernant le manque de dialogue territorial : que veut-on faire dans les territoires ? On a besoin de dialogue entre les différents acteurs d'un territoire. Il faut être en outre attentif au fait qu'il n'y pas que la gouvernance à cinq et que les futurs lieux de dialogue territoriaux ne doivent pas être placés sous l'autorité administrative. Il y a un réel besoin d'avoir des tiers-garants et des facilitateurs pour animer tout ceci et restaurer la confiance qui manque actuellement.

Martine Depuy, membre du bureau de l'Observatoire parisien de l'eau : Nous parlons beaucoup de démocratie participative et de concertation mais ce qui semble ressortir des différents échanges, c'est qu'il existe un clivage entre les grandes sociétés et les plus petites. On a l'impression que les grandes sociétés ont été obligé d'apprendre la concertation avec les grands projets des années 60 et 70 (on peut notamment penser à RFF qui sait ce que représente la concertation et la mène en amont de ces projets) et qu'elles ont donc appris à inclure les frais de ces dispositifs dans leur projet. Il semble donc y avoir un clivage entre ces grandes sociétés et les autres qui commencent à découvrir la concertation et ne savent pas réellement ce qu'elle représente.

Fabienne Humbert, ingénieur environnement chez Colas : le problème de la concertation ne se situe pas vraiment au niveau de la complexité des dossiers et des thèmes. L'analyse des risques est indispensable et doit être proportionnelle aux risques existants.

A contrario, la communication et la façon dont on présente le dossier sont extrêmement importantes. Il faut se mettre à la place du public en réfléchissant à l'intérêt des réunions de présentations et d'échanges avec le public.

L'écoute est elle aussi primordiale : il faut être à l'écoute des attentes des parties prenantes que celles-ci soient explicites ou non. On note ainsi chez certains participants, une hésitation à mettre en avant leurs raisons personnelles qui se traduit par l'invocation d'autres raisons afin de justifier leurs attentes.

Daniel André, consultant et ancien commissaire-enquêteur : Tout le monde rejoint la nécessité d'avoir une concertation la plus en amont possible. La qualité du dossier doit permettre une

compréhension facile des enjeux. Il faudrait aussi veiller à instaurer des retours d'expériences sur l'intérêt d'un projet une fois que celui-ci aura été réalisé afin que la population puisse y adhérer et pour augmenter la confiance de celle-ci. Cela passe aussi par le fait de donner du sens à moyen terme pour que la population comprenne où l'on veut aller.

Karim Berthome, économiste à AgroParistech : on évoque souvent les modalités de la concertation, comment on la conduit, par quels moyens etc. Mais des auteurs comme Frewer évoquent d'autres critères procéduraux comme mentionnés par Stéphane Castel. On a aussi une littérature qui se développe sur l'efficacité de la concertation et qui repose sur les leviers territoriaux, l'écart entre les différents objectifs des parties prenantes, les rapports de force entre les participants etc. Il y a donc beaucoup d'autres sujets à prendre en compte.

(Question à destination d'O.Wild) Concernant les difficultés de temps pour l'évaluation des risques, Veolia porte des projets de grande ampleur dans les territoires. Comment s'arbitre, en interne, le fait de consacrer beaucoup de temps pour qu'un projet important aboutisse ?

Mary Alexis, Union de Terre Pacifique Monde : (question à destination de Jean-Pierre Boivin) Aujourd'hui dans les pays occidentaux il y a de nombreux dispositifs qui permettent de sécuriser les conflits dans les projets industriels. Or dans les pays émergents il n'en est rien. Dans le cadre des compétences, serait-il possible d'ouvrir un débat ou une coopération ?

Olivier Boinot, consultant en facilitation territoriale stratégique : (question à destination de Michel Sacher) Concernant le projet de centrale solaire, sait-on s'il a démarré en Espagne ? A-t-il été classé SEVESO ? Qu'est-ce qui aurait alors fonctionné là-bas en termes de relations avec le territoire qui n'aurait pas fonctionné chez nous ?

Jean-Marc Dzedzicki, ancien responsable du pôle concertation et débat public chez RFF et directeur exécutif du centre de recherche de l'ESSEC sur la concertation (centre CONNECT) : Dès que de nouvelles technologies apparaissent, on note aussi l'émergence de conflits. Ce constat n'est pas nouveau et se reproduit à chaque apparition de nouvelles technologies. Les industriels ont alors deux choix :

1. Ils peuvent continuer le plus de projets possibles tout en sachant que les conflits surgiront à un moment donné. Ils réalisent donc le plus de projets jusqu'à ce que cela bloque ;
2. Ils peuvent aussi se dire qu'ils disposent d'un nouvel objectif technique, qu'il va y avoir des conflits et qu'il faudra donc intégrer en amont une analyse de contexte territorial, une démarche de concertation etc.

Le plus surprenant, note Jean-Marc Dzedzicki c'est que les industriels retiennent le plus souvent la première option.

REPOSES DE LA TRIBUNE

Jean-Marie Durand : il y a des industriels qui ont des visions de la concertation très différentes. Certains ont bien intégré la nécessité d'une concertation tandis que d'autres n'ont pas forcément la même culture. Il y a aussi des différences entre les industriels qui tentent de passer des projets en force l'exemple des déchets est particulièrement significatif en ce sens. Il est toujours possible de ne pas réaliser les autres projets, l'administration peut arguer qu'il y a trop d'inconvénients. Dans le domaine des déchets, même si l'on tente de les limiter à la source, il y en aura toujours et il faudra les gérer. Quand les centres d'enfouissement sont pleins, il faut trouver une solution on constate donc une tendance à passer ce type de projet en force.

L'insuffisance de l'éducation civique est un point fondamental : les citoyens ne connaissent pas les procédures. Ils ne savent pas ce qu'elles sont et ne connaissent pas les garanties nombreuses qu'elles peuvent leur fournir. On note donc une tendance à la mise en place de nouvelles procédures visant à réinstaurer la confiance du citoyen. Il convient d'ajouter à ce phénomène l'absence d'attention pour l'intérêt général et une méconnaissance du principe de séparation des pouvoirs (qui transparait même dans le discours de certains élus).

Michel Sacher : la centrale fonctionne en Espagne. De multiples raisons peuvent expliquer ce succès : différence d'opérateurs, modifications dans le projet, non classement SEVESO etc.

Concernant l'importance des aspects territoriaux et temporels, il faut surtout prêter attention à chaque acteur et partie prenante. Il faut absolument éviter les réunions trop longues, comprenant des présentations trop complexes et qui ne laissent pas assez de temps aux réactions et au débat sous peine de générer de trop grandes frustrations. Les réunions de ce type ne permettent pas en effet de donner la parole au citoyen « lambda ».

Oliver Wild : Depuis 18 mois, Véolia a effectué des transformations significatives dans son fonctionnement interne. La question portait sur le temps accordé à un projet et sur le déroulement de l'arbitrage et de l'efficacité des modalités. Il y a différentes dimensions à relever :

- **L'analyse des risques sur la stratégie du groupe** : la concertation interne passe par le développement de méthodologies communes pour que le project manager dispose d'une grille lui permettant de s'interroger sur les aspects essentiels de la stratégie. Auparavant, les interrogations portaient principalement sur les risques financiers, juridiques et contractuels. Il s'agit dorénavant d'avoir un traitement et une réflexion de l'ensemble des risques possibles. Cette approche commence par le terrain.
- **Le dispositif de revue de projet** : cela concerne tous les projets à venir et Véolia est en train de l'étendre aux projets déjà existants. L'objectif est de tirer des retours d'expériences afin d'améliorer les performances d'action.

Concernant **la concertation** : de façon générale, on parle beaucoup de concertation via un cadre réglementaire pour écouter et intégrer le plus possible les craintes et problématiques des parties prenantes. Se pose cependant la question de la concertation dans les pays qui ne sont pas dotés de ce type d'obligations. Véolia dispose d'un dispositif de concertation propre à ce type de pays et se mettant en place très en amont du projet. Il s'agit d'une concertation informelle et volontaire pour voir l'appétence existante pour le projet, les barrières pouvant contrevenir à sa réalisation etc.

Maryse Arditi : Le rapport de l'Autorité environnementale, lorsqu'il est joint au dossier de l'enquête publique permet d'améliorer considérablement cette procédure. C'est aussi le cas, quand des regards de spécialistes extérieurs donnent leur point de vue sur un projet. Le seul problème de l'Autorité environnementale régionale, c'est qu'il s'agit de la même instance que celle qui instruit le dossier, contrairement au niveau national, elle n'est donc d'aucun recours pour mieux informer le public.

