



Programme
Information,
participation du public,
concertation et association
dans les plans de prévention des risques

Glossaire des termes autour de la **participation** et de la **concertation**



Ce dossier s'inscrit dans le programme
« Information, participation du public, concertation et association
dans les plans de prévention des risques ».

Il a été réalisé par le CERTU (Lydie BOSCH),
sous maîtrise d'ouvrage du MEDAD/DPPR/SDPRM (Magali PINON-LECONTE),
avec la contribution des membres du comité de pilotage du programme.

Composition du comité de pilotage

Huit représentants des collectivités locales

Yvon BONNOT

Président de l'ANEL, Association nationale
des élus du littoral

Christine LAIR

Déléguée générale de l'ANEL

François BROTTES

Président de l'ANEM, Association nationale
des élus de montagne
Député de l'Isère

Alain DUFAUT

Sénateur du Vaucluse

*N° 496 - Proposition de loi tendant à modifier les
conditions d'élaboration des plans de prévention
des risques naturels prévisibles relatifs aux inon-
dations (PPRI)*

Olivier JARDE

Député de la Somme

*N° 2189 - Proposition de loi tendant à modifier
les conditions d'élaboration des plans de préven-
tion des risques naturels prévisibles relatifs aux
inondations (Max Roustan et Olivier Jardé)*

Dominique JOURDAIN

Président des Écomaires

Nicole ALBERTINI

Déléguée générale des Écomaires

Jacques PELISSARD

Président de l'AMF

Max ROUSTAN

Député du Gard, maire d'Alès

*N° 2189 - Proposition de loi tendant à modifier
les conditions d'élaboration des plans de préven-
tion des risques naturels prévisibles relatifs aux
inondations (Max Roustan et Olivier Jardé)*

Alain VENOT

Maire de Châteaudun

*N° 1908 - Proposition de loi tendant à considérer
comme effets d'une catastrophe naturelle, les
mouvements de terrain différentiels consécutifs
à une sécheresse suivie d'une réhydratation des
sols, quelle que soit leur intensité*

Six représentants de la société civile

Nicolas Gérard CAMPHUIS

Directeur du CEPRI, Centre européen de
prévention du risque inondation

Michel FRECHET

Président de la CGL, Confédération
générale du logement

Alain CHOSSON

Secrétaire général de CLCV, Consomma-
tion, logement et cadre de vie

Claude COLLIN

Directeur de l'IPGR, Institut de préven-
tion et de gestion des risques urbains

Yves DAUGE

Président de l'AFPCN, Association fran-
çaise pour la prévention des catastrophes
naturelles

Bernard ROUSSEAU

France Nature Environnement

Romain SUAUDEAU

Vincent MAGNET

remplaçants

Huit représentants de l'administration

Pierre CALFAS

Chef de service
Service de la navigation Rhône-Saône

Christian CHATRY

Délégué national risques naturels
RTM - ONF

Albert GRENIER

DDE Var, adjoint

Alain LECOMTE

Direction générale urbanisme habitat
construction, Ministère de l'écologie, du
développement et de l'aménagement
durables

Anne Marie LEVRAUT

DIREN Bourgogne

Pierre MACE

GIP Aménagement du territoire et
gestion des risques

Laurent MICHEL

Direction de la prévention des pollutions
et des risques, Ministère de l'écologie,
du développement et de l'aména-
gement durables

Laurent ROY

DRIREN PACA



Sommaire

<i>1 Contexte et objectifs de ce glossaire</i>	2
<i>2 Participation, concertation : enjeux, objectifs, sens</i>	3
Les objectifs d'une démarche de concertation	3
La spécificité de la concertation dans le domaine de la prévention des risques	4
La concertation : méthode de travail et démarche participative	5
<i>3 Les mots de la participation et de la concertation</i>	6
<i>4 La législation de la participation</i>	
<i>Fondements juridiques et réglementation</i>	12
Les principales procédures	12
Les autres procédures	13
Les lois	13
Les bases réglementaires de l'information et de la concertation dans le champ des risques naturels	14
<i>Bibliographie</i>	19
<i>Annexes</i>	21

1 Contexte et objectifs de ce glossaire

Le Ministère de l'écologie et du développement durable a lancé un groupe de réflexion, regroupant élus, membres de la société civile et services de l'État, sur le thème de l'information, la participation du public, la concertation et l'association dans les plans de prévention des risques naturels (PPR). L'objectif de cette démarche consiste notamment à accompagner les services de l'État dans la mise en œuvre des dispositions de la loi sur les risques du 30 juillet 2003 relatives à l'association des collectivités territoriales et à la concertation.

Ces réflexions ont conduit à l'élaboration d'un programme d'actions, incluant la réalisation et la mise en œuvre de produits tels que des documents de référence (glossaires), des guides méthodologiques, un plan de formation, ainsi qu'un travail d'explicitation des textes réglementaires (circulaire du 3 juillet 2007).

Les travaux préparatoires ont fait apparaître une attente forte pour préciser les concepts liés à la concertation et l'association inscrits dans la loi. Le flou autour de ces notions est tant juridique que sémantique, le vocabulaire autour de la participation utilisant des termes du langage commun mais avec une signification parfois différente. Cette clarification apparaît comme un préalable à une mise en œuvre sereine de la loi.

Ce glossaire représente ainsi un élément d'une démarche plus globale sur la mise en œuvre de la concertation dans les politiques de prévention des risques. Il se situe dans la première phase du programme d'action qui consiste en la mise à disposition des services d'outils et de méthodes. Plus précisément, il fait partie des actions destinées à permettre d'établir les conditions du dialogue, grâce à l'existence d'un référentiel commun entre les parties.

●●● Précaution d'usage

Il est important de préciser que les différentes parties de ce document ont une teneur différente. Les deux premières, qui concernent le sens et la définition des termes et notions, ont une portée conceptuelle et culturelle ; la troisième, l'état et la traduction de la législation, est plus réglementaire et opérationnelle.

L'objectif du présent document est de permettre aux services d'engager des démarches de concertation, d'association, de participation du public en s'étant imprégnés de la culture de participation qui les sous-tend et en étant sécurisés dans l'application de la loi en la matière.

Il s'agit, d'une part, de fournir une introduction à la culture de la participation, en proposant des définitions simples des termes utilisés autour des notions de participation, d'association et de concertation, en s'appuyant sur une bibliographie solide sur le sujet.

D'autre part, il s'agit de présenter un panorama des procédures réglementaires d'information, de concertation et de participation (dont directives européennes, chartes) et des instances de concertation existantes. Cette deuxième partie, à caractère plus réglementaire, tente de proposer un « mode d'emploi » des dispositions de la loi sur les risques du 30 juillet 2003 en s'attachant à clarifier les termes de la loi : « modalités de concertation » et « association des collectivités locales » et rappelant les obligations qui s'y rattachent et les risques auxquels on s'expose si l'on concerte mal ou insuffisamment.



2 Participation, concertation¹ : enjeux, objectifs, sens

● Les objectifs d'une démarche de concertation

La concertation n'est pas une fin en soi. Les raisons pour lesquelles on s'engage dans une démarche participative telle que la concertation sur un projet, une politique ou la mise en place d'instances de concertation peuvent être diverses : motivées par une volonté politique forte, par une obligation réglementaire, par un contexte particulier... Ainsi, même si les injonctions à la participation et à la concertation sont de plus en plus nombreuses et pressantes, et qu'il semble être devenu impossible de « faire sans » concertation, **on ne concerte pas pour concerter**. La concertation n'a de sens que par rapport aux objectifs qu'on lui aura fixés et qui l'auront motivée. C'est en fonction d'eux que l'on définira les procédés et outils utilisés et l'évaluation de la démarche mise en œuvre. Ces objectifs peuvent être de plusieurs ordres. Une même démarche de concertation peut avoir plusieurs buts, de natures très diverses.

Une dimension citoyenne

On peut attendre d'une démarche participative qu'elle crée un renouveau de l'intérêt pour la chose publique et le collectif, qu'elle rétablisse une confiance entre représentants (élus) et représentés (citoyens), dans un contexte souvent évoqué de « crise de la démocratie représentative » ou « crise du politique », dont un des principaux symptômes est le fort taux d'abstention lors des élections.

Ainsi, on trouvera parmi les objectifs qui motivent la mise en place d'une action de concertation :

- répondre aux attentes de la société qui demande de plus en plus à être informée, consultée et associée aux politiques qui concernent son environnement et son cadre de vie ;
- promouvoir la citoyenneté, en donnant au citoyen un rôle renforcé d'interlocuteur, de force de proposition, d'acteur de son environnement, de son quartier, de sa ville ;

- intéresser les citoyens à la chose publique, en l'invitant à s'exprimer sur des enjeux collectifs qui concernent la cité, l'espace public, à participer aux réflexions du domaine politique ;
- rétablir le lien social, lutter contre l'exclusion, grâce à la création d'espaces publics de dialogue, d'expression, de confrontation publique de points de vue, à une sensibilisation aux enjeux collectifs ;
- promouvoir une conception renouvelée de l'intérêt général qui, dans une démarche de développement durable, se construit collectivement à partir d'intérêts généraux divers (environnementaux, sociaux, économiques) ;
- rapprocher élus et administrés. La mise en place de démarches participatives favorise une proximité entre représentants et représentés, proximité physique, avec l'organisation de réunions publiques, proximité plus intellectuelle, avec le partage et l'échange sur les enjeux des projets ou politiques mis en débat.

Faire partager des enjeux

- Responsabiliser les citoyens, en leur permettant de prendre part à l'élaboration de la décision publique ;
- mobiliser les citoyens sur des préoccupations ou des enjeux d'intérêt général, notamment en matière environnementale ;
- informer les citoyens. La dimension pédagogique est primordiale dans une démarche de concertation. Engager un processus dit de concertation sans donner aux intéressés les clefs pour participer au dialogue serait d'une part inefficace, d'autre part malhonnête (dans le sens où ce n'est pas de la concertation). C'est également la possibilité d'expliquer les enjeux et les contraintes d'un projet, ce

1 - On trouvera dans la partie suivante, consacrée aux définitions des différentes notions autour de la participation, les distinctions entre les significations des termes concertation et participation. Nous avons dans la présente partie privilégié le terme de concertation, qui s'applique plus au sujet traité (application des dispositions de la loi « risques » en matière de concertation et d'association) et revêt un caractère plus opérationnel, sachant que le terme participation est plus large, mais également plus flou.

qui peut permettre de faciliter son acceptation par une meilleure compréhension [voir plus loin « Mener à bien des projets de qualité, adaptés et acceptés »].

Par exemple, la sensibilisation aux gestes écocitoyens relève des deux points précédents.

Transformer l'action publique

Mener des démarches de concertation permet d'ouvrir les services techniques des administrations publiques à des points de vue et des modes de fonctionner extérieurs différents. L'écoute et la prise en compte de la pluralité de ces points de vue et de ces modes de fonctionnement (qui peuvent être celui de l'habitant, du commerçant, de l'utilisateur, etc.) conduira à avoir une vision plus large et plus transversale des questions abordées. Il s'agira également d'adapter son langage aux interlocuteurs, de mobiliser des savoirs nouveaux pour engager ces démarches. Ainsi, la concertation peut contribuer à :

- réorganiser l'administration en introduisant davantage de transversalité, en décloisonnant les services, les politiques sectorielles ;
- améliorer l'action publique, par une meilleure prise en compte des besoins et préoccupations des citoyens (une administration à l'écoute, plus proche) et en améliorant la cohérence des politiques [voir point précédent] ;
- moderniser l'administration publique, par l'émergence dans les services de nouveaux outils et de nouvelles compétences (animation, médiation, communication).

Mener à bien des projets de qualité, adaptés et acceptés

Faire participer les personnes concernées par un projet, et notamment les bénéficiaires, est une source d'information et de connaissances essentielles pour :

- améliorer le projet, par l'apport de savoirs et de compétences diverses (pratiques et usages quotidiens des espaces par les habitants et les usagers) et par la mise en débat des options possibles ;
- adapter le projet aux attentes des usagers, par une meilleure connaissance des besoins ;
- prévenir, entendre et désamorcer d'éventuels conflits ou contestations autour du projet, en créant un espace d'échanges en amont,

- favoriser l'appropriation du projet par la population, les usagers, en partageant l'information, expliquant les enjeux, répondant aux interrogations et aux observations,

- légitimer le projet. Dans un environnement de plus en plus complexe, où les parties prenantes sont de plus en plus nombreuses et diverses, une large participation garantit la légitimité de la décision. La procédure elle-même d'élaboration de la décision (notamment quand elle est obligatoire) devient une source de légitimité.

Enfin, la concertation peut être rendue **obligatoire par la loi** dans certains cas [voir notamment la partie relative aux aspects réglementaires].

● La spécificité de la concertation dans le domaine de la prévention des risques

Au regard des objectifs cités plus haut, les enjeux de la concertation en matière de prévention des risques sont variés :

- sensibiliser à la culture du risque. En matière de sécurité, les responsabilités sont largement partagées : État, collectivités, entreprises, agriculteurs, établissements recevant du public, citoyens, tous sont concernés, ont des responsabilités en termes de prévention et de protection. L'enjeu de faire connaître les risques existants sur le territoire, de comprendre les représentations de chacun du danger et de partager une culture commune du risque est fondamental ;
- concerter en matière de prévention des risques, c'est également permettre de connaître et clarifier les responsabilités de chacun, d'explicitier les contraintes et d'en débattre, pour une décision plus sereine et légitimée ;
- élaborer et partager des connaissances. La concertation permet de conjuguer et confronter différentes formes de connaissances (mémoire et vécu du risque, expertise technique) qui alimenteront la stratégie de prévention des risques ;
- le PPR n'a pas toujours une bonne image auprès des personnes concernées, en raison notamment de son statut de servitude. Il est plus souvent vu comme un instrument d'interdiction que comme



un outil de projet pour le territoire. Ouvrir un espace d'échange lors de son élaboration, où l'on pourra répondre aux questions, justifier de certains choix, construire ensemble l'intérêt général, réfléchir à des alternatives, permettra une meilleure acceptabilité du PPR ;

- face à des citoyens mieux formés et informés, la légitimité technique est de plus en plus remise en question. La demande de participation sur des questions techniques, notamment en matière d'environnement ou de sécurité sanitaire, est forte, avec l'existence d'associations ayant acquis des compétences solides.

● La concertation : méthode de travail et démarche participative

Selon Jean Yves Toussaint et Sophie Vareilles, chercheurs au Laboratoire de génie civil et urbanisme de l'INSA Lyon, on peut distinguer deux grands types de concertation : les dispositifs de mise en rapport des acteurs concernés et les dispositifs de production de connaissances.

Mais souvent, ces deux fonctions se mélangent, la production de connaissance étant issue de cette mise en rapport. Il est ainsi difficile de définir exactement ce que l'on entend par concertation, difficile également d'arrêter à une définition unique et définitive, qui sera obligatoirement réductrice aux regards des notions et des enjeux de teneurs très différentes qui sous-tendent les démarches de concertation. La notion de concertation fait partie des domaines de la politique, de la sociologie, des rapports humains, de la démocratie, de la technique, de la communication, de l'animation et de la médiation, des processus de gestion de projet, du droit.

En outre, nous n'en sommes encore qu'aux prémices en matière de mise en œuvre de la concertation. Beaucoup de démarches gardent encore un caractère expérimental, la méthodologie en la matière, même si elle s'étoffe, est encore à consolider et à développer. Ainsi, entendue comme une réelle démarche participative ou comme une procédé de confrontation publique d'un projet à l'avis des acteurs concernés, entre obligation légale, volonté politique et affichage, le contenu et la signification

de ce terme, tout jeune et très médiatique, peuvent encore évoluer, sont encore à construire.

