

La concertation en environnement



ADEME



Agence de l'Environnement
et de la Maîtrise de l'Énergie

**ECLAIRAGE DES SCIENCES HUMAINES
ET REPÈRES PRATIQUES**

PRÉFACE

Les actions publiques dans le domaine de l'environnement sont devenues, dans les années 1990, un laboratoire des pratiques de la concertation. La mise en place de processus de concertation autour de l'implantation d'infrastructures ou de projets de développement durable est souvent devenue incontournable.

Les évolutions juridiques y ont contribué. Dans le sillage de la Convention d'Aarhus, ratifiée par la France en 2002 et de la Charte de l'Environnement, intégrée au préambule de la Constitution en 2005, a été reconnu le droit de chacun à accéder à l'information détenue par les autorités publiques et à participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. Ces évolutions vont encore être prolongées par la loi Grenelle 2.

L'ADEME, en tant qu'acteur de l'environnement, développe depuis plus de dix ans des actions et des réflexions sur la concertation et la participation du public aux prises de décision en France. Elle accompagne les acteurs de terrain dans la mise en place de processus de concertation sur les projets qui touchent à ses missions de protection de l'environnement et de maîtrise de l'énergie. Aujourd'hui, il nous a semblé important de mettre nos acquis à disposition des acteurs de terrain publics ou privés, porteurs de concertation. Nous espérons que ces éléments pourront éclairer votre action.

Ce document n'a pas pour objectif de figer les réflexions sur la concertation mais de fournir un point à date des connaissances et bonnes (ou mauvaises) pratiques identifiées. Vous y verrez apparaître au détour des pages des références à des recherches encore en cours. La réflexion de l'Agence est constante sur ces sujets, aux côtés des chercheurs et des acteurs de terrain. De nombreuses questions restent en effet encore en suspens, comme « comment évaluer la concertation ? Quels sont les impacts de ces processus sur l'environnement ? » L'ADEME souhaite apporter des éléments de réponse dans les années à venir.

La parution de ce document est accompagnée de celle d'un Panorama des Recherches ADEME intitulé « 10 années de recherche sur la concertation à l'ADEME », qui présente plus en détails certaines de ces recherches financées par l'Agence.

Nous formons le vœu que, grâce à ces deux ouvrages complémentaires, les territoires et les acteurs puissent s'engager plus sereinement dans des processus de concertation.

Vous souhaitant une bonne lecture,



François Moisan,
Directeur Exécutif Stratégie,
Recherche, International



Virginie Schwarz,
Directrice Exécutive Programmes



A lire également
**« 10 années de recherche
sur la concertation à l'ADEME »**

AVANT PROPOS

Un document de synthèse ...

Depuis plus de dix ans, l'ADEME s'implique aux côtés des acteurs de terrain et des chercheurs en sciences humaines et sociales pour comprendre les enjeux et les pratiques de la **concertation** et de la **participation du public aux prises de décision**. Les premières actions de l'ADEME en la matière datent des années 1990, dans un contexte occasionnel de conflits avec les populations autour de l'installation d'équipements entrant dans les missions de l'Agence (en particulier, les installations de traitement des déchets et l'implantation d'éoliennes). L'ADEME a ainsi accompagné un certain nombre d'acteurs de terrain dans la mise en place de concertations. Elle co-pilote le programme de recherche du MEDDTL Concertation, Décision, Environnement, le programme Environnement, Santé, Travail avec l'ANSES, finance des projets via ses programmes de recherche comme Déchets et Société et soutient des initiatives académiques telles que le Groupement d'Intérêt Scientifique Participation du Public, Décision, Démocratie Participative. Ce faisant, elle assure une de ses missions qui consiste à mieux connaître pour mieux conseiller, à mieux comprendre pour mieux agir.

Ce document est issu des actions de concertation auxquelles l'ADEME a pris part et des travaux de recherches financés par l'ADEME.

... destiné à tout acteur public ou privé

La concertation est un processus pour lequel il n'existe pas de recette, et qui, de ce fait, suscite souvent des appréhensions.

Ce document s'adresse aux acteurs de terrain qui veulent améliorer leur action à travers une réflexion sur la concertation dans le domaine de l'environnement. Il concerne les porteurs de projets publics comme privés (collectivités, élus locaux, entreprises - et les bureaux d'études qui les accompagnent). Il pourra également être utile aux simples citoyens (associations, particuliers...) et autres parties prenantes. Il s'articule autour des questions telles que : que peut-on attendre d'un processus de concertation ? Quand lancer une concertation ? Comment en choisir les modalités ? Il présente des exemples concrets, bonnes pratiques ou écueils, ainsi que les questions à se poser pour éviter ces écueils.

Il a pour vocation d'alimenter le débat autour des processus de concertation. Il peut également servir aux démarches de sélection et de suivi d'un prestataire.

... axé sur les domaines de l'aménagement, des infrastructures et du développement durable

Si les principes de la concertation peuvent s'appliquer à tout type de projet ou de politique publique, ce document couvre en priorité les champs d'intervention de l'ADEME. Ces domaines sont l'énergie et le climat, l'air et le bruit, les déchets et les sols, la consommation et la production durables, la ville et les territoires durables. Ce document est de nature transversale, de façon à ce que les réflexions dans les domaines les plus matures - comme celui des énergies renouvelables - puissent nourrir celles relatives aux technologies émergentes - comme le captage et stockage de CO₂.