Maxime Courty : Sur le papier il y a bien deux autorités environnementales distinctes. Dans le cadre de projets locaux, l'autorité administrative est celle qui délivrera les autorisations ou les refus d'exploiter à travers le préfet de département. Dans les autres cas, c'est au préfet de région de se prononcer. Les signataires sont donc bien deux entités différentes. Maxime Courty revient ensuite sur d'autres points :

- la complexité des dossiers : celle-ci est subie par la complexité réglementaire et par son développement exponentiel ces dix dernières années.
- La partie du dossier d'enquête publique prévue pour le citoyen : le résumé non technique doit vulgariser le projet afin que tout citoyen puisse le comprendre et se l'approprier.
- La concertation en amont des projets : il ressort de l'ensemble des débats que cela est une nécessité. Pourtant dans le cadre des procédures d'ICPE cela n'est pas mis en œuvre. A l'inverse dans le cas des lignes électriques il y a une procédure administrative plus équivalente à celle des ICPE excepté concernant la concertation amont. Cette phase est encouragée par la circulaire Fontaine de 2002⁶ incitant les porteurs de projets (en l'occurrence RTE) à engager une concertation en amont des projets. On observe que ce type de projet est beaucoup mieux accepté au moment de la procédure que dans le cadre des ICPE. La concertation permet alors de présenter un projet qui n'est pas encore finalisé. Le porteur de projet présente en premier lieu l'aire d'étude, puis en second lieu le fuseau avec un impact moindre et c'est seulement après ces deux phases que l'on a une finalisation du projet.

Jean-Pierre Boivin : beaucoup d'évolutions intéressantes se sont fait jour dans le monde de la francophonie. On note ainsi la création du premier numéro de la revue africaine du droit de l'environnement ou l'ouverture en septembre prochain d'un master panafricain en droit de l'environnement à Ouagadougou.

CONCLUSION DE LA TABLE-RONDE :

Arthur Jobert : effectivement les grandes entreprises ont les moyens de se doter de dispositifs de concertation. Au niveau des domaines de recherches, cela pose la question des PME.

Emmanuel Martinais : on peut retenir des échanges qu'il est primordial d'intégrer les collectivités locales dans les débats.

Jean-Marie Durand : Les préoccupations de tous sont légitimes mais nous avons besoin qu'il y est plus de respect et de compréhension mutuelle et ceci passe en priorité par le développement de l'éducation civique.

Maxime Courty : les exploitants doivent prendre la mesure de la nécessité d'une bonne concertation. Ils sont encore trop souvent frileux pour s'ouvrir à de tels dispositifs.

Jean-Pierre Boivin : Nous devons nous atteler à la promotion de trois éléments :

1. Une véritable culture de la sécurité industrielle, tout d'abord, en faisant notamment mieux connaître les travaux de l'ICSI (Institut pour une culture de la sécurité industrielle) ;
2. Une meilleure promotion de l'intérêt général ;
3. Enfin une défense plus engagée des intérêts français. Manquent à cet égard une meilleure conscience de la sécurité et un esprit de défense plus vigilant (défense civile, renseignements, sécurité du territoire).

Michel Sacher : Il faut de la mutualisation. Nous ne pouvons pas mener des concertations seuls.

⁶ Circulaire ministérielle du 9 septembre 2002 dite circulaire Fontaine, relative au développement des réseaux publics de transport et de distribution de l'électricité

Maryse Arditi : Nous devons appeler à ce que les résumés non techniques fassent sens en 15/20 pages maximum. Par ailleurs la notion de confiance a été largement mentionnée lors des débats. Il faut qu'il y ait un minimum de confiance dans les paroles publiques, ce qui n'est pas du tout le cas à l'heure actuelle, mais la confiance ne se décrète pas et elle est plus vite perdue que regagnée.

Oliver Wild : La concertation est l'un des meilleurs investissements à faire car cela permet de gagner du temps.

Stéphan Castel : la confiance c'est comme la vérité c'est-à-dire qu'on ne peut pas la stipuler ou la réclamer, cela se gagne et se travaille à deux. Concernant l'intérêt général, pour les Anglo-Saxons c'est ce que l'on appelle le check and balances il s'agit du résultat d'une procédure. En France l'intérêt général est défini de façon autoritaire.

3^e table-ronde :

Quelles déclinaisons locales des politiques publiques nationales en matière de projets industriels ?



Nicolas Vuillier, Président de l'Union nationale des producteurs de granulats

Alors que pour la plupart des activités industrielles les autorisations au titre de la loi ICPE sont délivrées pour une durée indéterminée, pour les carrières, les autorisations sont accordées pour une durée maximale de 30 ans et pour une quantité de granulats limitée. Nous sommes donc **en permanence confrontés à la nécessité de renouveler ces autorisations**. Dans ce contexte, nous devons faire face continuellement aux évolutions de la réglementation et sommes dans **un dialogue continu avec l'administration et les autres parties prenantes dont les exigences sont de plus en plus importantes**

La profession est consultée et associée à la définition des politiques publiques qui la concernent : stratégie nationale ressource, projet de loi biodiversité, etc. Cependant, et malgré des politiques publiques plutôt assez bien concertées et adoptées au plus haut niveau, sur le terrain, l'utilité des projets, et ce n'est pas seulement valable pour les carrières, est de plus en plus fréquemment remise en question.

Si les politiques publiques étaient mieux déclinées, mieux concertées à chaque échelon territorial, elles seraient aussi mieux acceptées. Au moment de la concrétisation des projets sur le terrain, il n'y aurait plus à revenir sur leur bien-fondé et nous pourrions plus utilement discuter des modalités de mise en œuvre des projets avec les parties prenantes concernées.

La loi ALUR prévoit la création de schémas régionaux des carrières. Cette disposition est issue de la stratégie nationale granulats. Ce sera, en quelque sorte, un cas d'école pour la déclinaison locale des politiques publiques. Nous serons donc particulièrement vigilants.

Ce que l'on souhaite, c'est que **l'ensemble des parties prenantes, à chaque échelon du territoire, puisse être associé aux déclinaisons territoriales des politiques publiques nationales** afin qu'il puisse y avoir une **appropriation des enjeux et des objectifs**. Des marges de manœuvre doivent être prévues afin que les solutions puissent être adaptées, dans une certaine mesure, au contexte territorial.

Nous avons sollicité Philippe Subra et, à travers lui, l'Institut français de géopolitique afin d'analyser la façon dont les politiques publiques se déclinent localement à travers deux exemples : les infrastructures portuaires et l'éolien. **Cette étude montre bien une réelle difficulté d'appropriation des politiques publiques à l'échelle territoriale.**

Ces travaux vont se poursuivre et nous proposerons, prochainement, une méthodologie pour une meilleure déclinaison des politiques publiques.



Catherine Bersani, Inspectrice générale honoraire de l'équipement, membre fondateur de l'association LittOcéan

Catherine Bersani a notamment travaillé, au cours de sa carrière professionnelle, sur des projets éoliens. Elle a aussi été investie dans le Conseil supérieur de la marine marchande et s'occupe actuellement d'une association LittOcéan.

Quand on parle de concertation, il faut avoir en tête que les **cercles d'acteurs à données apparemment comparables ne sont jamais les mêmes**. Il n'y a pas de recette toute faite pour la conduite d'un projet ou d'une politique publique, ni même pour la manière dont sera comprise celui-ci.

Au niveau des acteurs institutionnels (privés ou publics) on note une **grande diversité de structures** : on peut ainsi avoir des administrations, des syndicats, des structures professionnelles (telles que l'UNPG), des associations etc. Ces structures sont souvent plus proches du public que l'Etat central lui-même.

On est donc face à une concertation **dans laquelle s'expriment des discours multiples émanant pourtant, a priori, de la même mouvance**. Dans les faits, suivant le niveau d'où ils s'expriment, ces acteurs ne disent pas tous la même chose et n'ont pas forcément le même point de vue sur un même projet.

La concertation est donc un **savoir-faire et un savoir-être**. Un savoir-faire car il faut savoir la mener, la gérer, s'exprimer etc. mais aussi un savoir-être car il y a un jeu de posture qu'il faut savoir dépasser.



Odile Kirchner, secrétaire générale du Conseil national de l'industrie

La création du CNI

La Conférence nationale de l'industrie a été créée à la suite des Etats généraux de l'industrie afin de poursuivre les réflexions engagées et d'émettre des recommandations sur la politique industrielle à mettre en place. La conférence nationale est devenue, en février 2013, le Conseil

national de l'industrie.

La composition du CNI

Le **CNI est une instance représentative de tous les acteurs de l'industrie**. Elle regroupe des représentants des entreprises industrielles, des organisations syndicales représentant les salariés de l'industrie, des personnalités qualifiées, des élus, des représentants des collectivités territoriales et des membres de l'administration. L'instance est présidée par le Premier ministre et rassemble le ministre du redressement productif et l'ensemble des ministres concernés. Il piloté, de façon opérationnelle, par Jean-François Dehecq, président d'honneur de Sanofi.

Les missions du CNI

L'objectif de cette structure est de créer une **convergence pour construire une vision partagée des principaux enjeux et des plans d'actions à déployer pour renforcer l'industrie en France**. C'est une structure qui participe à l'objectif de « Décider Ensemble » que vous poursuivez.