Quelle soit politique ou méthode de travail, la concertation nécessite de la rigueur. Elle est souvent l'objet de suspicion d'un côté comme de l'autre. Établir la confiance sera un premier impératif, la maintenir, une préoccupation tout au long de la démarche. Pour cela, tant un état d'esprit que de la méthode seront indispensables. Dans la pratique, la concertation devra souvent s'adapter, prendre différentes formes au cours des phases d'élaboration du projet. Cependant il faudra avoir affiché, ou mieux avoir élaboré en commun, des règles du jeu auxquelles il faudra se tenir.

Enfin, démarche politique, attitude ou méthode d'organisation, la concertation véhicule des notions clefs : celle de publicité et d'information, d'ouverture, de dialogue et d'écoute, de processus interactif et itératif.

3 Les mots de la participation et de la concertation

Cette partie du glossaire aborde les définitions sur un mode conceptuel, c'est dans cet esprit qu'il convient d'aborder ces notions, dans une acception large des termes.

Les mots et notions qui se rapportent à la concertation et à la participation sont souvent caractérisés par le flou, l'abondance et une certaine confusion entre les termes et concepts qu'ils véhiculent. Flou et confusion, notamment parce qu'ils constituent une nouvelle signification, une nouvelle utilisation d'un mot par rapport à son usage commun, plus ancien. Flou et confusion également car ils correspondent à un vocabulaire luxuriant, avec des termes proches, qui peuvent être considérés comme synonymes dans certaines circonstances, mais à ne pas confondre dans d'autres contextes. Dans le domaine de la concertation et de la participation, un même terme peut aussi avoir des significations différentes selon les contextes, les disciplines. Abondance, car beaucoup de notions renvoient à celles de la participation et de la concertation, notions à géométrie variable, qui se chevauchent, se frôlent ou se différencient.

Ces particularités, l'histoire et les pratiques, diverses, qui se revendiquent de ces mots en font l'objet d'une certaine méfiance. Mot valise ou « langue de bois », ils peuvent intimider, abuser, décevoir.

Compte tenu des réserves précédentes, ce glossaire n'a pas la prétention de livrer LA définition consacrée de chaque terme. Pour certains, il pourra d'ailleurs présenter plusieurs visions. Il tentera plutôt de préciser, cerner ces notions, et d'essayer de les situer, les articuler les unes par rapport aux autres, sans pour autant les hiérarchiser. Si certains modes de participation sont plus poussés que d'autres, ils ont chacun leur intérêt et peuvent se compléter, les différents modes d'association des acteurs étant à adapter en fonction des objectifs recherchés, du contexte et des étapes de la démarche.

Aussi, ce glossaire a pour objectif de délivrer des clefs permettant au lecteur d'assimiler et compren-

dre ce qui sous-tend les démarches de participation et de concertation, d'entendre et décoder le langage de la participation.

●●● *Entre la tendance à la suspicion et la nécessaire confiance*

Un élu à la démocratie participative d'une grande agglomération confiait que l'on rentre souvent dans la concertation en défiance. Mais que l'on en sort souvent en ayant construit une relation de respect mutuel et de confiance, dans un processus d'apprentissage commun.

La suspicion peut venir des deux côtés, du maître d'ouvrage comme du public. On entendra d'une part les réticences des techniciens à soumettre leur production à l'avis de profanes, des élus qui y voient une remise en cause de leur légitimité issue des élections. De l'autre côté, la tradition culturelle et sociale française, plus conflictuelle que participative, portera des citoyens à ressentir la concertation comme une volonté de récupération de la part du pouvoir. Ils ne veulent pas « se compromettre » en participant : pour eux, participer à l'élaboration de la décision implique d'être lié et de ne plus pouvoir la critiquer par la suite.

Pour venir à bout de ces attitudes de méfiance, il est nécessaire de développer une véritable culture de la participation, tant dans les institutions que dans l'ensemble de la société. Et également en gardant à l'esprit comme l'explique Pierre Mahey dans son ouvrage *Pour une culture de la participation* que « *Bien sûr, la confiance n'est jamais acquise définitivement, au contraire, il suffit d'un contretemps, d'une erreur, d'un oubli sur une liste pour que tout soit remis en cause.* ».

● **Association**

« Action d'associer qqn à qqch → participation ; collaboration ; coopération. »

« Associer (qqn) à (qqch) : le faire participer à (une activité commune, un bien commun). »

« Associer : réunion (des personnes) par une communauté de travail, d'intérêt, de sentiment. »

Source : dictionnaire Le Petit Robert.

On retrouve dans les définition de l'association, le terme « commun », les notions d'alliance, de collaboration.



Dans une optique plus règlementaire, le terme association a un sens particulier, notamment dans le code de l'urbanisme, un certain nombre d'acteurs étant **associés** à l'élaboration des documents d'urbanisme. Il est également introduit dans le Code de l'environnement par la loi « Risques » du 30 juillet 2003, avec une signification distincte, dans le cadre de l'élaboration des plans de préventions des risques (naturels ou technologiques).

« Usuellement, l'association des partenaires, au sens de l'article L.121-4 du Code de l'urbanisme, pose le principe de l'association de l'État, des collectivités et des organismes professionnels aux procédures d'élaboration ou de révision des SCOT et des PLU.

Dans le cadre des PPRT, la notion d'association est différente : l'arrêté préfectoral détermine la liste des personnes et organismes associés définie conformément aux dispositions de l'article L.515-22 du Code de l'environnement, ainsi que les modalités de leur association à l'élaboration du projet ».

Source : Plan de prévention des risques technologiques. Guide méthodologique. CERTU, INERIS, MEDD, MTETM.

Comme pour la concertation, la loi n'a pas imposé de cadre aux modalités de mise en œuvre de l'association. Cependant, celle-ci se distingue de la concertation par la limitation des participants (les associés sont invités au titre d'une liste limitative) et par l'idée de proximité et de travail en commun. Avec des réunions restreintes aux acteurs associés, elle vise à une collaboration entre les parties et à un accord sur un résultat construit en commun.

● Coopération et codécision

Coopération d'un projet, coopération de la décision etc. : ces notions renvoient au processus même de construction, qui doit être collectif selon des formes d'arbitrage par consensus, ce qui implique un certain **partage du pouvoir**.

On parle alors communément de codécision, mais il s'agit en réalité de coopération du processus de décision, la décision finale revenant au maître d'ouvrage qui endosse la responsabilité de la mise en œuvre.

Une démarche telle que celle des budgets participatifs relève de cette notion : élus, techniciens

et habitants travaillent et décident ensemble des priorités d'affectation du budget d'investissement de la collectivité.

● Communication

Dans Le Petit Robert, le terme communication est associé aux notions de mise en relation, d'échange, de coopération, ainsi qu'à celles d'information, de diffusion, de médias.

La communication est un outil précieux dans les démarches de concertation. Elle permet de créer la relation avec les acteurs que l'on souhaite concerter. La diffusion de l'information, dans le sens de faire connaître la démarche de concertation de manière à ce que le plus grand nombre de personnes participent, mais également dans le sens de diffusion d'une information accessible et claire permettant le partage et l'échange des idées. Elle implique une volonté d'échange, d'adéquation entre celui qui communique et le récepteur, ne serait ce que faire partager des valeurs et des objectifs.

Elle désigne une politique globale et organisée de diffusion de l'information.

Le terme communication peut véhiculer également l'idée de manipulation. On communique pour « faire passer » une information, un projet. Dans une démarche de concertation, notamment sur des objets à caractère technique, il faudra veiller à la qualité du processus de communication (supports suffisants, pédagogiques et sérieux), véritable gage de crédibilité.

● Concertation

« Une concertation est une attitude globale de demande d'avis sur un projet, par la consultation de personnes intéressées par une décision avant qu'elle ne soit prise. L'autorité, qui veut prendre une décision, la présente aux personnes concernées et engage un dialogue avec eux. L'autorité reste libre de sa décision. La concertation peut être engagée très en amont de la décision, dès les études préalables. »

Source : définition du site de la CNDP²

2 - Commission nationale du débat public. Voir Bibliographie, Sites internet.

« *Politique de consultation des intéressés avant toute décision.* »

Source : dictionnaire Le Petit Robert

« *Le fait de réunir, pour les consulter, toutes les parties intéressées à un problème politique, économique ou diplomatique.* »

Source : dictionnaire de l'Académie française

Les trois définitions font référence à la consultation. Quelle différence existe alors entre les deux termes ?

Les idées de **dialogue** et de démarche en **amont**, présentes dans la définition de la CNDP introduisent une notion supplémentaire par rapport à la définition de la simple consultation : la notion de durée, de pérennité de la démarche.

L'idée d'association à l'élaboration est également présente : participer à un **processus**, pas seulement être consulté de façon ponctuelle sur un objet.

L'idée de « rendre compte » est également plus perceptible : si l'on ne tient pas compte de l'avis des personnes concertées, il faudra l'argumenter.

Le guide de la concertation en aménagement du CERTU (2001) précise : « *Pour bien cerner la notion [de concertation], il faut également comprendre qu'il s'agit d'une politique **globale** de demande d'avis sur un projet. Ouvrir une concertation, c'est associer, c'est construire, c'est faire plus que demander un avis ponctuel sur un élément précis. On pourrait dire que c'est une **méthode de travail qui intègre, dans le processus de conception et de décision, des consultations aux étapes-clefs. Le maître d'ouvrage s'engage à écouter, à éventuellement modifier son projet, voire à y renoncer intégralement*** ».

La notion de concertation véhicule également l'idée d'ouverture de la scène politique, de création d'un **espace public de dialogue**.

Dans de nombreux documents (guides, chartes), on retrouve également les idées de coopération, de **construction collective**, chacun des deux termes, construction (travail, réalisation) et collectif (en commun, public), y apportant son sens.

3 - Le dictionnaire Le Trésor de la langue française informatisé (<http://atilf.atilf.fr/tlf.htm>) propose également pour le terme « concerter », une origine latine (parmi d'autres) correspondant au sens « lutter », « rivaliser ».

●●● La concertation définie par les praticiens

Trois dimensions majeures de la concertation

Les praticiens articulent trois dimensions de la concertation, respectivement temporelle, territoriale et relationnelle. Pour les acteurs que nous avons rencontrés, la concertation est un processus qui s'inscrit dans le temps du projet. Il s'agit d'un élément important : on concerte du début de l'ébauche du projet jusqu'à sa mise en service, voire lors de l'exploitation de l'infrastructure. C'est un processus continu qui s'inscrit tout au long du dispositif décisionnel du projet. Ils ont par ailleurs l'habitude d'associer projets d'infrastructure et territoire avec l'idée que le projet contribue au développement du territoire. Enfin, la dimension relationnelle est très présente dans leurs récits. Les praticiens rencontrés ont beaucoup insisté sur les notions de dialogue, d'échange, de discussion, d'écoute, de compréhension. Nous avons noté l'importance qu'ils accordaient à la notion de confiance, souvent posée comme un préalable à la concertation, une condition nécessaire. Certains propos l'illustrent bien : « sans la confiance, on ne peut pas fonctionner » ; ou encore « instaurer un climat de confiance, c'est la première étape de la concertation »

Billé R., Mermet L., Berlan-Darqué M. Berny N., Emerit A. (sous la direction de) Concertation, décision et environnement. Regard croisé Volume III, La Documentation française, Paris, 2005.

Concertation, fille de la concertation ? Dans son article « *Y a-t-il un droit de la concertation en urbanisme ?* » [voir bibliographie], Anne Delauney rappelle les propos de F. d'Arcy et Y. Prats selon lesquels le terme concertation est issu du latin *concertatio* qui signifie dispute, contestation³.

Juridiquement, le terme de concertation a un sens précis, par exemple la **procédure de concertation régie par l'article L.300-2 du Code de l'urbanisme** [voir partie réglementaire].

Il est également utilisé pour certaines procédures administratives, qui relèvent plus de la coordination entre services.

● Consensus

« *Le consensus est une notion liée au processus de décision. Il est un choix fait en commun, le résultat de la « convergence des jugements d'appréciation sur un objet déterminé » et n'a alors de valeur que s'il associe le plus grand nombre d'acteurs ou s'il ne s'apparente pas à un consensus « mou » reposant sur leur passivité. Le fondement du consensus*

●●● **Conflit, consensus, débat public et délibération**

S'engager dans une démarche de concertation, ouvrir des espaces publics de dialogue, est toujours créateur d'incertitude. Il s'agit de vaincre la peur d'un éventuel conflit (qui n'est pas créé par la concertation, mais peut se manifester dans ce cadre) pour en faire un élément moteur du débat public : « le conflit comme alternative à la violence ».

Cette notion renvoie à l'importance des **règles du débat** qui doivent être construites collectivement pour pouvoir être acceptées, pour envisager l'émergence du conflit et la médiation qui permettra d'en sortir les éléments d'accord et de désaccord, ce qui fait consensus ou dissensus.

Ainsi, toutes ces notions « font corps » et renvoient à un processus construit, appelé « délibératif » qui permet par le débat collectif de bâtir un projet de qualité et accepté par tous. Le processus de délibération est caractérisé notamment par les principes suivants :

- la délibération doit s'effectuer sous une forme argumentée ;
- la délibération doit être inclusive et publique. Nul ne peut être exclu du processus délibératif. En outre, on admet qu'une bonne délibération nécessite une diversité de points de vue ;
- la délibération doit être exempte de contraintes. Seule la force du meilleur argument doit régir les débats.

est ainsi profondément synonyme d'appartenance à un système de valeurs culturelles et sociales. »

Source : site <http://www.participation-locale.fr>

● **Consultation**

« La consultation est un processus par lequel les décideurs demandent l'avis de la population afin de connaître leur opinion, leurs attentes et leurs besoins, à n'importe quel stade de l'avancement d'un projet. Celle-ci n'a cependant aucune certitude que ses remarques ou contributions soient prises en compte dans la décision finale. »

Source : définition du site de la CNDP.

Généralement, une consultation se fait ponctuellement sur un sujet précis. Ce n'est pas une démarche de participation sur du long terme. Elle n'intervient pas dans le processus d'élaboration lui-même (ce qui la différencie de ce que l'on nomme concertation). En outre, elle intervient souvent tardivement, alors que le projet soumis à consultation est déjà défini, arrêté. L'enquête publique est une forme de consultation [voir la partie réglementaire].

●●● **Une forte attente et des déceptions**

La démarche, quel que soit son nom, doit être clairement expliquée, les règles énoncées, le « jusqu'où on va », le « non négociable » affichés dès le départ. Ceci est fondamental, car on est, quasiment dans tous les cas, dans une situation où le pouvoir de décision n'est ni délégué, ni partagé. Il faut être clair sur le fait que la concertation n'est pas la décision. La transparence sera un gage de la crédibilité de la démarche. Une concertation qui a produit de la frustration, notamment par manque de clarté, n'incitera pas le public à renouveler l'expérience.

● **Controverse**

« Envisagé comme synonyme de « vive polémique », le terme de controverse peut s'appliquer à des sujets/objets très divers. Toutefois les sociologues des sciences l'emploient dans le sens plus restreint de « débat ayant en partie pour objet des connaissances scientifiques ou techniques qui ne sont pas encore assurées » (B. Latour). Le terme est donc souvent associé aux idées d'expertise et de contre-expertise. Les organismes génétiquement modifiés constituent ainsi un objet de controverse. »

Source : site <http://www.participation-locale.fr>

● **Gouvernance**

« Le mot « gouvernance », d'origine anglaise, est un concept ancien, utilisé dans le domaine du management. Il réapparaît dans les années quatre-vingts, comme préoccupation majeure dans le discours politique, en particulier dans les politiques de développement. Le concept de gouvernance s'est imposé depuis pour désigner l'ensemble des conditions dans lesquelles les plans d'actions sont réalisés, intégrant à la fois la légitimité du fonctionnement politique, les rapports avec l'administration et les relations entre l'institution et le reste de la société.