Enfin, ce document propose un croisement entre les expériences menées dans le domaine de l'aménagement et des infrastructures, d'une part, et les expériences liées aux projets de développement durable, d'autre part ; la dimension territoriale et environnementale étant le dénominateur commun des politiques et des projets couverts.

... structuré en deux parties

La structure de ce document reprend la logique décrite plus haut : comprendre pour agir.

La première partie, « comprendre les enjeux », présente des réflexions de nature à éclairer les enjeux des processus de concertation.

La seconde partie, « agir », se concentre sur plusieurs questions clés de nature opérationnelle.

Ce document soulève les questions qui permettront au lecteur de trouver ses propres réponses dans le contexte qui est le sien.

1 <http://www.concertation-environnement.fr/>

2 <http://www.participation-et-democratie.fr/>

3 Pour plus d'informations sur les activités de l'ADEME, se référer au Contrat d'Objectifs Etat - ADEME 2009-2012, téléchargeable à l'adresse suivante :

<http://www2.ademe.fr/servlet/KBaseShow?sort=-1&cid=96&m=3&catid=12377>

TABLE DES MATIÈRES

RESUME POUR DÉCIDEURS	1
PREMIÈRE PARTIE : COMPRENDRE LES ENJEUX	8
SECTION 1 - LES ENJEUX GÉNÉRAUX	9
Section 1.1 - Pourquoi parle-t-on de plus en plus de concertation ?	9
Section 1.2 - Que peut-on attendre d'un processus de concertation ?	13
Section 1.3 - Quel est le cadre juridique de la concertation ?	17
SECTION 2 - LES ENJEUX LOCAUX	20
Section 2.1 - Le contexte local et les parties prenantes	20
Section 2.2 - Comprendre le rôle des conflits dans la concertation	23
DEUXIÈME PARTIE : AGIR	27
SECTION 3 - METTRE EN ŒUVRE UNE CONCERTATION	28
Section 3.1 - Quand lancer un processus de concertation ?	28
Section 3.2 - Comment choisir les modalités de la concertation ?	31
Section 3.3 - Qui doit animer un processus de concertation ?	35
Section 3.4 - Quel rôle pour les experts dans le processus de concertation ?	37
Section 3.5 - Le bilan : un exercice nécessaire	40
Section 3.6 - L'évaluation : un exercice utile	42
SECTION 4 - TÉMOIGNAGES	45
ANNEXES	49
ANNEXE 1 – TEXTES JURIDIQUES	50
Annexe 1.1 - Convention d'Aarhus	50
Annexe 1.2 - Code de l'environnement - Chapitre 1er	52
Annexe 1.3 - Seuils de saisine de la Commission Nationale du Débat Public	55
Annexe 1.4 - Article L300-2 du Code de l'Urbanisme	55
ANNEXE 2 – LES PRINCIPES DE LA CONCERTATION	56
Annexe 2.1 - Les valeurs fondamentales de la participation publique selon l'Association Internationale de la Participation Publique	56
Annexe 2.2 - La Charte de la Concertation du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement	56
ANNEXE 3 – REFERENCES	58

L'ADEME en bref

L'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME) est un établissement public sous la triple tutelle du ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie. Elle participe à la mise en œuvre des politiques publiques dans les domaines de l'environnement, de l'énergie et du développement durable. Afin de leur permettre de progresser dans leur démarche environnementale, l'Agence met à disposition des entreprises, des collectivités locales, des pouvoirs publics et du grand public, ses capacités d'expertise et de conseil. Elle aide en outre au financement de projets, de la recherche à la mise en œuvre et ce, dans les domaines suivants : la gestion des déchets, la préservation des sols, l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables, la qualité de l'air et la lutte contre le bruit.

www.ademe.fr

“ Depuis plus de dix ans, l'ADEME s'implique aux côtés des acteurs de terrain et des chercheurs en sciences humaines et sociales pour comprendre les enjeux de la concertation et de la participation du public aux prises de décisions dans le domaine de l'environnement. Ce document s'adresse aux acteurs de terrain qui veulent améliorer leur action à travers une réflexion sur la concertation. Il concerne les porteurs de projets publics comme privés (collectivités, élus locaux, entreprises - et les bureaux d'études qui les accompagnent). Il pourra également être utile aux simples citoyens (associations, particuliers...) et autres parties prenantes. Il s'articule autour des questions telles que : que peut-on attendre d'un processus de concertation ? Quand lancer une concertation ? Comment en choisir les modalités ? Il présente des exemples concrets, bonnes pratiques ou écueils, ainsi que les questions à se poser pour éviter ces écueils. Il soulève les questions qui permettront au lecteur de trouver ses propres réponses dans le contexte qui est le sien.

”



ADEME
20, avenue du Grésillé
BP 90406 | 49004 Angers Cedex 01

www.ademe.fr