Le CNI a ainsi un double rôle:

- Un **rôle d'éclairage public en émettant des avis sur les politiques publiques** impactant l'industrie (récemment sur la transition énergétique ou sur la prise en compte des enjeux industriels dans les politiques européennes) ;
- Un **rôle plus opérationnel d'élaboration de contrat de filières et de mise en œuvre de leurs plans d'action**. Il s'agit de s'accorder sur les enjeux de chaque grande filière industrielle (il existe 14 comités stratégiques de filière) et sur les actions à déployer pour conforter sa compétitivité et renforcer l'activité et l'emploi en France. Ces actions sont réparties en 7 axes :
 - Le développement de la filière,
 - L'amélioration de la performance des entreprises (notamment les PME) ;
 - L'emploi et les compétences ;
 - Le développement à l'export et l'international ;
 - Le soutien à l'innovation ;
 - Les relations entre les grands groupes et les PME ;
 - L'accès au financement ;
 - Un huitième axe a été ajouté à la demande de la conférence environnementale : le travail sur l'économie circulaire.



David Landier, Directeur du département concertation et environnement RTE

La question clef lorsque l'on parle de concertation n'est plus celle de « décider ensemble » (cet objectif est largement partagé) mais celle de la déclinaison locale des politiques publiques nationales. Comment articule-t-on les différentes échelles ? Il faut décider ensemble mais il faut surtout que cette prise de décision ait lieu avec l'ensemble des échelons. Il ne faut pas les opposer les uns aux autres. Les lignes électriques sont un exemple des difficultés rencontrées lors de la déclinaison des politiques nationales au niveau local.

Lorsque l'on est dans une phase de déclinaison locale, on peut être confronté à deux situations :

- Un **excès du national** : on a une emprise de niveau national avec des technocrates qui appliquent des projets de manière brutale sur le terrain.
- Un **excès du local** avec des situations contestables.

Il y a **quatre échelles essentielles** :

- Les riverains ;
- Le territoire ;
- Le national ;
- L'Europe et l'international.

Chaque échelon a ses propres priorités, préoccupations et légitimités différentes :

- Le riverain s'interrogera sur la mesure dans laquelle il est prêt à accepter que sa maison soit grevée par un pylône ou une ligne souterraine.
- Le territoire s'attardera sur des questions environnementales, paysagères ou économiques : quelles vont-êtré les retombées économiques d'un chantier ?
- Le national se penchera sur les enjeux du Grenelle et la question de l'intégration des énergies renouvelables, le sujet de l'acceptabilité d'un projet, du coût d'un projet etc.
- L'Europe sera pour sa part intéressée par la politique énergétique et environnementale mise en œuvre.

Les différences de temporalité

Au-delà de ces questions d'intérêt, il y a aussi la question des échelles temporelles qui sont souvent inversement proportionnelles à l'échelle géographique. Plus celle-ci sera restreinte, plus la temporalité du projet sera longue. Au niveau des associations telles que Greenpeace ou celles pertinentes à l'échelle européenne, le discours annonce que les lignes électriques doivent être construites rapidement. A ces échelles, il faut aller vite pour atteindre les objectifs de transition énergétique. Au niveau des riverains les attentes sont différentes : il faut prendre le temps de concerter le plus possible, à la fois le plus en amont du projet et après que celui-ci a été réalisé.

A chaque échelon, on note donc des intérêts et des temporalités différentes. Comment peut-on tenir compte de toutes ces demandes sans les opposer ? Il n'y a pas de solution pour traiter cette problématique mais il y a toutefois des conditions de possibilités.

Il ne faut pas opposer ces demandes, mais il est nécessaire de trancher de la manière la plus juste possible. Ce sont des questions de justice qui se posent en réalité quasiment systématiquement : entre parties prenantes, entre national et local etc. Or cette justice n'est pas du ressort de la société civile mais de celle du politique au sens de Max Weber. Or aujourd'hui il est de plus en plus difficile pour l'Etat et pour le politique d'aboutir sur ce type de question. On est donc face à une aporie : on a besoin d'une intervention croissante de l'Etat mais celui-ci s'appauvrit et peut de moins en moins intervenir.



Jean-François Rémy, avocat associé Cabinet Filor Avocats et représentant régional grand-est de France hydro-électricité

Les barrages sont des activités très vieilles, déjà présentes sous l'Antiquité, et qui sont en évolution constante avec l'apparition de nouvelles technologies. Les installations se modernisent et deviennent plus respectueuses de l'environnement tout en tentant de concilier les différents usages.

L'activité hydroélectrique est à la croisée des chemins juridique, historique et technologique. Les professionnels de ce secteur sont face à de multiples textes provenant de strates différentes et n'allant pas tous dans le même sens :

- L'échelle européenne comprend des directives multiples ayant chacune leur objectif spécifique : directive sur les cours d'eaux, sur les énergies renouvelables etc.
- L'Etat doit mettre en œuvre les directives précédemment citées. Il dispose aussi de textes nationaux spécifiques ainsi que les SDAGE (schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux), les SAGE (schémas d'aménagement et de gestion des eaux). Il doit aussi prendre en compte toutes les décisions administratives et tenir compte des strates inférieures des services déconcentrés de l'Etat.

Du fait de ces différentes strates, on est face à **des objectifs et à des applications de la loi totalement contradictoires.**

Ce sentiment est renforcé pour plusieurs raisons : les réformes administratives de ces dernières années ont combiné au sein d'une même direction des sensibilités différentes. Dans les DREAL, on retrouve ainsi des agents originaires des DRIRE et des SDIREN et donc des sensibilités allant vers la préservation de l'environnement et d'autres pour l'industrie.

Il faudrait aussi qu'il y ait une certaine homogénéité entre toutes les DREAL ce qui n'est pas toujours le cas. Dans le domaine hydroélectrique, selon les régions on peut avoir des interprétations différentes des textes avec pour effet de déstabiliser le porteur de projet. Au niveau régional, on est face au même problème avec la fusion des DDE et DDAF, on n'a là encore une ambivalence selon l'origine des agents.

La concertation doit être générale et il est primordial de concerter les publics locaux et d'avoir une réelle transmission d'information.

Les directives et les circulaires prises au niveau national doivent pouvoir être déclinées au niveau local. On en revient ainsi à la question des moyens : il faut des moyens suffisants pour mettre en place des politiques publiques ambitieuses. Un rapport parlementaire publié il y a quelques années disait qu'en matière de gestion de l'eau « *la denrée la plus rare n'est pas l'eau souterraine, mais les fonctionnaires compétents pour en assurer la police* »⁷.

Le CGEDD a remis l'année dernière un rapport concernant le rétablissement de la continuité des cours d'eau écologique. Ce rapport préconise que la concertation, pour être efficace, doit se faire avec l'ensemble des usagers des cours d'eau.

⁷ Rapport de l'OPECST n°215 (2002-2003) de M. Gérard MIQUEL, *La qualité de l'eau et de l'assainissement en France*

Catherine Bersani : Les conflits entre les légitimités entraînent aussi des conflits de temporalité et de mise en œuvre du projet. On a différents types de conflits :

- Les conflits de politiques publiques dans lesquels on constate des oppositions entre différentes administrations ;
- Les conflits du local : lorsqu'un maire s'oppose par exemple au passage d'une ligne à très haute tension dans sa ville car il n'en retire aucun intérêt (et constate même une dégradation des aménités environnementales) ;
- Les conflits internationaux.

On observe dans tous ces cas des légitimités différentes et justifiées. Afin de remédier à ce type de problème, il faut construire des interactions entre les différents problèmes qui se posent pour créer de la discussion. Ces interactions prennent souvent la forme d'un soutien pour un projet précis en échange d'un soutien ultérieur de la part du partenaire.

Il faut aussi garder à l'esprit que le pouvoir du terrain est déterminé par la personne de celui qui s'y trouve. Il est primordial d'entendre tout ce qui s'exprime et d'aller chercher ce qui ne s'entend pas. L'équité doit avoir lieu sur les différents dommages qui peuvent être produits. Il y a plusieurs questions à se poser quand on concert : qui doit-on concerter ? Avec qui et avec quelle hiérarchie entre les acteurs ? qui mènent la concertation, qui la fait et qui la vit ?



Christophe Aubel, directeur d'Humanité et biodiversité

Humanité et biodiversité est l'une des huit associations membres du Comité national de la transition écologique. Elle s'intéresse particulièrement aux liens entre biodiversité et activités humaines, donc aux politiques sectorielles et avec un credo la nécessité du « faire ensemble ». La prise en compte de la biodiversité doit se faire partout, pour tous et avec tous.

Une première remarque par rapport à la question posée : s'il est difficile d'avoir une cohérence entre le national et le territorial. Cela ne vaut pas que pour les projets industriels mais aussi pour les autres politiques publiques (par exemple : les trames vertes et bleues). Au niveau des parcs nationaux, en dépit d'une loi votée à la quasi-unanimité en 2006, on n'observe toujours pas de création de nouveaux parcs au niveau local. Certains députés ayant voté la loi de 2006 refusent d'avoir des parcs nationaux en local.