La gouvernance est un mode d'élaboration et de mise en œuvre de l'action publique qui se fonde sur :

- la prise en compte de la pluralité des acteurs ;
- un processus collectif de négociation et de légitimation. »

Source : Guide La concertation, cœur du développement durable, Éditions du CERTU, 2006.

● Information

« L'information consiste à donner des éléments à la population concernée sur les projets à venir ou en cours. L'information doit être complète, claire et compréhensible par tous. Elle doit être sincère et objective vis à vis du public informé. Donner une information, c'est donner du pouvoir, ainsi informer quelqu'un c'est lui donner la possibilité d'agir.

L'information est portée à la connaissance de la population à travers différents supports: bulletin d'information, brochure de présentation du projet, site Internet, articles de presse, réunions publiques, etc. »

Source : définition du site de la CNDP.

Considérée comme le niveau élémentaire de participation, notamment en raison du caractère « à sens unique » de la relation, **l'information est indissociable du processus de participation. Elle en est un préalable. Pour les notions définies ci-après, une phase d'information est toujours indispensable.** La qualité, l'intelligibilité, l'accessibilité sont très importantes : « L'information est complète, accessible aux non spécialistes, permanente et contradictoire. » [article 4 de la Charte de la concertation, voir annexe 1]. En outre, une information bien faite, soucieuse de sa cible, tient compte de ceux à qui elle s'adresse pour s'adapter au public visé en fonction du message à faire passer : la relation n'est donc plus seulement à sens unique.

L'information est un élément fondamental dans une démarche de concertation, elle remplit plusieurs fonctions [source Guide Concerter à Paris, voir bibliographie] :

- une fonction de formation, d'apport de connaissances (sur le projet, sur une politique...) de manière à partager un même niveau d'information ;
- une fonction d'invitation aux acteurs à participer à la concertation. Faire connaître les initiatives de concertation pour en garantir le succès ;
- une fonction de relation. En informant régulièrement les acteurs de l'avancée de la démarche, on maintient un contact et une mobilisation ;
- une fonction de restitution des débats et des décisions prises.

Le droit du citoyen à l'information est garanti par un certain nombre de textes, notamment internationaux [voir la partie réglementaire].

●●● L'échelle de la participation : de l'information à la codécision ?

On a souvent tendance à hiérarchiser les termes liés à la participation, du plus faible au plus fort degré d'implication ou de partage, allant de « mettre au courant » à « construire » (voire « décider avec ») en passant par « demander l'avis ». Si cette conception sous forme d'échelle de la participation a son intérêt, elle est également très réductrice. Il est utile de la connaître, tout en sachant s'en détacher. En effet, dans une démarche participative, tous les processus présentés ici ont leur rôle, selon le moment, l'étape donnée, ou selon le contexte et les objectifs fixés à la démarche.

Par exemple, l'information qui serait placée au bas de l'échelle représente un élément clef indispensable à toute démarche, quelle qu'elle soit, de consultation, de concertation ou de coélaboration.

Voir l'échelle de la participation citoyenne de Sherry Arnstein en annexe.

● Intérêt général

En France, la notion d'intérêt général est souvent opposée à celle d'intérêt particulier.

Alors que la conception anglo-saxonne de l'intérêt général en fait le résultat de la somme des intérêts particuliers, une construction, la conception française, héritée de Rousseau, en fait une notion transcendante, l'intérêt général s'imposant aux intérêts particuliers, volonté générale incarnée par la Nation et déterminée par l'État.

Les évolutions de la société, la complexification de la prise de décision et les enjeux d'environnement et de développement durable ont ébranlé cette conception, en revendiquant une construction collective de l'intérêt général, un processus de production collectif du bien commun.

● Médiation

La notion de médiation est, avec la méthodologie du débat public [voir la partie réglementaire], souvent liée à celle de « tiers garant », d'un intermédiaire extérieur et neutre.

« La conciliation et la médiation consistent à confronter les points de vue lorsqu'il y a blocage autour d'un projet. Il y a la volonté des participants d'aboutir à une solution ou un consensus majoritaire et vise la conclusion d'un accord. L'intervention d'un tiers neutre est nécessaire. »

Source : site de la CNDP.



Dans la définition de la médiation du dictionnaire Le Petit Robert, « *entremise destinée à mettre d'accord* », on trouve rattachées à ce mot les notions d'intermédiaire et de conciliation. C'est seulement dans la définition du mot « médiateur, trice », relevant du droit administratif, que l'on trouve la notion d'indépendance (dans le cas particulier de médiation entre particuliers et administration).

La notion de médiation est également souvent liée à celle de conflit. On peut avoir à faire appel à un médiateur pour résoudre un conflit entre des intérêts divergents, souvent dans le secteur social. Mais l'urbanisme est également un domaine où les conflits d'intérêts (entre intérêts individuels ou entre intérêt général et intérêts individuels) peuvent être très prégnants. Il n'est pas rare qu'un arbitrage, une décision en matière d'occupation du sol, amène à ce qu'une catégorie d'acteurs se sente lésée.

L'**enquête publique**, assimilée plus haut à une procédure de consultation, peut également jouer un rôle de médiation.

● Négociation

« *Série d'entretiens, d'échanges de vue, de démarches qu'on entreprend pour parvenir à un accord.* »

Source : dictionnaire Le Petit Robert.

Les définitions du terme négociation se rapprochent souvent de la notion de transaction (négoce). Il se rattache également à l'idée de dialogue : « *recherche d'un accord, comme moyen d'action politique (opposé à force, guerre)* ».

Source : dictionnaire Le Petit Robert.

Cette idée de recherche d'accord sous-entend qu'il y a au départ différend entre les parties. Ainsi on parlera de négociation, mais également de **médiation**, dans des cas de résolution de conflits. Beaucoup de démarches de concertation sont comprises (car menées ainsi, du fait des objectifs qui les sous-tendent) comme relevant d'un processus de négociation. C'est une conception instrumentaliste de la concertation.

Lorsqu'on parle de négociation, on se situe dans une démarche aboutissant à une décision et non dans celle de la construction collective d'un projet.

● Participation

Le terme de participation lui-même recouvre une notion aux contours assez flous. On peut considérer que les notions définies plus haut en relèvent. La notion de participation intègre l'idée d'associer le public à l'élaboration d'un projet et de sa décision, de partager, dans une certaine mesure, le pouvoir de décision, ou d'au moins donner un pouvoir d'action. Participer, c'est devenir acteur. Elle ne correspond pas à une procédure juridique précise.

●●● Impossible représentativité ?

Les enjeux de la mobilisation

On reproche souvent aux démarches de concertation d'être monopolisées par des citoyens « professionnels de la participation », par des groupes d'intérêts organisés, par opposition au « citoyen ordinaire » : « *Ce sont toujours les mêmes qui viennent* ». On se plaint également de ne voir aux réunions publiques que les opposants au projet : « *Il n'y a que ceux qui sont contre qui viennent* ». D'où le procès fait à la concertation d'être souvent instrumentalisée ou de trop s'institutionnaliser, mais aussi de pêcher par manque de représentativité des participants.

Encore plus que la représentativité, c'est la diversité des points de vue et intérêts qu'il faut chercher à atteindre. La large mobilisation de l'ensemble des personnes concernées, et notamment des personnes éloignées des dispositifs de participation, est une garantie contre les écueils évoqués ci-dessus. Le repérage des différents publics et de leurs spécificités et la démultiplication de l'information par des cibles relais sont des démarches qui permettent d'élargir la mobilisation.

4 La législation de la participation

Fondements juridiques et réglementation

Plusieurs codes régissent les procédures de participation et de concertation, les principaux étant le Code de l'urbanisme et le Code de l'environnement.

● Les principales procédures

La concertation en urbanisme ou concertation L.300-2

Elle est régie par les articles L.300-2 et R.300-1 et suivants du Code de l'urbanisme.

Il y a obligation par la loi pour la commune ou l'EPCI⁴ d'organiser une concertation, associant toutes les personnes concernées, avant :

- toute élaboration ou révision du SCOT ou du PLU ;
- une ZAC, créée à son initiative ;
- une opération d'aménagement qui par son importance ou sa nature modifie de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique (caractéristique déterminée par décret, cf R300-1). Son importance sera déterminée selon :
 - des critères de surface (construction supérieure à 5000 m² de SHON) en absence de PLU ou de document d'urbanisme en tenant lieu,
 - des critères de coût (investissement routier en zone urbanisée d'un montant supérieur à 1 900 000 €).

On notera que cette procédure ne concerne pas les autoroutes.

Elle est obligatoire, tout le long du projet. Cependant, sa mise en œuvre est très libre. Si la loi rend la procédure obligatoire, elle n'impose pas de modalités spécifiques. La seule réelle contrainte réglementaire est la double délibération : la collectivité doit délibérer d'une part sur les modalités de la concertation, et d'autre part sur le bilan de la concertation.

« Le juge administratif, s'il sanctionne le défaut de concertation, ne procède pas à un contrôle des modalités retenues par les communes. Il se limite à vérifier si ces modalités permettent une concertation effective du public en retenant trois critères d'appréciation : le moment de la concertation (celle-ci doit se dérouler suffisamment en amont des études et avant que le projet ne soit arrêté dans sa nature et ses options essentielles), la durée de la concertation (elle doit être suffisante pour permettre une bonne information de la population) et la mise en place de moyens ou supports (réunion publique, registres, etc.) permettant de recueillir les avis et les observations du public. »

Source : Perreau E., SRU : le paradoxe d'une loi pour plus de démocratie in Territoires n° 424, janvier 2002.

Si la loi n'impose pas de modalités de mise en œuvre de la concertation, on pourra cependant se référer à la **charte de la concertation** du Ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire de 1996 [voir en annexe] qui présente un certain nombre de grandes recommandations pour mener à bien une démarche de concertation.

Le débat public

Préalable : le débat public n'est pas un espace de décision. Il est fait pour informer le public et lui permettre de s'exprimer et pour éclairer le maître d'ouvrage dans sa décision.

Cette procédure, régie par le Code de l'environnement (art L.121-1 et suivants), s'inspire de la circulaire « Bianco »⁵ et du BAPE⁶ québécois. Créée par la loi « Barnier » (1995), elle a été modifiée par la loi « Démocratie de proximité » (2002). Elle s'applique aux grands projets d'aménagement, d'intérêt national ou présentant de forts enjeux

4 - Les autres personnes publiques ayant l'initiative d'opérations d'aménagement sont tenues aux mêmes obligations, après avis de la commune sur les conditions de concertation.

5 - La circulaire « Bianco », du 15 décembre 1992, introduit la nécessité d'organiser un débat démocratique lors de la conception et la réalisation des grands projets d'infrastructures décidées par l'État.

6 - Bureau des Audiences Publiques sur l'Environnement.



socio-économiques ou des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire⁷, après saisine de la CNDP (Commission nationale du débat public). La CNDP est une autorité indépendante, garante du respect de la participation du public dans l'élaboration des projets. Elle représente une caractéristique particulière du débat public: la présence, centrale, d'un tiers garant. Le débat public intervient très en amont dans le processus du projet (niveau de l'opportunité).

L'enquête publique

C'est une procédure **consultative** qui a pour but d'**informer** le public sur une opération d'aménagement ou un plan d'urbanisme par un dossier qui lui est présenté et de **recueillir ses observations**.

De manière générale, elle relève de deux procédures :

- la procédure dite « de droit commun », régie par le Code de l'expropriation (R.11-4 à R.11-14) issue du décret modifié du 6 juin 1959 ;
- la procédure particulière issue de la loi du 12 juillet 1983, dite « enquête Bouchardeau », qui est régie par le Code de l'environnement (L.123-1 à L.123-16)

Elle arrive en fin de parcours dans le processus d'élaboration du projet, quand le projet est arrêté et avant la décision définitive.

Elle donne lieu à deux documents :

- un rapport, relatant le déroulement de l'enquête et analysant les observations recueillies pendant la période d'enquête ;
- les conclusions sur le projet (favorables ou non) argumentées, rédigées par le commissaire enquêteur (ou la commission d'enquête, suivant l'importance du projet) qui a en charge de conduire l'enquête.

● Les autres procédures

Le référendum local

Il est régi par le Code général des collectivités locales (articles LO.1112-1 à LO.1112-14). Il concerne les affaires de la compétence de la collectivité locale et est décidé par l'assemblée délibérante de celle-ci. Il a valeur de décision.

Cette procédure est très peu utilisée en France. La Suisse, par exemple, organise régulièrement des référendums (*votations*).

La consultation des électeurs

Elle est régie par le Code général des collectivités locales (articles L.1112-1 à L.1112-22). Elle concerne également les affaires de la compétence de la collectivité locale, mais peut être proposée à l'assemblée de la collectivité par les électeurs (1/5 pour une commune, 1/10 pour les autres collectivités locales).

C'est une procédure consultative, qui ne fait pas l'objet d'obligations particulières en termes d'information des électeurs.

● Les lois

Un arsenal juridique, qui s'est nettement étoffé depuis les années quatre-vingts, orchestre la participation en France. Outre les grandes lois, telles que la loi « Bouchardeau » sur la protection de l'environnement et la démocratisation des enquêtes publiques (1983), la loi « Barnier » relative au renforcement de la protection de l'environnement du 2 février 1995 et la loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002, on peut également citer l'influence de la réglementation européenne et des prises de positions internationales (sommet de la Terre de Rio en 1992 ; convention d'Aarhus (25 juin 1998) ; directive européenne sur les plans et programmes du 21 juillet 2001 et directive européenne concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement du 28 janvier 2003).

La loi oblige dans certains cas à pratiquer la concertation, mais sans réellement fixer de modalités précises. Cela peut paraître paradoxal, mais il faut être conscient que la concertation doit être adaptée à chaque projet, qu'il n'y a pas de recette en la matière. La démarche de concertation doit être fortement imbriquée au déroulement du projet, être partie intégrante de son élaboration et être prévue dès le départ. Les initiatives se multiplient, mais ces procédures sont encore « jeunes » et même si une institutionnalisation s'est mise en place pour certaines procédures, elles se situent encore largement dans une phase d'expérimentation.

⁷ - Les critères et seuils sont définis par la loi, décret du 22 octobre 2002.

Un peu d'histoire

L'institutionnalisation de la participation

■ **1983** : la loi du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, dite « Bouchardeau », généralise l'enquête publique et renforce les pouvoirs du commissaire enquêteur.

■ **1985** : la loi du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement instaure la concertation préalable (article L.300-2 du Code de l'urbanisme, voir annexe) pour l'ouverture à l'urbanisation d'une zone NA, la création d'une ZAC et la réalisation d'opérations d'aménagement modifiant substantiellement le cadre de vie ou l'activité économique de la commune.

■ **1991** : la loi d'orientation sur la ville du 13 juillet 1991 impose, dans son article 4, d'organiser une concertation préalable pour toute opération modifiant substantiellement les conditions de vie des habitants.

■ **1992** : la loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République du 6 février 1992 affirme le droit des habitants de la commune à être informés et consultés sur les décisions qui les concernent.

■ **1992** : suite aux difficultés rencontrées sur le projet du TGV Méditerranée, la circulaire « Bianco » du 15 décembre 1992 met en place une procédure de débat sur l'opportunité des grands projets nationaux d'infrastructure de maîtrise d'ouvrage État.

■ **1995** : la loi du 2 février 1995 relative à la protection de l'environnement, dite loi « Barnier », institue le débat public, en créant la Commission nationale du débat public, héritière de la circulaire « Bianco » et du BAPE (Bureau des audiences publiques sur l'environnement) québécois.

■ **1999** : la LOADT du 25 juin 1999 crée les conseils de développement.

■ **2000** : la loi de solidarité et renouvellement urbain du 13 décembre 2000 étend le champ de la concertation L.300-2 à l'élaboration et la révision des plans locaux d'urbanisme et des schémas de cohérence territoriale.

■ **2002** : la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité élargit le champ du débat public, renforce la CNDP et en fait une autorité administrative indépendante, crée les conseils de quartier (obligatoires dans les villes de plus de 80 000 habitants), met en œuvre la réforme de l'utilité publique.

■ **2004** : la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales modifie les procédures de référendum local et de consultation des électeurs.

L'influence des textes internationaux

Un certain nombre de textes, notamment au niveau européen, garantissent les droits du citoyen à l'information et la participation dans les projets et politiques ayant un impact sur l'environnement. Ces textes prendront dans l'avenir de plus en plus d'importance, en constituant une base de recours pour les citoyens.

■ **1998** : la convention d'Aarhus (ONU/CEE), adoptée le 25 juin 1998, sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement a été ratifiée par la France le 28 février 2002.

■ **2001** : la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

■ **2003** : la directive européenne 2003/4/CE du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement.



● Les bases réglementaires de l'information et de la concertation dans le champ des risques naturels

Les dispositions de la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages

Les évolutions législatives en matière de prévention des risques ont renforcé l'information, la participation du public et la concertation inter-institutionnelle dans les domaines de l'environnement et de la prévention des risques.

Ainsi, la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages développe la conscience, la mémoire et l'appropriation du risque en créant de nouveaux outils d'information au niveau local :

- droit à l'information pour les communes où existe un risque d'effondrement lié à des cavités souterraines ;
- renforcement et clarification du contenu du dossier départemental sur les risques majeurs (DDRM) à la charge de l'État et du document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM) élaboré par la commune ;
- obligation d'information périodique de la population par les maires de communes dotées d'un PPRN ;
- élaboration obligatoire pour ces mêmes communes d'un plan communal de sauvegarde comportant un volet relatif à l'information préventive ;
- sensibilisation du public par la pose de repères de crues et la réalisation de cartes ou de listes de ces repères par les maires pour les communes exposées au risque d'inondation ;
- élaboration des schémas départementaux de prévention des risques naturels à l'initiative du préfet ;
- obligation d'information sur les risques majeurs incombant aux propriétaires vendeurs ou bailleurs d'un bien exposé.

Par ailleurs, la loi du 30 juillet 2003 renforce la concertation dans la politique de prévention par :

- la création de deux instances consultatives, la commission départementale des risques naturels majeurs (CDRNM) et le conseil départemental de

sécurité civile ; la CDRNM, composée des collectivités territoriales, des EPCI, des organismes professionnels et associatifs et des administrations compétentes, a vocation à se prononcer sur l'ensemble des politiques de prévention des risques majeurs, notamment les schémas départementaux de prévention des risques naturels, la programmation des PPR et les servitudes qui en découlent ;

- enfin, l'article 562-3 modifié du Code de l'environnement inclut trois nouvelles dispositions relatives à l'élaboration des PPR. La première stipule que les préfets doivent définir les modalités de la concertation pour chaque projet de PPR, dès le début de la procédure. La seconde introduit la notion d'association : les collectivités locales et les EPCI concernés doivent être associés à l'élaboration des plans de prévention des risques naturels prévisibles (et miniers, dont le régime juridique est le même). Pour les plans de prévention des risques technologiques, il convient, en outre, d'associer les exploitants des installations à l'origine du risque et

●●● Ce que dit le Code de l'environnement.

Article L.562-3 en vigueur - version du 31 Juillet 2003

Modifié par loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 art. 62, art. 38, art. 39 (JORF 31 juillet 2003).

Livre V : Prévention des pollutions, des risques et des nuisances.

Titre VI : Prévention des risques naturels.

Chapitre II : Plans de prévention des risques naturels prévisibles.

Le préfet définit les modalités de la concertation relative à l'élaboration du projet de plan de prévention des risques naturels prévisibles.

Sont associés à l'élaboration de ce projet les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale concernés.

Après enquête publique menée dans les conditions prévues aux articles L.123-1 et suivants et après avis des conseils municipaux des communes sur le territoire desquelles il doit s'appliquer, le plan de prévention des risques naturels prévisibles est approuvé par arrêté préfectoral. Au cours de cette enquête, sont entendus, après avis de leur conseil municipal, les maires des communes sur le territoire desquelles le plan doit s'appliquer.

(Texte d'application : décret 2005-3 du 4 janvier 2005).

le comité local d'information et de concertation, ainsi que tout autre organisme jugé nécessaire par le préfet. La troisième définit les conditions dans lesquelles le PPR sera soumis à l'enquête publique, de type « Bouchardeau », applicable aux projets ayant un impact sur l'environnement.

L'information

L'information des citoyens sur les risques majeurs auxquels ils peuvent être soumis est un droit inscrit dans le Code de l'environnement aux articles L.125-2, L.125-5 et L.563-3 et R.125-9 à R.125-27. Elle doit permettre au citoyen de connaître les dangers auxquels il est exposé, les dommages prévisibles, les mesures qu'il peut prendre pour réduire sa vulnérabilité ainsi que les moyens de protection et de secours mis en œuvre par les pouvoirs publics. Elle est organisée selon trois axes principaux : l'information préventive, l'information régulière de la population et l'information des acquéreurs et des locataires.

L'information préventive

La loi du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs et son décret d'application du 11 octobre 1990 relatif à l'exercice du droit à l'information sur les risques majeurs sont les textes fondateurs de l'information préventive. Ils désignent le préfet et le maire comme principaux protagonistes. Les dispositions de ces textes ont été renforcées par la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages et la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile. Les principales obligations imposées par ces textes aux différents acteurs sont exposées ci-après.

■ En premier lieu, le préfet élabore le **dossier départemental des risques majeurs (DDRM)**. Réalisé à l'échelle du département, le DDRM est un outil d'information et de sensibilisation qui recense les risques majeurs, naturels et technologiques du département et qui précise les consignes générales à appliquer par les populations pour s'en protéger. Le DDRM est élaboré sur la base des connaissances disponibles, puis il est transmis aux maires des communes concernées. Il est consultable en préfecture, en mairie

et devra être mis en ligne sur les sites Internet des préfectures. La mise à jour doit être réalisée en tant que de besoin et au moins tous les cinq ans.

Pour chacune des communes recensées dans le DDRM, le préfet doit transmettre aux maires :

- un résumé des procédures, servitudes et arrêtés ;
- une cartographie au 1:25 000 du zonage réglementaire ou du périmètre de prescription ;
- la liste des arrêtés de reconnaissance de l'état de catastrophes naturelles ou technologiques ;
- un modèle de l'affiche communale sur les risques majeurs conforme à l'arrêté du 9 février 2005 ;
- un historique des principaux événements survenus sur la commune ;
- le zonage des aléas, s'il existe.

■ Le maire, quant à lui, a l'obligation d'élaborer un **document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM)**. Ce document reprend les informations transmises par le préfet et présente :

- les mesures définies par le maire au titre de ses pouvoirs de police ;
- les actions de prévention, de protection ou de sauvegarde intéressant la commune ;
- les événements et accidents significatifs à l'échelle de la commune ;
- éventuellement, les règles d'urbanisme dans le cadre du plan local d'urbanisme ;

et, le cas échéant :

- les mesures du plan communal de sauvegarde (PCS) ;
- la carte communale des cavités souterraines et des marnières ;
- la liste des repères de crues avec l'indication de leur implantation ou la carte correspondante.

Le DDRM et le DICRIM sont librement consultables en mairie.

En complément du DICRIM, le maire doit réaliser une campagne d'information basée essentiellement sur un affichage dans les zones à risques. Les affiches sont apposées par le propriétaire ou l'exploitant du lieu de l'affichage et doivent indiquer les consignes spécifiques à respecter.

Toutes les communes comprises dans le périmètre d'un PPI, d'un PPR naturel ou minier sont concer-



nées par l'information préventive. Le préfet peut élargir la liste des communes pour tenir compte d'une situation locale particulière, notamment en cas de présence de cavités souterraines. On estime à 15 000 le nombre de communes concernées par cette obligation. La liste des communes fait l'objet d'un arrêté préfectoral annuel.

L'information des acquéreurs et des locataires

Cette disposition vise à informer les acquéreurs et les locataires d'un bien immobilier de l'existence d'un risque par l'annexion d'un état des risques à tout contrat lors des transactions immobilières. Il s'agit en fait d'une double obligation concernant l'état des risques et l'état des sinistres.

■ **L'état des risques** : les acquéreurs ou locataires de biens immobiliers situés dans des zones à risques doivent être informés par le vendeur ou le bailleur.

Les territoires concernés sont les zones exposées aux risques des communes dotées de PPRT approuvés ou de PPRN approuvés ou appliqués par anticipation, les périmètres d'études des PPRN et des PPRT prescrits et, enfin, l'intégralité du territoire des communes classées en zones de sismicité Ia, Ib, II et III.

La liste des communes de chaque département fait l'objet d'un arrêté préfectoral. Pour chaque commune concernée, le préfet arrête la liste des risques et celle des documents auxquels le vendeur et le bailleur peuvent se référer ainsi que le ou les arrêtés portant reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle ou technologique sur la commune. Un dossier comprenant des extraits des documents est annexé à chaque arrêté.

L'état des risques délivré par le vendeur ou le bailleur suivant un modèle défini par arrêté ministériel doit être daté de moins de six mois avant la date de la conclusion du contrat.

Le dispositif entre en vigueur dans une commune donnée à compter du premier jour du quatrième mois suivant la publication au recueil des actes administratifs des arrêtés préfectoraux cités ci-dessus. Ces derniers devaient être publiés avant le 17 février 2006.

Référence : article 77 de la loi 2003-699, décret 2005-134 du 15 février 2005, circulaire du 27 mai 2005.

■ **L'état des sinistres** : sont concernées toutes les communes ayant été déclarées au moins une fois en état de catastrophe naturelle ou technologique.

Ce sont les vendeurs ou bailleurs d'un immeuble bâti qui doivent informer de tous les sinistres ayant donné lieu au versement d'une indemnité au titre de la garantie catastrophe naturelle ou technologique, soit au profit du propriétaire vendeur ou du bailleur, soit au profit d'un précédent propriétaire dans la mesure où le vendeur ou le bailleur en a été informé.

Référence : article 77 de la loi 2003-699, décret 2005-134 du 15 février 2005, circulaire du 27 mai 2005.

L'information régulière de la population

Dans les communes sur le territoire desquelles un PPR est prescrit ou approuvé, le maire a obligation de faire une information périodique, au moins une fois tous les deux ans. Cette information est délivrée avec l'assistance des services de l'État et porte sur les caractéristiques des risques connus, les mesures de prévention et de sauvegarde possibles, les dispositions du PPR, les modalités d'alerte, l'organisation des secours, les mesures prises par la commune pour gérer le risque, ainsi que sur le dispositif d'indemnisation « catastrophes naturelles ».

Référence : article 40 de la loi 2003-699.

La mémoire du risque

De nouvelles dispositions ont récemment été introduites afin de développer la mémoire du risque. Elles participent indirectement de l'information des citoyens. On peut notamment citer les repères de crues et l'inventaire des cavités souterraines.

Les repères de crues

Le maire, avec l'assistance des services de l'État, procède à l'inventaire des repères de crues et établit les repères correspondants aux crues historiques, aux nouvelles crues exceptionnelles ou aux submersions marines. Il en assure la matérialisation, l'entretien et la protection.

Le décret 2005-233 du 14 mars 2005 fixe les principes généraux de la répartition et de l'implantation des repères de crues sur le territoire communal et indique que la liste et/ou la carte des repères de crues doivent être incluses dans le DICRIM.

L'arrêté du 17 mars 2005 précise les conditions d'information des propriétaires concernés par la pose des repères.

Référence : article 42 de la loi 2003-699, décret n°2005-233 du 14 mars 2005, arrêté du 14 mars 2005.

L'inventaire des cavités souterraines et des marnières

Les communes (ou leurs groupements) compétentes en matière d'urbanisme élaborent des cartes situant les cavités souterraines dont l'effondrement est susceptible de porter atteinte aux personnes et aux biens.

Toute personne qui a connaissance de l'existence d'une cavité, d'une marnière ou d'un indice doit en informer le maire. Ce dernier avertit le préfet qui met à jour la liste des communes concernées.

La diffusion d'informations manifestement erronées ou mensongères ou le refus de diffusion est punie d'une amende de 30 000 €.

Référence : art. 43 de la loi 2003-699, décret 2004-554 du 9 juin 2004.

La concertation et l'association

Les instances de concertation

■ Dans chaque département sera constituée une **commission départementale des risques naturels majeurs**, présidée par le préfet. Cette commission comprendra trois collèges : administrations, collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale et enfin organismes professionnels et associatifs. Elle donnera un avis sur les politiques de prévention mises en œuvre dans le département et notamment sur :

- les schémas de prévention des risques naturels ;
- la programmation des PPR et des opérations financées par le fonds de prévention des risques naturels majeurs ;
- les servitudes instaurées en matière de prévention des inondations.

Les textes d'application précisant la constitution et les modalités de fonctionnement de cette commission correspondent aux décrets des 7 et 8 juin 2006, article 34.

Référence : article 44 la loi 2003-699.

■ **Les schémas de prévention des risques naturels** sont des documents à caractère facultatif éla-

borés à l'initiative du préfet. Leur vocation est de préciser les actions à conduire dans le département en matière de prévention.

Il s'agit de documents quinquennaux comprenant un bilan, fixant des objectifs généraux et définissant un programme d'actions (notamment la programmation des PPR). Ils sont approuvés par arrêté préfectoral après l'avis de la commission départementale des risques majeurs. Leur exécution fait l'objet d'un rapport annuel devant cette commission.

Référence : articles 44 et 45 de la loi 2003-699, décret 2005-4 du 4 janvier 2005.

L'élaboration des PPR

■ **Concertation et enquête publique** : les modalités de concertation pour l'élaboration du PPR doivent être définies par le préfet dans l'arrêté de prescription. Cette disposition devrait conduire à une prescription des PPR dès le début des études. Notons que ces modalités doivent être adaptées au contexte local et qu'elles n'ont pas été figées par le décret.

D'un point de vue strictement réglementaire, l'amélioration de l'association des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents en matière d'urbanisme se traduit par :

- la notification de l'arrêté de prescription du PPR aux maires des communes ainsi qu'aux présidents des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale compétents en urbanisme. Cet arrêté est affiché pendant un mois dans les mairies des communes et aux sièges des EPCI ;
- une demande d'avis des communes et des EPCI compétents en matière d'urbanisme sur le projet de PPR. L'avis de ces collectivités est réputé favorable s'il n'est pas rendu dans un délai de deux mois. Par ailleurs, les conseils généraux et régionaux et sont également consultés si des mesures prévues dans le PPR les concernent.

Au cours de l'enquête, les maires des communes concernées sont entendus par le commissaire enquêteur, une fois consigné ou annexé aux registres d'enquête l'avis des conseils municipaux. L'enquête publique ne peut théoriquement débiter qu'une fois la phase de consultation terminée.



De plus, l'enquête publique est renforcée. Elle est maintenant de type « Bouchardeau » ce qui signifie que le commissaire enquêteur est nommé par le tribunal administratif et que sa durée minimale est de quatre semaines.

Référence : articles 38, 39 et 62 de la loi 2003-699, décret n° 2005-3 du 4 janvier 2005.

■ **L'association** : la loi 2003-699 dispose que les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunales concernés sont associés à l'élaboration du PPR.

Référence : article 62 de la loi du 2003-699.