Christophe Aubel dresse trois principaux constats :

- **L'état doit organiser le cadre de la concertation à toutes les échelles:** or concernant la loi biodiversité, il a créé un ensemble d'instances de concertation au niveau national et régional, c'est une bonne chose, mais n'a rien prévu au niveau infra et notamment à l'échelle des départements (où de nombreuses actions sont mises en œuvre).
- Depuis le Grenelle de l'environnement, on constate un **essoufflement de la dynamique de la gouvernance à 5 qui doit percoler au delà du Ministère de l'Ecologie.** Par exemple, au sein du CNI il manque un collège de la société civile. Le ministère de l'environnement a ouvert toutes ses instances à la gouvernance à 5, ce qui n'est pas le cas dans les autres ministères ;
- Quand il y a des difficultés à appliquer les politiques publiques dans les territoires, on a **tendance à dire que le problème vient de la politique publique elle-même** et que c'est du à un problème de technocratie. Cela est sans doute vrai mais pas suffisant, les acteurs eux mêmes (et cela vaut tant pour des organisations professionnelles que pour des ONG) ont elles-mêmes des oppositions entre le local et le national. Il faut aussi que être capable en interne de décliner une cohérence dans nos discours.

Tout le monde est quasiment d'accord pour dire qu'il faut « décider ensemble » mais il faut donner un sens à cela.

Les acteurs qui veulent « décider ensemble » le veulent-il pour co-construire ensemble le bien public et l'intérêt général ou essaient-ils juste de préserver leur intérêt au sein d'une dynamique collective? Si l'on veut des politiques publiques efficaces et à hauteur des enjeux qui sont devant nous, seul le premier choix est valide : cela va au-delà de la simple recherche de compromis il faut aussi tenter de construire les choses autrement car nous avons besoin de changement.



Philippe Subra, maître de conférence (HDR) à l'Institut français de géographie, Université Paris 8

Philippe Subra s'intéresse au local en partant du constat qu'il est difficile de comprendre les politiques publiques en matière d'aménagement si l'on n'analyse pas les rivalités de pouvoir qui opposent les différents acteurs à la recherche du contrôle et de l'usage de ces territoires.

Le territoire n'est pas un simple espace, c'est un espace qui fait l'objet de pratiques ou de projets.

L'Etat est pluriel. Cela ne veut pas dire qu'il n'a pas de cohérence mais celle-ci est à construire. Elle ne va pas de soi entre les ministères, d'un gouvernement à l'autre, entre l'administration centrale et les administrations déconcentrées. La France est un pays de grandes politiques publiques nationales. C'est un élément de notre politique et cette politique est fondée sur le **rôle essentiel de l'Etat**. Or aujourd'hui on constate que cette culture est en crise.

La crise des finances publiques a des répercussions sur la mise en œuvre des politiques publiques au niveau local. Elle pousse à l'innovation et à la mise en place de pratiques nouvelles. Le territoire est mis au centre des enjeux.

Des territoires diversifiés

Il est important que les territoires soient appréhendés dans leur très grande diversité. La France est un pays dans lequel il y a des différences régionales et locales qui sont extrêmement fortes. Tous les territoires n'ont pas le même potentiel conflictuel. Parfois un même projet suscitera des blocages, des conflits minimes ou une absence de réaction. Les différences sont donc importantes et peuvent être illustrées de la façon suivante :

- Un territoire avec une forte crise économique ou une baisse importante de sa démographie n'aura pas la même réaction à l'arrivée d'un projet d'éolienne, qu'un territoire qui vit de résidences secondaires, d'agriculture de terroirs ou qu'un territoire périurbain en plein renouveau.
- La culture et l'histoire locale jouent aussi un rôle. Quand dans un territoire on a un héritage associatif né de conflits antérieurs, les associations présentes n'ont qu'une demande : celle de se réveiller dès qu'un nouveau projet émerge.
- Les systèmes d'acteurs : on a plus de chance de voir des conflits ou une mobilisation apparaître dans un territoire avec de nombreuses CSP+ à la retraite ayant du temps pour ce type d'engagement.
- Il faut donc tenir compte de ces spécificités territoriales et réaliser le plus possible des analyses de contexte territorial.

Territoire fonctionnel et territoire légitime

On note aussi une différence entre le **territoire pertinent / fonctionnel** et le **territoire légitime**. Le territoire fonctionnel correspond à celui des experts, c'est celui sur lequel un projet va être conçu. A contrario, le territoire légitime est celui de l'identité, de la démocratie. De nombreuses politiques sont conçues à une échelle nationale et se heurtent à la légitimité de cette échelle qui est concurrencée par de nouvelles références supra ou infranationales. Ce manque de concordance pose des problèmes.

Le défi des maîtres d'ouvrage est donc d'arriver à rapprocher ces territoires techniques et politiques tout en déclinant, au niveau local, une certaine forme de légitimité politique.

Les projets industriels ou d'infrastructure doivent impérativement être réinsérés dans le territoire et être élaborés par le territoire et par ses acteurs. Les élus ont un rôle à jouer dans ce cadre-là.

TOUR DE TABLE

Catherine Bersani : Les solutions des uns ne doivent pas devenir les problèmes des autres. Il faut faire en sorte que les parties prenantes ne soient pas uniformes sur un projet ou sur son incidence. Dans les projets de territoire il faut identifier les préoccupations de chacun et les aspects du projet qui peuvent les intéresser et qu'ils détestent. Cela permet ensuite de construire des positions et des intérêts communs. La démarche importante consiste à savoir reconnaître les bénéfices et les inconvénients d'un projet pour chacune des parties prenantes.

Nicolas Vuillier : On a un Etat tout puissant et l'habitude que les choses viennent de lui et descendent ensuite en local. Toute industrie qui veut pouvoir exister doit être dotée d'une politique publique. Au niveau régional et départemental on arrive à des conflits pour exister avant même que les documents de planifications ne soient définis. Cette volonté de planification est contraire à la concertation et cela pose un problème de fond dans le fonctionnement de l'industrie et de l'administration française.

Philippe Subra : On arrivera à avoir des concertations efficaces lorsque l'on reconnaîtra qu'il est normal que les acteurs aient des intérêts différents et qu'ils les défendent.

David Landier : On peut établir différents constats :

- En France, on a un Etat très centralisateur. Or, il est intéressant de constater qu'à nos portes, l'Allemagne, qui n'a pas du tout cette culture-là, se tourne à son tour vers l'Etat pour la transition énergétique : et en Allemagne, il y a aujourd'hui 10 fois plus de fonctionnaire pour ce thème-ci qu'en France. Il n'y a donc pas de recette universelle en matière d'organisation territoriale ;
- La concertation, c'est à la fois une question de géopolitique, notamment pour le dialogue entre les territoires, de philosophie politique et de sociologie des organisations. Et il faut bien veiller à distinguer la concertation, de façon générale, de ses différents mécanismes spécifiques ;
- En référence à Crozier, la concertation est une notion transitive qu'on ne peut pas plaquer telle quelle sur un projet ou un territoire. C'est une chose plus complexe, on ne mène pas la même concertation selon que le projet amène directement quelque chose au territoire, ou qu'il n'apporte rien ;
- La concertation pose la question du lien entre la décision et la responsabilité des conséquences de celle-ci. Tel est le cas pour les projets de lignes électriques qui sont financés par un tarif unique en France. Il s'agit de la péréquation tarifaire qui est une conquête républicaine mais qui dilue la responsabilité des décisions prises par les parties prenantes lors des concertations. Ce n'est bien entendu pas la même chose si les demandes, les choix et leurs conséquences sont portés par 65 million de Français, ou si le décideur est seul à endosser les conséquences de la décision.

Odile Kirchner : Le CNI n'inclut pas la gouvernance à 5 car il existe déjà le Conseil national de la transition écologique qui rassemble chacun des acteurs du CNI ainsi que des associations sur l'environnement.

Le CNI se donne actuellement comme objectif de resserrer les liens avec les élus et les territoires.

En effet, il existe aujourd'hui des comités stratégiques de filières en région qui ne sont, pour la plupart, que peu articulés avec les comités de filière nationaux. Ce type d'interaction est pourtant primordial :

- **La montée en puissance du pouvoir économique des régions** : les régions développent de plus en plus d'actions dans le domaine de l'innovation, de son financement, du financement européen, des formations etc.
- Les régions travaillent de plus en plus sur la *smart specialization* à savoir la **spécialisation intelligente**. L'objectif est donc d'identifier avec les régions les filières qui ont un rôle stratégique sur leur territoire pour articuler cette vision locale avec la stratégie territoriale de la filière au niveau national.
- La **dynamique industrielle française repose largement sur les PME et les ETI** et les régions et territoires permettent d'avoir un lien privilégié avec des entreprises de cette taille. Il faut s'appuyer sur le développement de pôles économiques régionaux ; au sein d'une filière, ils ont un rôle majeur de relai pour assurer que les actions menées sur la performance et la compétitivité vont bien se diffuser à l'ensemble des entreprises de la filière.
- Enfin, **les actions sur la formation, le développement des compétences, le transfert de compétences entre les filières** ne peuvent pas se conduire par une approche nationale, cela se construit à partir d'un territoire et d'un bassin d'emploi donné.

Philippe Subra : il ne s'agit pas de dire que l'Etat n'a plus de rôle à jouer mais ce qui doit être entendu c'est que l'Etat ne peut plus avoir le rôle qu'il avait par le passé. L'Etat est le détenteur de l'intérêt général et cette notion est plus compliquée qu'autrefois. Nous ne sommes pas un Etat fédéral et nous ne le serons probablement jamais. Mais la réforme territoriale annoncée est en train de modifier la façon dont l'Etat conçoit et joue son rôle.