5 Bibliographie

Ouvrages, guides et articles

- *La concertation en aménagement. Éléments méthodologiques*, CERTU, 2001, 168 p.
- *La concertation dans les PDU. Pour qui ? Avec qui ? Comment ?*, CERTU, 2003, 66 p.
- *Concertation et analyse des besoins de mobilité dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville*, rapport d'étude CERTU, 2004, 166 p.
- *La concertation, cœur du développement durable*, CERTU, 2006, 32 p.
- *La concertation dans les projets de pôles d'échanges*, CERTU 2006, 42 p.
- *Concertation/débat public. Quelques leçons de l'expérience*, Ministère de l'équipement, des transports et du logement, janvier 2002.
- *Concertation/débat public. Fiches méthodologiques*, Ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, octobre 2004.
- *Les Cahiers méthodologiques*, Commission nationale du débat public, 2007.
- *Conduite de projets concertés. Référentiel méthodologique*. Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, 2004.
- *Plan de prévention des risques technologiques. Guide méthodologique*. CERTU, INERIS, Ministère de l'écologie et du développement durable, Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, 2005.
- Billé R., Mermet L., Berlan-Darqué M., Berny N., Emerit A. (sous la direction de) *Concertation, décision et environnement. Regard croisés Volume III*, La Documentation française, Paris, 2005.
- *Concertation à Paris. Guide à l'usage des élus et services de la ville de Paris*, Mairie de Paris, délégation en charge de la démocratie locale et des relations avec les associations, 2003.
- *Les bases réglementaires de l'information et de la concertation dans le champ des risques naturels*, CERTU, 2006.

Pour aller plus loin

- *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, sous la direction de Marie-Hélène Bacqué, Henri Rey et Yves Sintomer, La Découverte, Recherches, 2005
- *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Michel Callon, Pierre Lascoumes, Yannick Barthe, Seuil, 2001
- *Pour une culture de la participation*, Pierre Mahey, Adels, 2005
- Hubert Touzard, *Consultation, concertation, négociations* in *Négociations*, De Boeck, 2006/1, p.69-74
- Laurent Mermet, *La « concertation » : un terme flottant pour un domaine mouvant ?* in *Négociations*, De Boeck, 2006/1, p.75-79

Références juridiques

- Site Internet Legifrance, service public de la diffusion du droit : <http://www.legifrance.gouv.fr>
- *Y a-t-il un droit de la concertation en urbanisme?*, Anne Delauney in *Études Foncières* n° 118, novembre-décembre 2005, p 33 à 39 et n° 119, janvier-février 2006, p 27 à 31.

Sites Internet

- Site de la CNDP (Commission nationale du débat public) : <http://www.debatpublic.fr>
- Site ressource Démocratie participative et débat public. Pratiques et connaissances : <http://www.participation-locale.fr>
- Site de l'association Les Robins des Villes : <http://www.robinsdesvilles.org> et leur glossaire de la participation : http://www.recyclopolis.org/IMG/pdf/Glossaire_de_la_participation.pdf
- Comédie, le dialogue territorial, concertation et médiation pour l'environnement et le développement local : <http://www.comedie.org>
- Portail de la prévention des risques majeurs : <http://www.prim.net>
- Portail de la documentation française : <http://www.vie-publique.fr>

Pour aller plus loin

- Le centre d'information du public pour la prévention des risques industriels et la protection de l'environnement PACA : <http://www.cypres.org>
- Institut des risques majeurs : <http://www.irma-grenoble.com>
- Institut de prévention et de gestion des risques urbains : <http://www.ipgr.fr>
- Association française pour la prévention des catastrophe naturelles : <http://www.afpcn.org>



Annexes

- 1 ■ Charte de la concertation du Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement (5 juillet 1996).
- 2 ■ Principaux textes applicables.
- 3 ■ Code de l'urbanisme - Article L.300-2
- 4 ■ *De la concertation à la gouvernance*, Michel Mombrun, Villes en développement n° 51, ISTED, mars 2001.
- 5 ■ Échelle de la participation citoyenne de Sherry Arnstein (1969).
- 6 ■ *On ne peut plus décider comme avant : Pour des stratégies explicites, élaborées avec les acteurs*, Yves Le Bars, colloque NSS Cirad IRD, Montpellier, décembre 2005.

Annexe 1

La charte de la concertation

du Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement

Préambule

Sur tous les projets qui touchent à l'urbanisme, à l'aménagement du territoire, à l'équipement des collectivités, à la préservation de l'environnement, la concertation est devenue nécessaire.

Le besoin de concertation est un phénomène de société. La concertation constitue un enrichissement de la démocratie représentative par une démocratie plus participative et induit un changement des mentalités et des comportements. Ce changement de comportement découle également d'une prise de conscience des pouvoirs publics et des maîtres d'ouvrage.

La concertation, proposée par la présente charte, doit permettre d'améliorer significativement la participation du public à la conception des projets, y compris lorsque celle-ci est déjà prescrite par des dispositions législatives et réglementaires. Ainsi, avant même la mise en œuvre des obligations réglementaires, le champ demeure libre pour initier une concertation qui procède d'une volonté délibérée des divers partenaires. La présente charte vise à exposer des règles simples pour réussir la concertation.

Les principes et recommandations énoncés ci-après ne sauraient se substituer au respect des procédures existantes et, notamment, à l'enquête publique régie par la loi du 12 juillet 1983, mais visent à en faciliter la mise en œuvre.

La charte de la concertation a pour objectif :

1. de promouvoir la participation des citoyens aux projets qui les concernent, par l'information la plus complète, l'écoute de leurs attentes ou de leurs craintes, l'échange et le débat ;
2. d'améliorer le contenu des projets et faciliter leur réalisation en y associant, dès l'origine, aux côtés du maître d'ouvrage, le plus grand nombre possible d'acteurs concernés ;
3. de fournir aux différents partenaires les éléments d'un code de bonne conduite définissant l'esprit qui doit animer la concertation et les conditions nécessaires à son bon déroulement.

Les signataires de la présente charte s'engagent à en respecter les principes dans un esprit d'ouverture et d'écoute.

Article 1

La concertation commence à l'amont du projet

La démarche de concertation doit commencer lorsqu'un projet est envisagé, sans qu'une décision formalisée soit nécessaire. Si un projet s'inscrit dans une logique d'ensemble, définie dans un schéma, un plan ou un programme, ce document doit également faire l'objet d'une concertation. Toutefois, cette dernière ne saurait limiter la concertation menée autour d'un projet ultérieur à un simple examen de ses modalités d'exécution.

Article 2

La concertation est aussi large que possible

La concertation doit associer tous ceux qui veulent y participer, notamment élus, associations et particuliers...

Elle ne se limite pas à la population riveraine du projet, mais s'étend à l'ensemble des populations concernées par ses impacts. Elle doit être menée de façon à susciter la participation la plus active possible.

Article 3

La concertation est mise en œuvre par les pouvoirs publics

La mise en œuvre de la concertation procède d'une volonté politique. Il incombe donc aux pouvoirs publics (élus, administrations) de veiller à sa mise en œuvre. Lorsque le maître d'ouvrage n'est pas une autorité publique, il lui faut alors tenir l'autorité compétente informée de son projet et définir avec celle-ci les modalités de la concertation.

Article 4

La concertation exige la transparence

Toutes les informations doivent être données aux partenaires de la concertation. Elles portent sur l'opportunité du projet, les options envisagées, les choix techniques et les sites susceptibles d'être concernés. Il convient d'indiquer, dès le début de la concertation, les étapes du processus décisionnel afin que le public sache à quel moment et par qui les décisions sont prises. L'information est complète, accessible aux non spécialistes, permanente



et contradictoire. Des possibilités d'expression sont mises à disposition des intéressés et, notamment, des associations. Il faut également que les documents qui ne font pas l'objet d'une large diffusion soient mis à disposition pour permettre une consultation et une utilisation efficace par les intéressés.

Article 5

La concertation favorise la participation

La concertation a, notamment, pour objet :

- de favoriser le débat ;
- d'échanger les arguments et de rapprocher les points de vue ;
- de favoriser la cohésion sociale ;
- d'améliorer les projets ou de faire émerger de nouvelles propositions.

Le maître d'ouvrage énonce, tout d'abord, les alternatives et les variantes qu'il a lui-même étudiées et les raisons pour lesquelles il a rejeté certaines d'entre elles. Le maître d'ouvrage réserve un accueil favorable aux demandes d'études complémentaires, dès lors qu'elles posent des questions pertinentes et s'engage, le cas échéant, à procéder à l'étude des solutions alternatives et des variantes.

Article 6

La concertation s'organise autour de temps forts

La concertation est un processus qui se poursuit jusqu'à la réalisation effective du projet et même au delà si nécessaire. Il est souhaitable que les partenaires de la concertation se mettent d'accord sur un cheminement, marqué par des étapes ou des temps forts, chacun donnant lieu à un rapport intermédiaire.

Première phase : examen de l'opportunité du projet

- contexte global, enjeux socio-économiques ;
- options envisagées, choix technologiques, techniques, économiques ;
- conséquences prévisibles de l'opération sur l'environnement, sur l'économie et sur le mode de vie ;
- bilan coût-avantage.

Deuxième phase : définition du projet

- examen des variantes ;
- demandes d'études complémentaires ;
- recherche d'éventuelles mesures compensatoires et de garanties de fonctionnement.

Troisième phase : réalisation du projet

- mise au point du projet ;
- suivi de la réalisation ;
- suivi des engagements du maître d'ouvrage.

Article 7

La concertation nécessite souvent la présence d'un garant

Lorsque la présence d'un garant de la concertation se révèle opportune, sa désignation procède d'un consensus aussi large que possible. Le garant de la concertation est impartial et ne prend pas parti sur le fond du dossier. Il est désigné parmi des personnalités possédant des qualités intrinsèques : sens de l'intérêt général, éthique de l'indépendance, aptitude à la communication et à l'écoute. Il suit toutes les phases de la concertation et veille à la rédaction des rapports intermédiaires. Il rédige sa propre évaluation sur la manière dont la concertation a été menée.

Article 8

La concertation est financée par le maître d'ouvrage

Ce coût comprend l'éventuelle indemnisation du garant. Il inclut également les frais engendrés par la mise à disposition des études, l'organisation de réunions publiques, l'information, le financement d'éventuelles contre-expertises ou d'études de variantes.

Article 9

La concertation fait l'objet de bilans

Le rapport intermédiaire établi par le maître d'ouvrage à l'issue de la phase de définition du projet et, le cas échéant, l'évaluation de la concertation établie par le garant constituent le bilan de la concertation. Ce bilan est joint au dossier d'enquête publique, lorsqu'une telle enquête est prescrite. À l'issue de la phase de réalisation du projet, le maître d'ouvrage établit un bilan définitif, qui fait l'objet d'une large diffusion.

Annexe 2

Principaux textes applicables

Classement ante-chronologique par nature de texte

Lois

- Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de *modernisation de la sécurité civile*.
- Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à *la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages* et de ses textes d'application.
- Loi n° 1987-565 du 22 juillet 1987 relative à *l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs*.

Décrets

- Décret n° 2005-1156 du 13 septembre 2005 relatif au *plan communal de sauvegarde* et pris en application de l'article 13 de la loi n°2004-811 du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile.
- Décret n° 2005-233 du 14 mars 2005 pris pour l'application de l'article L.563-3 du Code de l'environnement et relatif à *l'établissement des repères de crues* (article 42 de la loi).
- Décret n° 2005-134 du 15 février 2005 relatif à *l'information des acquéreurs et des locataires de biens immobiliers* sur les risques naturels et technologiques majeurs (art. 67 de la loi).
- Décret n° 2005-4 du 4 janvier 2005 relatif aux *schémas de prévention des risques naturels* (art. 45 de la loi).
- Décret n° 2005-3 du 4 janvier 2005 modifiant le décret n°95-1089 du 5 octobre 1995 relatif aux *plans de prévention des risques naturels prévisibles* (art. 38 et 39 de la loi).
- Décret n° 2004-554 du 9 juin 2004 relatif à *la prévention du risque d'effondrement de cavités souterraines et de marnières* et modifiant le décret n° 90-918 du 11 octobre 1990 relatif à l'exercice du droit à l'information sur les risques majeurs (art. 43 de la loi).

Arrêtés

- Arrêté du 14 mars 2005 relatif à l'information des propriétaires ou des gestionnaires concernés par *l'établissement des repères de crues*.
- Arrêté du 9 février 2005 relatif à *l'affichage des consignes de sécurité* devant être portées à la connaissance du public.

Circulaires

- Circulaire du 30 juin 2005 « Application du décret n° 90-918 relatif à l'exercice du *droit à l'information sur les risques* dans sa version consolidée au 17 juin 2004 ».
- Circulaire du 27 mai 2005 « *Information des acquéreurs et des locataires* de biens immobiliers sur les risques naturels et technologiques majeurs ».



Annexe 3

Code de l'urbanisme, article L.300-2

Loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 art. 1, Journal officiel du 19 juillet 1985.

Loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988 art. 57, Journal officiel du 31 décembre 1988.

Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 art. 25, Journal officiel du 14 décembre 2000.

Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 art. 42 et 43, Journal officiel du 3 juillet 2003.

I - Le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale délibère sur les objectifs poursuivis et sur les modalités d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées dont les représentants de la profession agricole, avant :

- a) toute élaboration ou révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme ;
- b) toute création, à son initiative, d'une zone d'aménagement concerté ;
- c) toute opération d'aménagement réalisée par la commune ou pour son compte lorsque, par son importance ou sa nature, cette opération modifie de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique de la commune et qu'elle n'est pas située dans un secteur qui a déjà fait l'objet de cette délibération au titre du a) ou du b) ci-dessus. Un décret en Conseil d'État détermine les caractéristiques des opérations d'aménagement soumises aux obligations du présent alinéa.

Les documents d'urbanisme et les opérations mentionnées aux a, b et c ne sont pas illégaux du seul fait des vices susceptibles d'entacher la concertation, dès lors que les modalités définies par la délibération prévue au premier alinéa ont été respectées. Les autorisations d'occuper ou d'utiliser le sol ne sont pas illégales du seul fait des vices susceptibles d'entacher cette délibération ou les modalités de son exécution.

À l'issue de cette concertation, le maire en présente le bilan devant le conseil municipal qui en délibère.

Le dossier définitif du projet est alors arrêté par le conseil municipal et tenu à la disposition du public.

Lorsqu'une opération d'aménagement doit faire l'objet d'une concertation en application des b ou c et nécessite une révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme, la révision du document d'urbanisme et l'opération peuvent, à l'initiative de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, faire l'objet d'une concertation unique. Dans ce cas, la délibération prévue aux premier et sixième alinéas est prise par le conseil municipal ou par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale.

II - Les autres personnes publiques ayant l'initiative d'opérations d'aménagement sont tenues aux mêmes obligations. Elles organisent la concertation dans des conditions fixées après avis de la commune.

Source : <http://www.legifrance.gouv.fr>

Annexe 4

De la concertation à la gouvernance

Michel Mombrun

Villes en développement n° 51, ISTED, mars 2001.

Émergence d'une nouvelle citoyenneté dans la cité, vers un développement durable.

Le constat

La concertation est une idée neuve. Le mot lui-même n'apparaît dans nos dictionnaires qu'au début des années soixante, marquant ainsi que le concept n'est pas inscrit dans notre tradition ni dans notre culture.

En effet, notre culture est celle de la relation frontale : « *Dis-moi ce que tu veux faire, je te dirai comment on n'est pas d'accord !* » d'où il ressort un vainqueur et un vaincu, beaucoup de frustrations et souvent aucune évolution qualitative du projet, sinon « l'enterrement » provisoire.