Christophe Aubel : il ne faut pas un Etat moins présent mais un Etat plus qualitatif. Il ne faut pas non plus miser uniquement sur la concertation pour la réussite politique des territoires. La concertation ne résout pas tout il y a aussi une question d'échelle territoriale à prendre en compte. L'expérimentation est une piste intéressante. Concernant la question de la planification, il ne faut plus rester sur des plans locaux d'urbanisme mais plus sur des plans locaux d'aménagement et de gestion de l'espace. Il faut aussi veiller à ne pas toujours être en silo et travailler de façon transversale.

Le corollaire au fait d'avoir moins de réglementation est de s'interroger sur la façon dont sont évalués les projets et les politiques publiques environnementales dans les territoires. Humanité et biodiversité reste convaincue qu'il ne faut pas que défende nos intérêts propres mais savoir les dépasser.

DEBAT AVEC LA SALLE

Patrick Escoffier, responsable d'exploitation de carrières dans la région Rhône-Alpes

Le constat concernant des activités locales telles que les carrières est que le niveau de risques perçus par les populations locales est un élément déterminant des projets.

Une concertation pour être réussie nécessite de la confiance et de la transparence. Il y a un besoin de montrer ce qui est fait et de ne plus se cacher.

- La modifiabilité des projets : pour concerter il ne faut plus venir avec des positions qui ne peuvent être changées. L'avantage pour les carrières c'est qu'il est toujours possible dans une moindre mesure d'arriver à modeler certains projets en fonction des attentes et des échanges entre les parties prenantes.
- L'histoire industrielle du territoire quand il y a déjà une industrie on peut la faire perdurer alors qu'en créer une ex nihilo c'est beaucoup plus compliqué.

L'opportunité d'un projet se réalise quand d'autres acteurs trouvent un intérêt dans nos projets. Comme les carrières sont une activité qui modèle le sol, en rassemblant différents acteurs autour d'une même discussion on prend en compte de nouvelles idées.

Il faut néanmoins deux préalables :

- La création d'un niveau de confiance satisfaisant prend du temps ;
- Les participants ne doivent plus être dans une posture mais dans une bienveillance.

REPOSES DE LA TRIBUNE

Nicolas Vuillier : Autour du territoire et de ses projets il faut arriver à inventer un intérêt commun.

Par rapport à l'activité des granulats, il y beaucoup de travail à faire sur la mobilisation des externalités positives des projets. Nous sommes trop formatés pour ne parler que des impacts négatifs. Nous oublions trop les impacts positifs. C'est un travail à mener dans la profession des granulats que d'apprendre à valoriser ces externalités positives.

Ce sont des activités qui sont très résilientes : entre 2007 et 2014 il y a une perte d'activité de 25% alors même que la réduction en termes de personnel a été limitée à 6%.

DEBAT AVEC LA SALLE

Une question de la salle d'une personne animant une structure d'information et de concertation en lien avec Michel Sacher. Dans le cadre de cette structure d'information, il est proposé aux pétitionnaires de présenter, en amont des enquêtes publiques, leur projet devant une assemblée collégiale. Peu d'industriels s'emparent de cette tribune : seuls les projets n'ayant qu'une faible opposition (voire pas d'opposition du tout) acceptent d'être présentés par ce biais.

Il faut aussi insister sur la différence entre communication et concertation : on observe beaucoup d'information descendante mais peu de réelle concertation.

REPOSES DE LA TRIBUNE

Catherine Bersani : il existe une relation entre l'information, la communication et la concertation même si ces notions ne reflètent pas la même chose. La concertation suppose ainsi d'avoir une certaine équité dans l'accès à l'information.

L'implication des autochtones de passage (notamment pour les zones de littoral confrontées à un afflux de touristes saisonniers massifs) est une question intéressante : comment arrive-t-on à les impliquer dans un projet qui ne les concerne qu'indirectement et pour une temporalité restreinte dans l'année ? L'Etat met en place de nombreux moyens à cet effet, il mène ainsi de plus en plus les enquêtes publiques durant la saison estivale entre mai et septembre. Le littoral est en effet composé de ceux qui y vivent, ceux qui y passent, ceux qui en vivent et qui n'y résident pas forcément. Il faut donc aller chercher l'ensemble de ces cercles d'acteurs afin d'avoir une concertation efficace.

Philippe Subra : On assiste parfois à des paradoxes en termes de mobilisation. Lorsqu'il y a un conflit dans la vallée d'Aspe (qui se revendique comme la dernière vallée sauvage des Pyrénées) les opposants mobilisent des acteurs très éloignés de la zone géographique du projet afin que leur combat ait un réel enjeu. A l'inverse, dans le cadre du projet du Charles de Gaulle express, la CNDP

avait souhaité mobiliser les voyageurs aériens par le biais d'un questionnaire, paradoxalement, celui-ci n'a eu que très peu de retours. Ces paradoxes nous montrent que le rapport au territoire est une chose complexe : on peut être extrêmement motivés sur un territoire qu'on ne connaît pas et ne pas l'être pour un territoire que l'on traverse régulièrement. La mobilisation n'est jamais gagnée d'avance.

DEBAT AVEC LA SALLE

Question de la salle : qu'en est-il de la concertation orientée où l'on ne laisse pas le débat totalement ouvert à tout le monde sans présumer des termes soumis à discussions ?

Une concertation a été menée en région Centre à propos de la transition énergétique. Lors de deux réunions on a noté à chaque fois des prises de parole des ONG, puis des élus et des questions de la salle non fondamentales. Il y a pourtant dans chaque projet des aspects cruciaux et fondamentaux. On pourrait imaginer qu'il soit possible de s'orienter vers deux questions spécifiques afin d'informer les participants de façon constructive et avoir des prises de position plus utiles. Est-il donc possible d'envisager des concertations orientées ?

Jean-Paul Montmaillol, commissaire enquêteur : concernant les liens entre territoires et concertation, il est pertinent de soulever le développement des enquêtes publiques en lignes. Tout le monde a une vision archaïque de l'enquête publique pourtant il y a des évolutions notables. Cette nouvelle forme d'enquête permet ainsi d'élargir le territoire de mobilisation.

En outre, serait-il possible de fournir une définition de la différence existante entre les CLIS et les CLIC ?

Patrick Domenget : La pédagogie est extrêmement importante pour les projets de concertation. Il faut accompagner les publics scolaires dans des débats publics afin de les sensibiliser à ces problématiques.

Question à l'attention de RTE : pour les autres raccordements envisagés, est-ce que le décalage dans la concertation sera réglé ?

Concernant, l'échelle territoriale, la région est un échelon intéressant mais il y a un autre territoire pertinent à l'échelle d'un projet : celui des parcs naturels régionaux.

Question de la salle : A propos des questions territoriales, dans le Golfe du Morbihan, une même goutte d'eau va être gérée par de multiples acteurs avec des usages différents avant d'arriver dans le Golfe.

Il a beaucoup été mentionné les territoires géographiques mais on a aussi des territoires numérisés qui commencent à se développer sans que l'on sache vraiment quelle foi on peut leur accorder.

Par ailleurs, la notion de territoire peut être à la fois psycho-sociale, humaine, fonctionnelle etc. et à chaque fois se pose la question de savoir à qui l'on s'adresse et de quelle façon. La logique est cependant toujours la même : il s'agit d'effectuer un accompagnement au changement.

Clara Osadtchy : Le manque de moyens pour le collège des salariés est un véritable frein à la concertation.

Concernant l'échec de la concertation : cela n'est pas forcément toujours un échec à proprement parler pour le territoire. Dans l'Orne, le tribunal vient d'acter la fermeture d'un centre

d'enfouissement des déchets. La mobilisation des riverains opposés au projet leur a permis en parallèle de créer et de développer un projet économique alternatif basé sur la filière équine. Ce projet a permis de créer 150 emplois contre 10 pour le centre d'enfouissement. La concertation n'est donc pas toujours tournée uniquement vers le projet industriel, elle peut aussi l'être vers le territoire.

Martine Depuy : A-t-on connaissance des pays européens les plus aboutis en matière de concertation ?

REponses de la Tribune

Jean-François Rémy : Concernant la question sur la concertation orientée, c'est effectivement un sentiment que l'on peut avoir mais pour qu'une question soit posée il faut nécessairement orienter le débat.

Il faut aussi avoir conscience que si la concertation permet d'exprimer des idées, il faut aussi veiller à documenter les positions que l'on donne. Dans de nombreuses enquêtes publiques, on voit que les avis marquants le débat sont ceux qui sont le plus étayés et documentés.

Pour la question de l'élargissement du territoire de l'enquête publique, c'est déjà chose faite lorsque l'on voit que certaines enquêtes recueillent plus d'avis des non-résidents que des résidents.

Nicolas Vuillier : Dans le secteur des granulats, une politique a été mise en œuvre afin de favoriser la concertation avec les riverains sur les sites existants. Globalement quand il y a une enquête publique auprès des riverains de carrières les personnes sont satisfaites des relations de voisinage. La difficulté réside en réalité dans l'implantation d'un nouveau site industriel. C'est pour cela, que l'UNPG travaille actuellement avec Paris 8 et Philippe Subra pour proposer aux différents acteurs une méthodologie permettant de développer sur les territoires des politiques publiques.