La contestation fréquente des projets se traduit par la multiplication des recours et des conflits. L'utilité publique ne fait plus recette et la démocratie représentative, seule légitime, n'épuise pas le désir des citoyens d'être associés aux décisions.¹

La « concertation » est l'émergence d'une nouvelle exigence sociale, où le citoyen revendique d'être entendu par les pouvoirs publics sur tout projet qui le concerne directement. Le citoyen a donc recréé la démarche originelle du concept « faire de la politique » (où le mot politique vient de *polis* : cité, s'intéresser à la vie de la cité).

La concertation n'est pas « spontanée »

Pour des raisons qui tiennent à la fois à la « culture » politique et administrative de notre pays, à la formation des responsables et aux pratiques ancrées dans les habitudes, les fonctionnaires et les élus ne sont pas portés spontanément à la concertation.

Ouvrir les dossiers, accepter les débats, reconnaître des interlocuteurs, étudier des alternatives, modifier des projets, cela suppose une sorte de révolution culturelle, pour les fonctionnaires et techniciens !

Pour les élus, ils sont souvent partagés entre la pratique exclusive de la démocratie représentative, où l'élection leur a conféré un pouvoir de décision pour plusieurs années, et une pratique de concertation qui mettrait en péril leur représentativité, leur autorité et leur pouvoir.

Dans le même temps, les citoyens ne sont pas prêts à prendre part à des échanges et débats ouverts, en dehors du confort traditionnel de la relation frontale *opposants-partisans*.

La concertation, c'est d'abord l'expression d'une contestation

La concertation est fille de la contestation, émergence d'une opinion de plus en plus consciente, pugnace et organisée, qui s'est sentie trop souvent ignorée et méprisée.

La concertation sera d'abord, pour tous les partenaires, lieu d'expression, de protestation, d'affirmation d'une identité, d'une dignité. Cela est indispensable et sain, pour le succès ultérieur de la concertation.

La prise de conscience des citoyens concernant l'environnement, les nuisances, l'utilisation de l'espace, le coût des projets et leur pertinence, développe la contestation et une volonté profonde de prendre part aux décisions : la contestation et la concertation deviennent la compagne obligée des maîtres d'ouvrage.

La concertation n'est pas seulement la recherche du consensus.

Il y a souvent ambiguïté sur la finalité de la concertation. Il ne s'agit pas d'intégrer les désirs et les demandes de chacun, ni de chercher à donner satisfaction à tout le monde. La recherche du consensus à tout prix, « plus petit commun dénominateur », consensus « bas de gamme », sera source de déception et de frustration, avec un projet souvent dénaturé, ayant perdu de sa pertinence et de son efficacité.

La concertation doit permettre l'explication d'un projet, des solutions retenues, des avantages et inconvénients et la présentation de projets alternatifs ; elle doit permettre l'expression des contestations, des oppositions, des propositions ; contribuer à l'échange et à la confrontation, à la compréhension peut-être... La concertation doit acter les consensus et les divergences. La concertation n'est en aucun cas, un lieu de décision, qui revient, légitimement et en pleine responsabilité aux élus.

On voit ainsi apparaître la richesse et les limites de la concertation : entre le verbiage démagogique et la substitution à l'autorité légitime, la concertation dispose d'un espace moderne de citoyenneté et de responsabilité partagée.

¹ - Référence des travaux et écrits de Jean-Marie Simon C et S Conseil.



La concertation repose sur les comportements et s'appuie sur une pratique sociale et associative

La concertation doit pouvoir s'engager très en amont du projet, dans une démarche de totale transparence, d'écoute et de respect des interlocuteurs, de prise au sérieux des suggestions et des alternatives : alors, la concertation engendre un dialogue de qualité et une dynamique innovante qui conduira à la définition d'un projet pertinent et fort, dans une appropriation collective qui crée une satisfaction réciproque.

L'avenir de la concertation, et au-delà, la réelle démocratisation des choix d'aménagement et d'équipements, repose avant tout sur le comportement des acteurs, notamment des maîtres d'ouvrage.

Ici se pose un problème de sensibilisation, d'éducation et de formation, qui concerne tous les acteurs : instituts et grandes écoles, fonctionnaires, élus territoriaux, opérateurs publics et privés, maîtres d'œuvre et associations, qui doivent intégrer au système de management la démarche participative et de concertation.

Mais la concertation ne se décrète pas, et elle nécessite que le terreau social et associatif soit particulièrement présent et dynamique ; la diversité sociale et associative est indispensable à l'équilibre de l'éco-système démocratique, où la concertation pourra s'épanouir. Mais la concertation implique d'y associer chacun, avec une attention particulière vers les exclus. « *Toute exclusion constitue un appauvrissement pour l'ensemble de la société* » écrit Albert Jacquart, qui poursuit : « *la logique de la rencontre des hommes est une logique de construction de l'un par l'autre : quand on ne sait pas dialoguer, on perd quelque chose* ».

La concertation a un coût

Elle a un coût en temps, en énergie, en support d'information, en études, en expertises et contre-expertises. Ces moyens, ces outils doivent être disponibles, à armes égales, pour les acteurs. Le coût doit en être intégré dans le projet, et le budget géré concrètement avec les acteurs de la concertation. La concertation devient alors un élément constitutif du **projet**. Le coût de la concertation, y compris le coût financier, dans sa modestie, est sans commune mesure avec le coût des erreurs, des retards ou des nuisances produites.

La concertation a des besoins :

- préciser une méthodologie,
- définir des outils,
- proposer une pédagogie,
- préciser ses moyens,
- définir une éthique,

Si la concertation a besoin de s'approprier des techniques de l'information et de communication et **en particulier les**

NTIC², elle a aussi besoin de rapports humains, et parmi ces rapports humains la considération est l'un des premiers critères à mettre en œuvre.

De la concertation à la gouvernance

On s'aperçoit alors qu'il convient de préciser une définition et un contenu aux mots *information, transparence, consultation, participation, médiation*. Le concept de concertation dépasse alors la simple exigence sociale à donner son avis, pour aller vers **une nouvelle pratique de l'exercice du pouvoir et de la responsabilité** ; où la façon de faire vaut autant que ce que l'on fait, où la construction de la décision s'ouvre à tous les acteurs concernés, où la prise de décision renforce la légitimité et la responsabilité du politique (démocratie représentative) et où l'éthique du futur s'inscrit dans les actes du présent.

Le concept de *développement durable*, avec les outils et stratégies territoriales et urbaines de sa mise en œuvre, illustrent totalement l'exigence incontournable de la mise en œuvre d'une « **nouvelle gouvernance** », associant les acteurs locaux et les citoyens, à la conception, l'élaboration et la mise en œuvre d'un projet de développement, si l'on espère sa réussite.

Mais le développement durable nous invite aussi à pratiquer trois principes éthiques fondamentaux : **précaution, responsabilité, solidarité**, totalement indissociables et interdépendants.

La « précaution » est issue du constat que l'accroissement des connaissances nous a fait prendre conscience du champ immense de notre ignorance et des incertitudes scientifiques, prônant alors l'urgence de la décision pour éviter des éventuelles conséquences négatives, face à l'incertitude sur l'impact d'un acte ou d'un événement. Le principe de précaution interpelle la responsabilité du politique (démocratie représentative) pour des mesures de solidarité dans l'espace (impact aujourd'hui sur l'environnement et les populations) et dans le temps (conséquence pour les générations futures).

Mais comment le politique va-t-il prendre sa décision ? Il pouvait, autrefois, s'appuyer sur l'affirmation d'une certitude scientifique et la décision « coulait de source ». Il doit aujourd'hui **gérer l'incertitude et assumer pleinement sa responsabilité**.

Entre le « champ de l'incertitude et de l'ignorance » et la « décision », il y a un maillon manquant : c'est celui de l'expression du citoyen (quel risque est-il prêt à accepter ? quel niveau de nuisance, quelle amputation d'espace, de mobilité, d'autonomie ?). C'est ce que certains appellent **l'expertise citoyenne**, l'expertise populaire, qui se réfère aux sciences sociales et sciences humaines, qui n'ont ni plus, ni moins de « certitudes », mais qui s'avèrent tout aussi pertinentes, et en tout cas, indispensables à prendre en compte.

2 - NITC : nouvelles technologies de l'information et de la communication.



Nous pouvons ainsi exprimer que le développement durable, avec ses fondements et ses principes éthiques, nous donne une strate de raisons supplémentaires pour inscrire la concertation et la gouvernance comme un enrichissement et un renouvellement des pratiques démocratiques, susceptibles de mobiliser les citoyens dans la cité :

- par un nouveau **processus de construction de la décision**, qui implique des outils méthodologiques, pédagogiques et éthiques ;
- par une **identification renforcée et légitimée de la démocratie représentative** (l'élu politique) dans sa responsabilité de décision ;
- pour une **pratique de participation et de partenariat** pour la mise en œuvre des décisions et des projets ;
- par des outils simples **d'évaluation** et de suivi (indicateurs).

Les politiques de développement durable sont dépendantes et contributives à la fois de l'émergence de cette exigence de citoyenneté et d'éthique, vers un nouvel « art de gouverner » qui soit en harmonie avec un « nouvel art de vivre ensemble ». Cela doit être le fondement citoyen et humaniste de ce nouveau concept de « gouvernance », ou bien ce ne serait que l'habile manipulation des tenants d'un pouvoir menacé.

***Michel Mombrun** conduit depuis 1990 une démarche professionnelle de terrain dans différents projets en France et dans le monde, avec les autorités nationales et locales. Il est actuellement rattaché au CIFAL (Centre international de formation pour les acteurs locaux, sur le développement durable et la coopération décentralisée), établissement créé par les Nations-Unies à Genève (UNITAR-UNOPS-PNUD). Il a créé et préside l'association Objectif 21, 14 rue Dubail 75010 Paris.*



Annexe 5

L'échelle de la participation citoyenne

de Sherry Arnstein, 1969

8	Contrôle citoyen (des financements)	Pouvoir effectif des citoyens
7	Délégation de pouvoir	
6	Partenariat et association	
5	Réassurance (apaisement)	Coopération symbolique
4	Consultation	
3	Information	
2	Thérapie (pédagogie de projet)	Non-participation
1	Manipulation (présentation du projet aux habitants)	

Source : De nouvelles perspectives pour la rénovation urbaine, ANRU, Paris, La Documentation française, 2007

Annexe 6

Modélisations à l'interface entre Natures et Sociétés

On ne peut plus décider comme avant Pour des stratégies explicites, élaborées avec les acteurs

Yves Le Bars ¹

Colloque NSS Cirad IRD, Montpellier, décembre 2005

On ne peut plus décider comme avant, sur les risques, sur la gestion des milieux et des ressources soumises à la pression de l'homme, et sur bien d'autres sujets. Mais comment sortir de l'impatience, des vues à court terme, des simplismes si dévastateurs, et retrouver, au-delà des barrières professionnelles, institutionnelles ou géographiques, la complexité naturelle des choses et écouter le monde pour élaborer un futur collectif et légitimer ses acteurs ?

Cet article s'inspire de plusieurs expériences de politiques publiques, dans des secteurs aussi différents que ceux de l'agriculture, de la ville, de l'environnement ou de l'énergie. Les déchets radioactifs serviront de cas de référence, et ceux des pesticides ou des OGM pourront être sollicités.

Il est nécessaire, dans un premier temps analytique, de repérer les évolutions du contexte d'élaboration des décisions publiques. Trois âges de la décision publique dans notre pays seront dessinés, pour souhaiter se placer délibérément dans le troisième, celui d'un jeu à trois groupes d'acteurs : pilote du processus, experts, partenaires.

Un deuxième temps plus normatif dira la nécessité et les conditions (tirées en particulier d'un travail international sur la gestion des déchets radioactifs) d'un processus d'élaboration des politiques publiques², et de fabrication des décisions, par étapes, avec ses acteurs. La question : « *Que faut-il pour que naisse un processus ?* » sera abordée.

Le troisième temps sera plus prospectif : il permettra de voir la richesse de la modélisation bio-physico-chimique dans le cas des déchets radioactifs, et l'utilité de scénarios intégrant les données de projets alternatifs avec un jeu supposé des acteurs. La conclusion insistera sur l'affichage

nécessaire de stratégies explicites, comme cadres d'élaboration des nombreuses décisions...

Les trois âges de la décision publique

Le contexte de la décision publique a considérablement changé depuis la fin de la deuxième guerre mondiale.

D'expérience on peut définir à grands traits trois périodes. Elles se caractérisent chacune par une forme de relations entre l'expert et la décision publique. La première correspond à celle où expert et « décideur » sont une seule et même personne ou une seule entité, lui succède celle où les pouvoirs publics s'appuient sur plusieurs experts souvent d'entités différentes. Enfin, aujourd'hui, pouvoirs publics et experts doivent tenir compte des autres acteurs.)

Première période : l'expert « décideur » pour satisfaire les besoins de base

L'après deuxième guerre mondiale a été une période de pénurie grave de biens essentiels. Ainsi, logement, énergie, transports, télécommunications, voire une nourriture saine, faisaient défaut, et la France était très en retard par rapport au mode de vie nord-américain, considéré comme la référence.

Pour réduire cette pénurie, les experts ont été mis aux commandes. En France c'est la période faste des grands corps de l'État qui recrutent les meilleurs parmi les (peu nombreux) jeunes étudiants. Ils sont affectés à cet enjeu collectif qu'est la modernisation du pays. Dans le nucléaire, c'est le Commissariat à l'énergie atomique (CEA) qui est « *chargé de donner à la France la maîtrise de l'atome* », dans l'agriculture c'est l'Institut national de la recherche

1 - CGGREF président du groupe recherche, conseiller DG Cemagref, conseiller CPDP déchets radioactifs, président du GRET2, ancien président de l'ANDRA.

CPDP : Commission particulière du débat public, nommée par la Commission nationale du débat public.

GRET (Groupe de recherche et d'échanges techniques) : association de professionnels (85) engagés dans le développement par une présence dans des projets de terrain, et pour la définition des politiques publiques. Il est présent dans près de quarante pays, avec quatre cents salariés nationaux. Il a une mission de recherche, de capitalisation d'expériences et de publications.

ANDRA : Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs en France.

2 - Dans ce texte les mots « politique publique » signifient « stratégie d'action », et à la fois ensemble d'options prises et manière concertée d'agir et de conduire les affaires. Décider pour soi-même ou pour autrui, c'est-à-dire prendre ou mieux « arrêter une décision », c'est déterminer, fixer, entraîner, provoquer. Il n'y a donc pas nécessairement de hiérarchie entre « décision » et « politique publique » : la politique publique est à la fois l'objet de décisions (on arrête une politique), et le cadre des décisions des acteurs autonomes. Ces concepts méritent approfondissement avec L. Sfez, *La décision, Que sais-je ? 2181*. Cf. aussi G. Massardier, 2003, *Politiques et actions publiques*, A Colin.



agronomique (INRA), chargé d'améliorer la productivité pour nourrir le pays, dans la science c'est le Centre national de la recherche scientifique (CNRS)...

Dans ce schéma « l'expert »³, souvent ingénieur mais aussi scientifique, chercheur, technicien, etc., est légitime pour planifier et décider des actions : il est compétent pour traduire ce qui est attendu, il a un mandat clair, il est « décideur », il intègre les différentes étapes et les différentes dimensions (techniques, économiques et sociales) des solutions qu'il retient.

Dans cette situation, il n'est pas nécessaire d'afficher une politique publique : c'est l'existence d'une structure d'action (le CEA, un corps de l'État) qui dit la volonté publique. C'est l'intelligence du « décideur » qui fait la cohérence de l'action.

La France reste très imprégnée de cette logique, on a pu dire qu'elle était parfaitement organisée pour réussir le plan Marshall : elle a les structures et les comportements adaptés à cette période.

Bon nombre de nos structures publiques gardent la marque de cette période de l'après guerre. Ainsi la France a l'un des dispositifs de recherche les plus centralisés du monde : peu de ministres de la recherche des grands pays du monde peuvent réunir tous les dirigeants dans une salle pour un petit déjeuner... Ailleurs, le dispositif est toujours plus réparti et diversifié.