Philippe Subra : Qu'est-ce qu'une concertation réussie ? Il s'agit avant tout d'une affaire de point de vue : pour un adversaire radical c'est lorsque le projet sera abandonné. Pour le porteur de projet, ce sera par la recherche d'un moindre coût. Si l'on prend l'exemple de la ligne France-Espagne de RTE, il y a eu de nombreuses manifestations et le projet a dû être abandonné. Cela a été une victoire pour les opposants et une frustration pour RTE.

Catherine Bersani : Une concertation réussie est une concertation pour laquelle l'ensemble des parties prenantes a eu l'impression d'être « montée dans le même bateau ».

Odile Kirchner :

- le collège des salariés : les organisations syndicales représentant les salariés de l'industrie ont un rôle essentiel dans l'ensemble des instances du CNI ;
- la notion de concertation : je préfère parler de recherche de convergence. Le CNI ne recherche pas le consensus mais plutôt la mise en mouvement de chacun des acteurs pour déboucher sur une convergence
- les pays européens avancés dans la concertation : le CNI n'a pas de réponse pour le moment sur des instances de même type en Europe. Un benchmark va être réalisé prochainement sur cette thématique.

David Landier: La concertation est une question de justice, de territoire, de géopolitique, de sociologie des organisations etc. mais c'est aussi et surtout une question de légitimité. On m'interroge ici sur la volonté que RTE aurait d'appliquer la circulaire Fontaine. Or son application est du ressort des seuls pouvoirs publics. Dans la concertation, on pose très souvent les questions aux mauvaises personnes. La confusion est l'un des principaux maux qui rongent la concertation.

4^e table-ronde :

La concertation : un processus de création de la confiance ?



Brigitte Fargevielle et Laurence Hézard, co-rapporteurs d'un avis au CESE : *Concertation entre parties prenantes et développement économique*

L'origine de l'avis

Depuis le début de la mandature au CESE, de nombreux travaux ont abordés les questions de relance économique, sociale et industrielle du pays. Il a ainsi semblé utile de s'interroger sur le positionnement existant en matière de concertation.

Le constat préalable a été que lorsqu'une idée est émise sur un projet, le réflexe premier consiste souvent à dire « oui mais » ou « non ». Dans cette perspective, l'objectif était de créer une dynamique collective sur les conditions permettant de créer un accompagnement positif des idées émises.

Méthodologie

L'examen a porté sur la prise en compte des attentes de **toutes** les parties prenantes.

L'élaboration de l'avis s'est réalisée de façon concertée conformément à la méthode de travail appliquée au CESE. Une cinquantaine d'auditions a été réalisée ainsi qu'un benchmark européen.

Le premier travail a consisté à définir le terme de concertation. Il s'agit d'un ensemble d'échanges structurés autour de toutes les parties prenantes et autour d'un projet. Les parties prenantes sont elles définies comme toute personne ou groupe pouvant être affectée par les activités induites par un projet.

L'avis du CESE

L'avis propose de créer une culture de la concertation. Il comprend en ce sens différentes propositions ne nécessitant par forcément un budget ou un travail considérable. Cet avis a fait consensus : il a été voté à l'unanimité moins trois abstentions.

On note, en préambule, une **appétence des français pour la participation** et la possibilité d'exprimer leurs avis sur des projets concernant leur cadre de vie. Il y a une volonté exprimée en local d'être force de propositions et des encouragements pour que la concertation soit un phénomène dynamique et productif.

Après les auditions, il est apparu qu'il n'y avait **pas besoin de nouvelles lois ou réglementations, voire même de budget à mobiliser.** La concertation nécessite cependant des méthodes et une évolution des pratiques. Cette culture de la concertation doit aussi être inculquée à ceux qui concertent c'est-à-dire les collectivités, les maîtres d'ouvrages qu'ils soient publics ou privés, les élus etc.

Les propositions à retenir

- La **création ou le développement de formation** sur la concertation dans les écoles ;
- La **simplification et la meilleure articulation entre les instances de concertation** déjà existantes ;
- Le **recours a des outils modernes** : le présentiel ne suffit plus et il est important de mobiliser Internet, les réseaux sociaux etc. ;
- **L'adaptation des dispositifs aux pratiques territoriales, à la taille du projet, du territoire ;**

- La prise en compte de **l'ensemble des coûts de la concertation** et leur intégration dès l'origine du projet ;
- La généralisation de **l'apprentissage collectif** ;
- La **rigueur et la transparence** : il est nécessaire d'avoir un décideur clairement identifié et légitime. Il faut aussi veiller à clarifier les règles du jeu et les étapes à respecter. La transparence se fait aussi dans la façon dont les idées émises sont retenues ou non et dans la justification apportée à ces choix.

« *La concertation au risque de changer* »

Le changement doit avoir lieu pour le maître d'ouvrage qui prend le risque d'échanger pour faire évoluer son projet voire même aller jusqu'à une reprise totale ou à l'abandon de celui-ci.

Le changement a aussi lieu pour les parties prenantes qui arrivent en début de processus avec une idée définie et peuvent accepter au fil des échanges de faire évoluer leur position. Le point essentiel dans la concertation est celui de l'intelligence collective.



Luc Picot (directeur de Décider ensemble) et Mehdi Karim-Drissi (consultant projet Horisis Conseil) : présentation des résultats de l'étude *Projets industriels : quelle place pour la concertation ?*

Décider ensemble a travaillé sur la place allouée à la concertation dans les projets industriels. La méthodologie appliquée a consisté en un mécénat de compétences avec Horisis conseil, la réalisation de trois études quantitatives à destination de la société civile, de chefs de projet et de juristes rises ainsi que des entretiens qualitatifs.

Parmi les points essentiels développés dans l'étude on note : la prise en compte en amont de la concertation et l'importance de l'ancrage territorial. Les projets industriels quels qu'ils soient s'inscrivent dans un territoire, un vécu et un processus et l'on remarque souvent que le travail en amont de préparation du territoire n'a pas été fait.

L'une des propositions de Décider ensemble est donc d'exhorter les territoires à se préparer à la réception de dispositifs de concertation. Il faut en ce sens qu'il y ait a minima un travail d'échanges entre les acteurs de la gouvernance à 5.

L'étude comprend une série de propositions afin de préparer au mieux les territoires à la réception de processus de concertation : mise en place de retours d'expériences d'anciens processus de concertation par exemple.

C'est pourquoi l'étude propose de créer des structures supports à la concertation pouvant établir des cartographies d'acteurs, organiser des réunions préparatoires etc. Il faut en outre veiller à articuler les structures de concertation déjà existantes. Il est aussi nécessaire de mener des dialogues territoriaux à travers des offices publics de consultation. A l'exception du Nord-Pas-de-Calais il n'existe pas, à ce jour, d'outils locaux pouvant mener des concertations avec des tiers-garants.

La réussite de la concertation passe par une mobilisation des territoires en veillant à associer l'ensemble des acteurs et à en introduire de nouveaux avec des rôles forts.

L'utilité et l'intérêt à concerter ne sont plus à questionner en 2014. En revanche, les différentes enquêtes menées au cours de l'étude soulignent deux choses :

- Une remise en cause des contenus de la concertation. Les décisions importantes sont déjà prises (46% des sondés). Les auditions menées montrent que presque à chaque fois, ce n'est pas tant **le projet qui fait polémique que ce qu'il représente et la politique industrielle, énergétique dans laquelle il s'inscrit ou à laquelle il répond ;**
- Ensuite, un problème de temporalité des démarches de concertation. **Manque de temps, et d'incompatibilité des emplois du temps** (54% des sondés ont répondu n'avoir jamais participé à une concertation et pour 30% le manque de temps ou la difficulté de conjuguer cette participation à un emploi du temps sont évoqués)

Face à ces deux enjeux, l'étude a essayé d'entrevoir quelles pouvaient être les solutions envisageables.

1. Parmi celles-ci, il avait notamment été mentionné **l'encouragement et le développement du recours aux technologies de l'information et de la communication**. Ces démarche ont ainsi comment avantage de permettre un élargissement de la base de la population, de faciliter les interventions (la prise de parole en public est un exercice impressionnant),

d'établir une meilleure distance vis à vis des arguments avancés par chacun car cela offre la possibilité de prendre du recul et de se renseigner sur les arguments avancés.

Les TIC ne doivent pas cependant être considérées comme un substitut aux démarches traditionnelles de concertation. Certains biais sont ainsi à prendre en compte. Il ne faut pas croire que cela ne coûte pas cher car cela nécessite la mobilisation de nouveaux métiers. Il ne faut pas non plus occulter le phénomène de fracture numérique alors que dans certains territoires il subsiste encore des zones de faibles accès aux réseaux.