Encore aujourd'hui l'expert est considéré comme le « décideur », sauf s'il apporte au préalable des gages de sa distance par rapport à la décision. Les responsables politiques renforcent encore parfois cette croyance. Ainsi récemment s'exprimant à propos des OGM sur une chaîne de télévision⁴, la ministre de l'écologie et de développement durable déclarait : « *Si les scientifiques disent que c'est un mauvais produit et qu'il y a des problèmes pour la santé, on refusera les autorisations. Cela ne dépend pas de moi, c'est le ministre de la recherche, ... mais j'aurai un œil attentif* ».

Bien sûr, cette attitude française vis-à-vis de la décision traduit une culture plus ancienne, dans une tradition politique où l'élite éclairée, royaliste ou républicaine, est considérée comme légitime pour porter l'intérêt commun et donc jouer un rôle fort dans les affaires publiques. Elle n'en est que plus solide et résistante aux changements.

Ce premier âge correspond à ce que L. Sfez⁵ nomme la décision « classique » : c'est la bonne décision, en ligne, rationnelle, normale, rentable... Il y a un point de départ et un but clairs, et un seul chemin optimum pour les

rejoindre, que l'expert a mission d'indiquer, parmi toutes les hypothèses qu'il a pu envisager. On peut le caricaturer par une formule : pour réaliser une autoroute entre Lyon et Bordeaux, il y a un seul itinéraire, celui que l'expert retient !

Deuxième période : le décideur mobilise plusieurs experts en réponse à une contestation

Une fois les besoins de base satisfaits les attentes de la société vont devenir plus complexes, plus qualitatives, et la dimension de service devient de plus en plus importante. La réticence grandit vis-à-vis des choix que privilégient les techniciens, sur les transports, l'énergie, l'urbanisme ou sur l'environnement. Il y a des conflits entre des groupes d'acteurs. La décision devient alors plus difficile. Elle ne peut plus être portée par un seul expert ou par le même ensemble administratif, ce sont des champs d'expertise différents qui sont concernés. Les autorités veulent avoir le choix et plusieurs experts peuvent être sollicités pour défendre leurs solutions devant l'instance de décision. Elles combattent les risques de l'expertise par le recours à la contre-expertise [A Hatchuel, 2001]. Il est difficile de dater précisément le début de cette période, mais les bouleversements sociaux de 1968 et énergétiques de 1973 ont pu contribuer à cette évolution. Les conflits autour du parc de la Vanoise entre la protection de la nature et l'aménagement pour le ski mécanisé (1971), et la création la même année du ministère de la protection de la nature et de l'environnement par Jacques Chaban-Delmas, premier ministre, marquent aussi ce tournant.

Par rapport à celui de la période précédente, ce mode de fonctionnement suppose qu'à un problème il n'y a pas nécessairement une seule solution, plusieurs projets possibles.

Dans ce schéma, le public reste spectateur, il n'est pas acteur : la décision est déléguée au moins pour le temps d'un mandat à des instances légitimes, parfois élues, le plus souvent désignées par des élus.

C'est, pour L. Sfez, la décision « moderne », l'incertitude a commencé à s'inviter : l'existence de plusieurs chemins pour aboutir à un même but est admise... Il y a plusieurs tracés possibles pour relier Lyon à Bordeaux !

Troisième période : l'expert, le décideur et les autres, pour inventer le futur

Plusieurs facteurs ont conduit à franchir une autre étape, avec l'introduction des partenaires concernés dans le processus de décision. L'expert et le décideur doivent introduire « les autres » dans le système de décision. C'est un jeu à trois, et le concept de « décideur » disparaît au profit du « fabricant de décision », pilote d'un processus.

En premier lieu, les crises portant sur la santé et l'environnement ont conduit à reconnaître la légitimité de nouveaux acteurs autonomes et capables d'initiatives. Ainsi, les malades du SIDA, s'ils sont « le problème » se revendiquent également comme « la solution » à cette maladie.

3 - Le mot « expert » est pris au sens large dans tout le texte : « une personne qui a une parfaite connaissance d'une chose, due à une longue pratique » dit le Larousse. L'expert est d'abord un professionnel, un technicien, un ingénieur, un chercheur, ou un spécialiste. Dans le « troisième âge de la décision » un simple citoyen qui a acquis une connaissance par la pratique ou l'observation sera reconnu comme « expert profane ».

4 - ITV, 13 avril 2006.

5 - La décision, cf. bibliographie.

Ils sont initiateurs de solutions d'innovation et acteurs de guérison. Les usagers des transports en sont les acteurs, les collectivités qui accueillent un stockage de déchets sont acteurs de leur environnement et de leur développement etc. Tous les leviers de l'action ne sont pas dans la main des pouvoirs publics.

En second lieu, la nature des enjeux collectifs a changé : il ne s'agit plus de répondre à un besoin bien identifié, il faut inventer une réponse acceptable par chacun, mise en œuvre par des acteurs relativement autonomes et espèrent-on, en cohérence avec la politique publique arrêtée. Il ne s'agit plus de « rattraper l'Amérique », mais d'inventer un futur qui nous soit propre.

Enfin, la nature des risques ou même des incertitudes auxquelles nous sommes confrontés changent. On parle des risques « bio sociaux » [A. Hatchuel 2001]. La gestion à long terme des déchets radioactifs en fait partie, avec d'autres sujets comme les organismes génétiquement modifiés (OGM), le SIDA ou la pollution diffuse à partir des nouvelles molécules... Des acteurs économiques puissants, proches des pouvoirs publics, sont associés à ces risques.

C'est probablement au niveau local que ce passage vers un jeu à trois a été le plus précoce, avec l'émergence en politique des « groupes d'action municipale » dès les années soixante-dix. Au niveau national, la France est plutôt en retrait : elle peine à instaurer une culture du débat associé à la préparation des décisions. Mais on verra que la gestion des déchets radioactifs, avec la loi de 1991 a constitué un progrès très significatif dans ce sens. La loi de 1998 sur la sécurité sanitaire, qui permet aux associations de consommateurs de saisir les agences d'évaluation des risques traduit cette évolution.

C'est une politique publique qu'il s'agit d'élaborer, cadre stratégique pour la cohérence des actions des acteurs autonomes, répondant à des rationalités différentes. Le « fabricant de décision » arrête le processus, et en porte la responsabilité. Pour L. Sfez, la décision « contemporaine », c'est un récit multi-rationnel, marqué par la reconnaissance de plusieurs buts possibles, simultanés... Pour décider de la liaison Lyon-Bordeaux, on commencerait par répondre à la question : « *Quel processus de décision mettre en place avec quels partenaires ?* ».

La difficulté des sociétés à intégrer les modes d'action de cette troisième période a pu générer un **contexte de méfiance** qui risque de paralyser l'action publique. Cette méfiance se constate quand il s'agit de la gestion des risques, comme en témoigne les enquêtes Baromètre faites régulièrement par l'IRSN⁶. En 2006 l'opinion publique considère « qu'on ne dit pas la vérité » sur plusieurs risques. Notons par exemple que le pourcentage des personnes interrogées qui pensent « *qu'on leur dit la vérité sur* » différents risques n'est que de 27 % sur les risques

des produits alimentaires, 12 % sur les OGM, et 11 % sur les déchets radioactifs.

Dans le domaine du nucléaire, plus spécifiquement, le même sondage montre que compétence et crédibilité ne sont pas nécessairement associées (mais on peut supposer une attitude analogue dans d'autres secteurs, comme les pollutions ou l'alimentation). Ainsi l'Andra, les grandes entreprises (EDF, Areva) et le CEA sont reconnus comme *compétents* par 60 à 80 % des personnes interrogées, mais sont considérés comme *disant la vérité* sur les risques par 30 à 40 % d'entre eux seulement. À l'inverse les associations de consommateurs, jugées *compétentes* par 47 % seulement sont perçues comme *disant la vérité* à 60 %. Journalistes et hommes politiques sont considérés tout à la fois *compétents* (par 10 % seulement pour ces derniers), et *disant peu la vérité* sur (par 7 % pour les mêmes).

L'évolution des exigences de nos concitoyens rend nécessaire un changement de paradigme dans la façon de décider : c'est le troisième âge de la décision publique qu'il faut faire vivre, et traduire dans des modes de préparation des décisions.

Un processus par étapes pour une interaction entre les experts et le public

Passons de « l'analytique » au « normatif » : quelles grandes lignes doit-on suivre pour produire des décisions robustes, qui soient portées par des acteurs crédibles ? Nous disons qu'il faut élaborer les actions publiques à travers des processus explicites, par étapes, impliquant plusieurs acteurs autonomes, qui auront à les mettre en œuvre. Processus dont on ne connaît pas a priori l'aboutissement, puisqu'il dépend souvent d'un travail d'approfondissement, avec l'apport de résultats de la recherche, et d'une interaction entre acteurs. L'administration et ses établissements publics changent de rôle, leur rapport au politique change aussi : il s'agit de piloter des processus, d'apporter la garantie de la mobilisation de tous, dont celle du potentiel de recherche, mais sans préjuger des résultats.

L'introduction du principe de précaution ne fait que renforcer cette logique. La démarche de précaution fait un large appel aux experts, chercheurs ou techniciens, pour dire le danger, évaluer les impacts possibles en terme de risques, et élaborer des hypothèses de solutions pour maîtriser ces risques, les réduire, les éliminer. Mais, en situation d'incertitude, ce ne sont pas les experts qui peuvent apporter l'assurance de la « proportionnalité » du dispositif mis en œuvre par rapport à l'ampleur du risque. C'est le résultat d'une négociation avec les secteurs concernés de la société, dans laquelle experts et chercheurs sont impliqués.

Tirant parti de l'expérience des nombreux échecs de la gestion des déchets radioactifs, du cas des OGM et des pesticides, on va décrire les ingrédients qui semblent indispensables pour que les décisions prises soient solides, et qu'elles

6 - Institut de la radioprotection et de la sûreté nucléaire, <http://www.irsn.fr>. Baromètre IRSN 2006 : La perception des situations à risques par les Français, résultats d'ensemble, avril 2006.



résistent aux aléas du temps. Nous le déclinons en trois : le processus, la structure des acteurs impliqués et leurs comportements : « *Process, structure, behaviour* » selon un triptyque que le Forum for Stakeholders Confidence⁷ (FSC, mis en place par l'Agence de l'énergie nucléaire de l'OCDE) développe. Cela doit être assez universel, puisque l'Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement (IRAM)⁸ l'adopte aussi dans sa note thématique de juin 2005 sur « *la gouvernance, nœud gordien de la micro-finance ?* », en distinguant : les structures (montage institutionnel, financement, propriété), l'organisation (procédures, gestion de l'information) et le comportement (profil et jeux des acteurs).

Un processus par étapes qui permette une interaction entre les experts et le public.

Au départ du processus d'élaboration des actions publiques, chacun n'a pas forcément élaboré ce qui pourrait être son intérêt. Chacun a des envies contradictoires entre lesquelles il faut arbitrer (ne dit-on pas « *le cœur à gauche, le portefeuille à droite* » ?). C'est le travail au cours du processus qui va permettre cette élaboration mutuelle. Cela peut conduire à une certaine forme de consensus, mais pas nécessairement. Les décisions vont privilégier tel ou tel intérêt ou point de vue, mais elles seront mieux fondées et plus robustes. On rentre dans un processus dont la conclusion n'est pas écrite à l'avance, ce qui peut être très douloureux à admettre pour les tenants du premier mode de décision (où l'expert est le décideur). « *On peut prendre des décisions impopulaires, à condition d'en avoir parlé longtemps à l'avance* » disait un ancien DG du CNRS...

Des auteurs, comme Michel Callon, insistent sur la prise en compte nécessaire des connaissances accumulées par ceux qu'il appelle « les chercheurs de plein air », par opposition avec les « chercheurs confinés » qui sont dans les laboratoires. C'est une réelle écoute qu'il faut réussir, hors des limites des savoirs des techniciens. Au Canada, les responsables de la gestion des déchets radioactifs se sont interrogés sur « *que nous dit l'expérience des tribus initiales pour la gestion à long terme des déchets radioactifs ?* »⁹

Dans le cas de la gestion des déchets radioactifs les plus dangereux, une forme de processus standard s'est progressivement imposée dans le monde pour tenter de dépasser les difficultés rencontrées. Ainsi un processus par étapes, avec des échéances précisées, étudie des alternatives, prend en compte la dimension locale et inclut la négociation de sites d'accueil. Il mobilise la recherche, associe une évaluation indépendante et fournit des forums de débats

pour un apprentissage mutuel entre les différents partenaires. La loi française de 1991, celle du Japon en 2000, celle du Canada en 2002 présentent chacune la plupart de ces caractéristiques.

Les difficultés de l'action publique sur les OGM montrent combien un processus de travail impliquant les différents acteurs ou partenaires, dont la recherche, a manqué. Des débats publics ont été organisés (une conférence de consensus en particulier, plus récemment un débat sur une expérimentation sur la vigne), mais sans que cela se situe dans un processus avec des échéances.

Une question doit être posée : *qu'est-ce qui est nécessaire dans la phase « avant la définition du processus » ?*

Il faut un moteur pour une mise à l'agenda politique. Quelles crises, quelles forces dans la société, quelle subversion, quelle intelligence sociale faut-il pour que l'émergence du problème conduise à l'obligation de le mettre à l'agenda ? Dans le cas des déchets radioactifs, c'est bien une série d'échecs qui a donné l'intelligence de faire autre chose qu'une seule approche technique¹⁰. Souvent, comme dans le cas des inondations ou du SIDA, c'est la crise qui mobilise la société. L'indignation, associée à la générosité, peut être le moteur de politiques d'aide au développement des pays du Sud...

La recherche joue un rôle clé dans cette phase initiale, en contribuant à la mise à l'agenda politique : les laboratoires font connaître leurs résultats et leurs prévisions. Ils contribuent à mieux poser les problèmes dans une rationalité scientifique. C'est ce qui s'est passé par exemple sur la protection de la couche d'ozone, ce qui a conduit au protocole de Montréal et à l'interdiction des CFC, ou sur l'évolution du climat, qui débouche sur une gestion mondiale des gaz à effet de serre au sein du protocole de Kyoto.

Il est préférable qu'un **pilote du processus** soit désigné. Mais cette désignation ne va pas toujours de soi. La faiblesse des administrations centrales de l'État en France, dont ce pilotage devrait être une des responsabilités majeures est un obstacle à la mise en route de processus d'élaboration de politiques publiques : elles ont peu de latitude pour l'élaboration de stratégies. Ce sont les impulsions des cabinets ministériels, soumis au court terme, qui en tiennent trop souvent lieu.

Dans le cas des déchets radioactifs en France (la situation est différente dans d'autres pays, comme le Canada ou la Suède) le processus a longtemps avancé sans pilote clairement désigné. Après l'échec du CEA dans les années quatre-vingt, c'est de fait l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques (OPECST) qui a joué ce rôle, en lien avec l'industrie et les cabinets ministériels. Notons que le lancement du débat public sur « la politique de gestion à long terme des déchets radioactifs », sous

7 - Voir le site <http://www.nea.fr> et les documents sous la rubrique NEA/RWMC Working party.

8 - IRAM : <http://www.iram-fr.org>. Note Thématique n° 1 Juin 2005 : « Entreprise, IMF, OSI : la gouvernance concerne tout type d'organisation ».