2. Le **rappel du cadre de politique publique nationale** dans lequel s'inscrit le projet permet de le légitimer en le replaçant dans une démarche plus large de politiques publiques.
3. **Enfin de manière opérationnelle** lorsqu'on lie les démarches de rencontres en cas d'oppositions sur le terrain, essayer de **ramener les oppositions à la table des discussions en leur proposant de participer à l'amendement des programmes et surtout leur faire prendre pleinement leur responsabilité**

La concertation est aussi un mécanisme légal s'articulant avec les propriétés administratives du projet : **le premier point de cette réflexion concerne l'instruction des projets par les services de l'état**. Les auditions et l'étude menée auprès des professionnels montrent que **les services de l'Etat se retrouvent parfois désarmés vis à vis des projets qu'ils ont à instruire**. Tout ceci concourt à un renforcement des incertitudes. C'est pourquoi l'étude propose :

- **La création de brigades d'experts mutualisées** à l'échelle nationale en appui aux administrations ;
- **La rationalisation sur un territoire des exercices d'enquête publique** en les regroupant dans des ensembles plus grands qui concerneraient plusieurs projets en simultanés (comme cela est le cas en Belgique).

La dernière remarque porte sur la **concertation comme lieu dans lequel doivent se structurer des accords**. Il est aujourd'hui nécessaire de **poser un cadre et de proposer des solutions créatives** afin de renouveler les démarches de concertation et l'animation des relations entre les parties prenantes en s'inspirant par exemple des processus de CBA's (*community benefits agreement*) aux Etats-Unis.



Christian Leyrit, président de la Commission nationale du débat public

La CNDP est souvent concernée par des projets d'aménagement mais elle l'est aussi fréquemment par des projets industriels : projets sur des déchets radioactifs, installations nucléaires, éolien en mer ou encore projets de terminaux méthaniers.

Ces différents débats ont comme point commun d'avoir tous **trois parties prenantes principales : les citoyens, les experts et les décideurs politiques**. La question essentielle est de savoir comment les faire interagir.

L'enjeu primordial est de **restaurer la confiance entre ces acteurs** et pour cela il faut développer la culture du débat public et de la décision partagée.

Christian Leyrit présente ensuite quelques réflexions :

- la **concertation menée par le maître d'ouvrage doit être distinguée du débat public**. Le débat public est en effet mené par un tiers-garant non partie prenante du projet. La CNDP est en effet située à équidistance du citoyen et du maître d'ouvrage ;
- le **débat doit être instauré suffisamment tôt et en amont de l'enquête publique**. A l'heure actuelle ce n'est pas toujours le cas et parmi ses différents chantiers, la CNDP envisage de refuser des débats quand tout montre que les décisions sont déjà prises. Il faut pouvoir interroger l'opportunité du débat
- Le **citoyen doit pouvoir s'exprimer sur des sujets complexes**. Les débats ne doivent pas être confisqués par les experts. Jean-Paul Delevoye, président du CESE dit ainsi que « les experts apportent plus d'incertitudes que de certitudes ». Dans le cas du projet CIGEO, la CNDP a organisé une conférence de citoyens avec 17 participants. Les citoyens ont été formés pendant deux week-ends et ont ensuite auditionnés 26 personnes. Ils ont remis un avis de dix pages, adoptés à l'unanimité, de très grande qualité.

Par ailleurs, il y a un **certain nombre de préalables à l'instauration d'une relation de confiance** :

1. Ce qui est présenté aux citoyens doit être compréhensible et les citoyens doivent pouvoir savoir qui va décider ;
2. Il faut bannir la notion d'acceptabilité sociale et plutôt parler d'appropriation citoyenne ;
3. Il faut aussi que le maître d'ouvrage accepte que le projet soit différent à la sortie du débat public ;
4. Les citoyens doivent avoir accès à une expertise pluraliste distincte du maître d'ouvrage ;
5. L'expertise du citoyen est importante et utile ;
6. Le continuum de la concertation est important pour des projets de cinq, dix ou vingt ans.

La CNDP a arrêté 21 chantiers parmi ceux-ci on note :

1. Affirmer l'indépendance, l'impartialité et la neutralité du débat par rapport au maître d'ouvrage ;
2. Développer les contre expertises ;
3. Diversifier les modes d'expression du public ;
4. Développer les méthodes d'évaluation du débat public en s'interrogeant sur son utilité ;
5. Développer les échanges et les partenariats afin de renforcer la culture du débat public ;
6. Développer les échanges à l'international en créant un club d'échanges ;
7. Instaurer des actions de sensibilisation à destination des futurs maîtres d'ouvrage.



Thierry Tuot, conseiller d'Etat, rapporteur du Grenelle de l'environnement et responsable de la rédaction du projet de loi de refonte du code minier présenté au gouvernement en décembre 2013

L'intervention de Thierry Tuot s'articule autour de trois parties : les constats, les valeurs et les exemples d'actions à mettre en œuvre.

En préambule, Thierry Tuot rappelle que le Grenelle de l'environnement est un processus ayant suscité un espoir immense mais dont les résultats ont été moindres. Il prend l'exemple de Notre-Dame-des-Landes : il est impossible d'empiler plus de processus de concertation, d'enquête, de validation et d'expertise que ce qui a été fait et pourtant, que l'on soit pour ou contre ce projet, celui-ci est arrêté car il y a eu un manquement dans la façon de prendre la décision.

Le Grenelle de l'environnement, en dépit des espoirs immenses qu'il a suscité, a été enseveli sous des normes administratives, des arrêtés et des couches de normes qui se révèlent totalement inutiles car aucun fonctionnaire supplémentaire n'a été prévu pour en vérifier l'applicabilité.

Pour Thierry Tuot, nous sommes à un tournant : nous continuons à vivre dans une France napoléonienne alors que nous sommes au 21^e siècle.

1. Les constats

Dans ce contexte, différents constats peuvent être établis.

Nous sommes dans une **société intelligente** où le projet républicain a réussi. Grâce à l'école, nous avons désormais des gens compétents et critiques qui ne croient plus les ingénieurs, les médecins et les conseillers d'Etat qui passent à la télévision pour énoncer leur vérité. Nous n'avons pas encore tiré les leçons de ce constat selon lequel la société est devenue compétente alors que l'Etat, lui, ne l'est plus. Lors de la rédaction du code minier, il a pu constater que l'Etat manque de connaissances et de compétences particulières sur ce qu'est un minerai, une mine et la façon dont on peut l'exploiter. L'Etat ne peut donc plus jouer le rôle de magistrète. Il peut, par contre, être le garant du bon fonctionnement de la société et des valeurs essentielles de l'ordre public. Cependant, il ne peut plus composer le sens collectif de ce que nous devons produire ensemble ;

Nous sommes face à une **société complexifiée** où il faut comprendre que tout est lié « tout est dans tout ». Les décisions industrielles sont aussi liées à des décisions environnementales, internationales, économiques voire même philosophiques. Dans cette perspective, les élus ne peuvent plus se positionner comme les personnes légitimes pour dire ce qu'est le bien et le mal. Si l'on prend l'exemple des gaz de schistes, personne ne veut les exploiter et on vient même de voter l'interdiction de leur exploitation. Or, en Île-de-France on les extrait depuis 60 ans. Thierry Tuot insiste sur la nécessité d'explorer les sujets avant de prendre des décisions. Il faut toutefois garder à l'esprit que les décisions prises ne pourront jamais être unilatérales et qu'elles doivent veiller à ne pas être fondé sur du manichéisme. Nous devons donc garder à l'esprit que l'ensemble des projets industriels sont interdépendants. Tout le monde est pour la transition énergétique mais dans le même temps personne n'est favorable à l'exploitation des granulats. Or, il ne peut y avoir de transition énergétique sans granulats pour reconstruire les bâtiments le nécessitant.

2. Les valeurs

Dans ce contexte, **nous avons besoin d'intelligence collective** : il n'y pas de vérité scientifique univoque, il n'y a que des expertises pluridisciplinaires et multinationales qui ne peuvent jamais donner de certitudes définitives. Nous ne pouvons pas commencer à parler d'un sujet sans

accepter que nous ne savons pas l'ensemble des vérités qui lui sont liés. Il n'y a pas plus d'expertise d'Etat, il n'y a qu'une multitude d'expertises (universitaires, entrepreneuriales, associatives etc.) que nous devons toutes accepter en sachant comment elles sont élaborées. Nous devons donc accepter l'ignorance que nous avons pour la relativiser, la mettre en perspective et la confronter à différentes expertises. Il faut absolument que les citoyens aient accès à ces différentes expertises

Nous devons aussi avoir confiance en des légitimités multiples. Il n'y a pas que le suffrage universel. Celui-ci est le garant ultime mais uniquement de l'ordre public. Nous devons reconnaître qu'il y a plusieurs légitimités : associatives, syndicales, territoriales, militantes, politiques, entrepreneuriales. Toutes ces légitimités sont à prendre en compte : c'était la promesse du Grenelle mais nous n'avons pas encore réussi à la formaliser. Quand il y a un échec, notamment dans les projets de débats publics c'est parce que l'on a renoncé à avoir une confrontation croisée de ces légitimités multiples.

Nous devons enfin **développer notre confiance dans la capacité de la société à trouver les bonnes orientations.** Nous devons ainsi accepter les prises de risque. Le Grenelle a fonctionné parce que les pouvoirs publics n'avaient aucune idée de là où ils voulaient aller. Le processus était donc ouvert : la confiance au moment de l'écriture est essentielle. Concernant le code minier, cela a été le même processus : il y avait des contraintes et des objectifs définis mais aucun dictats sur le contenu du document.

Pour que cette confiance dans la société soit effective, il est nécessaire **de lui donner des ressources.** Les fonctionnaires ne devraient pas être les seuls à pouvoir dépenser utilement l'argent public. Bâtir la concertation c'est lui donner avant tout des moyens. Cela signifie accepter de faire un chèque en blanc à la concertation.

Nous devons enfin reconnaître :

- Les territoires : la République est décentralisée, il faut donc accorder plus de confiance aux élus locaux : c'est un point de départ vital pour l'ensemble des processus ;
- Les compétences et expertises multiples ;
- La valeur ajoutée : la rentabilité d'un projet n'est pas liée uniquement à l'actionnaire. Elle est aussi sociale, environnementale etc.

3. Exemples de propositions d'actions extraites du code minier

Lors de l'élaboration du code minier, les rédacteurs ont souhaité proposer des outils nouveaux reposants – notamment – sur la confiance et la reconnaissance :

- Au niveau local, le code minier, propose, parallèlement au niveau national, la possibilité d'abandonner toutes les règles existantes concernant les débats publics locaux afin de **créer des groupements momentanés d'enquête.** Ceux-ci rassembleraient l'ensemble des parties prenantes d'un projet et seraient financés massivement afin de disposer d'un véritable budget de fonctionnement. Ils seraient mis en œuvre pour un délai d'un an en partant de l'hypothèse suivante « Faites ce que vous voulez, il faut que la concertation ait lieu, qu'elle soit sincère, repose sur des expertises et fasse des propositions. Seul le résultat compte ».

- Le code minier suggère aussi **la mise en œuvre de « juges garants »** et non plus de « juges auteurs de décisions » ou « empêcheur d’avancer ». Pour cela, il faut imaginer créer un système dans lequel on pourrait purger les vices de procédure grâce à une saisine automatique du juge dès les six mois suivants la prise de décision. Cela permettrait de débarrasser le débat de la régularité formelle qui peut aboutir, jusqu’à 10 ans après la décision, à une annulation.
- Le **financement de la solidarité**. Il ne s’agit pas d’acheter le consentement des populations par des contreparties comme c’est parfois le cas notamment aux Etats-Unis. Il s’agit plutôt de donner confiance dans le fait que les incertitudes sur les choix présents ne se traduiront pas par un abandon dans les trente ou cinquante années qui suivent.

En conclusion, Thierry Tuot incite sur le fait que **la restauration de la confiance est avant tout un sujet qui relève d’une transformation de la société**. Nous sommes tous chargés de la faire. Ce type de changement ne peut pas être décidé par la loi, il doit se faire par une transformation des comportements.

DEBAT AVEC LA SALLE

Question à l’attention de Christian Leyrit : quel est le mode de fonctionnement de la CNDP, ses modalités de saisine, ses moyens d’intervention et peut-on imaginer des déclinaisons locales de cette instance ?

Question à l’attention de Brigitte Fargevieille et Laurence Hézard : un élu a récemment évoqué le budget élevé du CESE, que pensez-vous de cela ?

Marjorie Bastard, RTE : en attendant que les différentes formations recommandées se mettent en place, ne faudrait-il pas que les entreprises s’ouvrent à d’autres profils techniques avec des sensibilités différentes pour mener les projets ?

Pierre-Yves Lochet, division combustibles et nucléaires à EDF : (question à l’attention du Christian Leyrit) Que font les organismes de concertation par rapport aux acteurs qui cassent la concertation en estimant que cela est la seule forme efficace d’opposition au débat ?

REPONSES DE LA TRIBUNE

Laurence Hézard : Le CESE est une instance de concertation qui existe dans la Constitution. Il serait très intéressant que la pratique de travail qui y est déployée soit mieux connue. La prochaine mandature sera l’occasion de réfléchir au rôle de cette instance, à sa pratique de travail etc.

Concernant l’embauche de nouveaux profils, c’est une chose qui est déjà réalisée dans certaines entreprises.

Brigitte Fargevieille : Il y a déjà des formations qui existent dans les écoles d’ingénieurs et même en interne au sein des entreprises telles que RFF, RTE ou encore EDF.

Christian Leyrit : les maîtres d’ouvrage saisissent la CNDP pour tout projet supérieur à 300 millions d’euros. Entre 150 et 300 millions d’euros, les maîtres d’ouvrage doivent publier dans la presse leur projet et les élus ou associations peuvent alors saisir la CNDP.

La CNDP peut également être saisie par le Ministre de l'écologie et les ministres compétents sur des « options générales ». A ce jour il y a eu trois débats de ce type : la gestion des déchets radioactifs, les transports dans la vallée du Rhône et les nanotechnologies.

La CNDP est une instance collégiale composée de 25 membres se réunissant mensuellement.

Concernant la question sur les actions en cas d'oppositions : il n'y a pas de réponses satisfaisantes mais il y a peut-être une réflexion à mener sur le système médiatique.

Thierry Tuot : la réponse à cette question ne réside ni dans l'interdiction ni dans la sanction. L'Etat de droit s'applique à tous et le recours fait partie des droits fondamentaux. La réponse peut être sociale : comme pour les syndicats certains groupes sont constructifs et d'autres destructeurs. Il faut prendre le risque de donner le pouvoir aux constructifs et instaurer du travail collectif avec les associations en leur donnant plus de ressources et de libertés. Celles qui joueront le jeu attireront une population plus importante et permettront de construire une démocratie apaisée.

DEBAT AVEC LA SALLE

Patrick Domenget : Le CESE est une institution essentielle. Il faut par ailleurs insister sur l'expertise citoyenne et sur ce que cela peut apporter au maître d'ouvrage.

Thierry Prottot, GRDF : On parle beaucoup de concertation mais lorsque l'on s'approche de la décision, on parle de l'Allemagne. Si on prend l'exemple des éoliennes situés dans le nord de l'Allemagne pour alimenter le sud, l'Allemagne est en réalité dans l'incapacité de construire des lignes haute tension et le projet est donc inutile. N'y a-t-il pas un besoin de requalifier la notion d'intérêt général ?

Cécile Blatrix, professeur de science politique à AgroParisTech : Pour faire suite aux précédents échanges sur les formations, il faut préciser que les écoles d'ingénieurs ont déjà intégré ce volet dans leurs formations. Serait-il possible d'avoir les effectifs des répondants aux enquêtes présentes dans l'étude de Décider ensemble ? Il y a aussi une forme de participation dont on a pas parlé aujourd'hui et qui est celle de la consultation publique en ligne des citoyens sur les textes réglementaires ayant une incidence sur l'environnement.

Stéphan Castel : Une suggestion concernant les modalités de débats, de nouveaux dispositifs pourraient être appliqués comme celui consistant pour chaque minute de parole à l'estrade à en donner deux à la salle. Il y a aussi le dispositif de demande de réponses aux personnes venant au moment de la réunion et non pas après comme c'est souvent le cas.

REponses DE LA TRIBUNE

Laurence Hézard : Les formations dans les écoles d'ingénieurs existent en effet mais il y a aussi besoin de former les participants à la prise de parole.

Brigitte Fargevielle : La concertation permet de créer de l'intérêt collectif et de rendre les décisions plus légitimes. L'intérêt général ne se décide plus, il se partage et se co-construit.

Christian Leyrit : La CNDP souhaite développer l'intervention des citoyens dans les débats. Certains débats comprennent d'abord un temps d'expression de la salle avant de laisser la parole à la tribune. La préparation au débat doit d'abord se faire avec le citoyen afin qu'il ait tous les éléments d'éclairage et d'information.

Sur les concertations en ligne : le Parlement avait souhaité que soit menée une expérimentation. Dans les faits cela s'est révélé très insatisfaisant. Dans de nombreux pays, tous les projets de lois sont présentés aux citoyens.

Pour terminer, est-ce que le processus de Grenelle et de gouvernance à 5 n'éloigne pas encore plus les citoyens des projets ?

Luc Picot : Sur la gouvernance à 5, Décider ensemble mène en partenariat avec la Fondation Nicolas Hulot, un projet sur la gouvernance écologique territoriale. Ce projet prévoit l'organisation de trois forums en région afin d'interroger les territoires sur leur pratique en la matière.

Mehdi Karim-Drissi : L'enquête à destination des juristes a eu 50 réponses, celle sur les chefs de projets 40 réponses et celle sur la société civile : 138 réponses.

Thierry Tuot : Pour les formations le véritable enjeu n'est pas dans les écoles d'ingénieurs mais au niveau des universités. Thierry Tuot est président de Sorbonne Universités qui forme actuellement 7000 docteurs et selon lui, c'est à ce niveau, national, que se joue le véritable enjeu de formation.

Il faut refuser de remplacer l'aristocratie technique par une aristocratie associative, syndicale, locale. Nous avons besoin de médiateurs et les technologies de l'information et de la communication peuvent peut-être nous permettre de parvenir à nos fins.

La concertation n'est pas uniquement un temps avant la décision. La question est de savoir comment maintenir un contrôle social sur la mise en œuvre du projet sur le long terme. A quel moment avons-nous débattu de la légitimité et du financement des éoliens en mer ? La question n'est pas dans la procédure mais dans le collectif.