9 - Consulter les documents élaborés par la Société de gestion canadienne des déchets radioactifs : <http://www.nwmo.ca>

10 - Barthe Y. (2000), Thèse, « La mise en politique des déchets nucléaires, l'action publique aux prises avec les irréversibilités techniques ».

l'égide de la CNDP ¹¹, a coïncidé avec l'affirmation du rôle de l'administration compétente (la direction de l'énergie et des matières premières) comme pilote de ce processus. Des municipalités ont été en France pionnières dans le pilotage de leurs politiques publiques, comme notamment à Grenoble dans les années 1970 et 1980, sur le logement, l'énergie ou les transports. Les États d'Europe du Nord ont une tradition d'élaboration de consensus, comme on le voit dans la manière dont ils savent avancer dans la difficile question de la gestion des déchets radioactifs (en Suède, en Finlande). Mais, combien y a-t-il de services des administrations publiques françaises prêts à piloter des processus qui intègrent les diverses parties prenantes, avec une variété d'experts, et conduisant à des décisions aussi solides socialement que techniquement ?

Le dialogue entre les différentes parties prenantes est un constituant essentiel du processus. Encore faut-il que des instances et du temps lui soient réservés. C'est là que se jouera l'interaction et l'échange des arguments fonctionnels (ceux que les experts savent traiter) ou symboliques pour la construction d'une action commune, et la définition d'une étape suivante.

Dans le cas des déchets radioactifs, le processus français a instauré des instruments du dialogue local sur les deux enjeux locaux majeurs : la garantie de la sécurité, les opportunités de développement local associées. Le CLIS (comité local d'information et de suivi), 90 membres, un bureau de 20 personnes, qui se réunit tous les mois ; les GIP (groupement d'intérêt public) pour répartir les dix millions d'euros accordés à chacun des deux départements concernés de la Meuse et de la Haute-Marne. Le débat local, qui reste difficile, se trouve pourtant être en avance sur le débat national. Au niveau national il a fallu attendre la mise en place en 2005 d'un débat sous l'égide de la CNDP, cité plus haut.

La bonne intégration des temps de débat dans le déroulement du processus est essentielle. Ainsi le débat conduit par la CNDP est intervenu avant la préparation et le débat au parlement d'une loi définissant la période suivant celle qui avait été définie par la loi de 1991 : même si l'évaluation de ce qu'il aura apporté à la décision du gouvernement et du parlement reste à faire, il aura au moins permis d'éviter quelques erreurs... De nombreux autres exemples montrent les frustrations engendrées par des décisions qui précèdent des temps de débat (réalisation d'une nouvelle centrale nucléaires EPR à Flamanville, projet d'équipement de recherche sur la fusion thermonucléaire ITER), ou des temps de débat non intégrés dans un processus bien établi (OGM, troisième aéroport de la région parisienne...).

Une structure et le rôle des acteurs

Plusieurs acteurs porteurs de logiques différentes sont engagés dans la définition des actions publiques : des entreprises dont la rationalité est donnée par le marché, des collectivités territoriales sensibles aux attentes et aspirations de leurs électeurs, des autorités de contrôle ou de régulation chargées de l'application des règles, des organismes de recherche et d'expertise... Même si le processus est formulé, s'il a un pilote, généralement une entité publique (une direction d'administration centrale, une agence...), cela ne suffit à garantir la confiance dans les décisions prises : sont aussi essentiels pour cela la cohérence des rôles respectifs des acteurs et leurs comportements.

Les responsabilités des différents acteurs doivent être clairement précisées. Par exemple dans le cas de la gestion des risques technologiques ce sont les rôles de l'industrie, des opérateurs publics de recherche ou d'expertise, du régulateur, du gouvernement, du parlement ou des associations qu'il faut établir. La loi du 1^{er} juillet 1998, qui crée les agences de sécurité sanitaire en France, organise la séparation de l'évaluation scientifique des risques sanitaires, par des experts, et de la gestion elle-même, faite par les autorités publiques et leurs instances de régulations : elle témoigne de cet effort de clarification.

S'agissant des déchets radioactifs, les responsabilités des producteurs de déchets, de l'opérateur, des instances d'évaluation, de l'autorité du contrôle de la sûreté comme des autorités communales et départementales, ainsi que du gouvernement central, doivent être claires, connues et reconnues : cet objectif n'est pas toujours atteint, comme le montre en France les enchevêtrements historiques (non dénoués à ce jour) entre le CEA, centre de recherche public et Areva, pôle industriel leader mondial du nucléaire, dont le CEA est « l'actionnaire de référence »...

Le processus produit une politique, stratégie de cohérence des décisions des acteurs autonomes, mais en même temps il renouvelle la légitimité des acteurs, leur donne une nouvelle délégation, à l'intérieur de laquelle la confiance leur est accordée, ou renouvelée.

La structure et le rôle des acteurs peuvent aussi se trouver modifiés par le processus lui-même. Des agences autonomes sont parfois créées, pour débloquer des situations, et permettre un dialogue. Cela a ainsi été le cas de l'Agence de recherche sur le Sida, qui a permis le dialogue entre chercheurs et malades. C'est le cas des agences nationales de gestion des déchets radioactifs, mises en place dans tous les pays qui travaillent cette politique, intermédiaires nécessaires entre élus locaux et associations d'un côté et les entreprises ou centres de recherche de l'industrie nucléaire de l'autre. Plus ces entreprises ont une bonne image de l'exercice de leurs responsabilités sociales (comme dans les pays nordiques), moins l'autonomie de l'agence est nécessaire.

11 - Commission nationale du débat public, autorité indépendante instaurée par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, en charge de mettre en œuvre la participation du public posé dans l'article 2 de la loi du 2 février 1995 relative à la protection de l'environnement, dite loi « Barnier », et par son décret d'application du 10 mai 1996. Pour chacun des débats qu'elle prend en charge, la CNDP désigne une commission particulière, dite CPDP.



La dimension locale est essentielle : dans plusieurs processus, les acteurs locaux, parce qu'ils se sont vus négligés, se sont progressivement invités à la table des négociations, en bloquant les démarches engagées. C'est le cas de la gestion des déchets radioactifs, qui a très souvent buté sur le refus local de sites de stockage. C'est aussi le cas des cultures d'OGM, où pendant plusieurs années la dimension locale a été refusée. Aujourd'hui un mouvement de régions sans OGM est puissant au niveau européen, et l'INRA a engagé un processus de travail spécifique autour d'un essai sur la vigne à Colmar ¹².

Par leur comportement, les acteurs doivent s'attacher à respecter l'esprit et la règle de ces processus. Les chercheurs doivent en particulier rendre accessibles à l'ensemble des acteurs intéressés leurs objectifs, leurs méthodes, leurs résultats, et les évaluations de leurs travaux. Ils doivent aussi savoir introduire dans les programmes d'étude les interrogations exprimées en dehors des cercles techniques (ou savants).

Le comportement des acteurs doit correspondre aux valeurs de rigueur, d'ouverture au dialogue, en particulier de capacité à écouter. Ce n'est pas toujours facile. Face à de nombreuses critiques plus ou moins fondées, et en tirant les leçons du passé, l'Andra avait ainsi été conduite à souligner en 2000 les valeurs qui guident son action : exemplarité scientifique et technique, en particulier expliquer les incertitudes; neutralité dans les relations locales, et disponibilité vis à vis de tous les acteurs; information fiable et complète sur les activités, les règles de la sûreté; enfin respect des limites du mandat de l'agence, sans déborder sur le rôle des autres, même pour leur rendre service...

Au delà de ces principes, l'attitude des experts professionnels (ingénieurs, techniciens ou chercheurs) impliqués dans les débats fait beaucoup pour son succès ou son échec. Deux aspects de cette attitude des experts méritent développement.

Les experts doivent d'abord être *au clair avec leur propre irrationalité*. On parle assez volontiers de la prétendue irrationalité du public, celle des experts est moins souvent mise en avant. Pourtant quand on voit comment des spécialistes du nucléaire sont tombés amoureux de leur technique... Autant il est normal d'être attaché à son travail, autant on doit se méfier d'un attachement à *l'objet* de son travail.

Selon sa culture, le technicien ne fait pas la même réponse technique à un problème donné : est-il plutôt dans la tradition « prométhéenne » (qui pense que « *la technique de l'homme pourra résoudre toute question* »), ou plutôt dans une tradition naturaliste (« *les mécanismes naturels sont sollicités, et à certaines conditions pourraient absorber le problème* ») ? Privilégie-t-il davantage une culture de gestion, ou est-il dans une tradition d'investissement ? Le débat est une forme d'épreuve, qui oblige l'expert à découvrir ses présupposés et sa dimension affective. C'est une des vertus d'un bon débat d'y contraindre.

En second lieu, le comportement des experts, techniciens ou chercheurs, doit savoir *mêler* « implication » et « distance ». C'est un équilibre difficile, que les travailleurs sociaux connaissent bien, confrontés qu'ils sont à une misère souvent insoluble. L'appui d'un superviseur aide à dominer ce qui peut parfois être du désarroi. Dans les débats publics sur la gestion des risques, cette exigence d'équilibre entre implication et distance n'est pas toujours facile à tenir.

C'est donc à un changement culturel qu'experts et scientifiques, pouvoirs publics et leurs partenaires sont appelés, pour tenir leurs rôles dans un mode d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques adapté à la situation sociale et économique d'aujourd'hui, très différente de celles qui prévalaient il y a une cinquantaine d'années, quand les principales organisations et institutions françaises ont été créées.

Modèles et scénarios au service des processus de décision

Si décider c'est piloter un processus impliquant dans la durée les différents acteurs, encore faut-il élaborer des alternatives, et en voir les conséquences dans le temps : modélisation et scénarios seront les outils de cette démarche prospective.

Le cas des déchets radioactifs, qui nous a servi à préciser les caractéristiques d'un processus d'élaboration de la politique publique impliquant les acteurs, comportant des temps de débat, va encore nous être utile pour analyser les appuis possibles de la modélisation des phénomènes physiques, chimiques ou biologiques, et voir l'apport d'une méthode de scénarios contrastés dans la préparation des décisions en fin d'étape. Par contre, aucune modélisation sociale n'a été considérée comme pouvant être menée.

La gestion à long terme des déchets radioactifs est, depuis au moins vingt ans, au cœur des controverses sur l'énergie nucléaire. Cette sensibilité de la société a conduit, sous le gouvernement de Michel Rocard, à l'adoption par le parlement d'un processus original – la loi du 30 décembre 1991, la loi Bataille ¹³. Cette loi définit trois axes de recherche, dont les résultats ont été présentés à l'échéance prévue de 2006 : la séparation et la transmutation ¹⁴, le stockage géologique et enfin l'entreposage de longue durée. Sur un site à la limite de la Meuse et de la Haute-Marne, l'Andra a réalisé un laboratoire souterrain, futur site possible pour un stockage géologique.

Dans le paysage international, la France est le seul pays à avoir ouvert aussi largement les options techniques, avec trois axes de recherche dont la séparation et la transmutation. C'est aussi le seul à travailler pour un éventuel stockage sur un site (Meuse - Haute-Marne), qui ne porte pas ou n'ait pas porté d'installation nucléaire.

¹³ - Du nom du député Christian Bataille qui, par la suite, conduisit plusieurs missions (1993) dans la suite de la loi qui porte son nom.

¹⁴ - Réduction accélérée et artificielle de la radio toxicité.

L'Andra, après plusieurs années d'études et de recherche depuis la surface et en laboratoire souterrain, a présenté mi-2005 un rapport¹⁵ qui conclut sur la faisabilité d'un stockage souterrain réversible dans ce site de l'est de la France. Un bilan provisoire des connaissances acquises avait été fait fin 2001, et avait fait l'objet d'une évaluation internationale. Ces dossiers sont disponibles pour tout débat, et ont été discutés localement au CLIS de Meuse - Haute-Marne.

La modélisation a été un outil très largement utilisé par l'Andra, et a été l'occasion de faire de la « belle science ». Il en est rendu compte dans le dossier produit, disponible pour les nombreuses évaluations, françaises ou internationales, que le projet exige. La démarche de modélisation s'appuie sur une analyse des phénomènes en jeu selon les différentes situations dans le stockage éventuel et dans son environnement, dans l'espace donc d'abord, mais aussi dans le temps, à court terme, celui de la gestion et à très long terme, à un million d'années.

Ont été pris en compte les phénomènes géologiques, depuis la prévision de la géomorphologie du bassin parisien à l'échéance d'un million d'années jusqu'à la prévision des mouvements des eaux souterraines, les phénomènes physiques, thermiques en particulier, biologique, avec les chaînes de transfert des radionucléides dans la bio masse, géo chimique... Une attention particulière a été apportée à la zone de quelques mètres autour du stockage, celle qui subit le plus de contraintes et dont l'évolution est donc sensible, puisqu'elle pourrait être le chemin d'un transfert des radionucléides vers la biosphère. Cette modélisation sert de base à la définition des caractéristiques d'un stockage, ainsi qu'à la démonstration de sûreté.

Réussir une telle démarche scientifique dans un projet technique suppose un certain nombre de conditions, que l'Andra a su réunir :

- avoir une politique scientifique explicitée, favoriser les structures coopératives dans les institutions de recherche, avec des groupes de recherche (GdR) appuyés sur le CNRS (dont un sur la modélisation, le GdR « Momas » et la plateforme « Alliances » commune au CEA, à l'Andra), avoir une politique de bourses de thèses, etc. ;
- conduire un programme scientifique autonome par rapport aux besoins immédiats du projet, avec différentes formes de financement, depuis l'accord de financement d'une bourse de thèse, jusqu'à la commande d'un programme d'expérimentation ;
- se doter d'une organisation adaptée, avec d'un côté une direction scientifique apte à piloter les programmes de recherche, à participer aux travaux et écrire les synthèses scientifiques, et de l'autre une direction des projets et une direction de la sûreté, sachant l'une et l'autre

tirer parti des résultats des recherche pour la conception des ouvrages, capables d'élaborer des modèles dégradés opérationnels, majorants pour la sûreté, et inspirer de nouveaux programmes de recherche ;

- et une direction générale assurant l'équilibre du jeu...

L'investissement dans la modélisation bio-, géo-, physico-chimique a été important, et les résultats nombreux, intégrés dans la conception d'un stockage éventuel et dans les calculs sur sa sûreté. Par contre, il y a eu **un relatif échec de l'interaction des sciences sociales** avec le projet. Par formation ou par expérience les dirigeants de l'Andra avaient une certaine proximité avec les sciences sociales, et le conseil scientifique de l'Andra comportait un scientifique de ce secteur. Pourquoi la construction de programmes de recherche en sciences sociales n'a-t-elle pas pu se faire ? À ce stade deux motifs peuvent être invoqués pour tenter une première explication de cet échec :

- toute étude ou recherche en sciences sociales autour de la question controversée des déchets radioactifs et autour des sites qui pourraient les accueillir est toujours perçue comme partie à la négociation, si elles sont réalisées, financées, ou même tout simplement supposées être financées par un des acteurs. Ainsi ont été jugées comme impossibles des recherches sociologiques imaginées par EDF pour comprendre le refus des populations des sites répertoriés comme éventuels sites d'étude du stockage en formation granitique : ces investigations auraient localement bien évidemment été comprises, malgré la décision du gouvernement de ne pas poursuivre cette voie, comme une reprise des projets ;
- il n'est pas facile de travailler sur le jeu des acteurs, sur les partenaires en cause, d'autant plus qu'ils sont puissants. On voit mal le secteur nucléaire se laisser étudier dans son fonctionnement interne, ou dans ses rapports avec la société et ses représentants politiques. Mais si on se limite à étudier la sociologie des populations concernées par un stockage de déchets pour voir comment mieux faire accepter la décision, on crée une situation de déséquilibre que l'on peut juger inacceptable au plan de l'équité.

La préparation des décisions, et en particulier de la loi qui doit organiser la suite du processus à partir de 2006-2007, s'est donc fondée sur les dossiers techniques élaborés par l'Andra pour le stockage géologique et par le CEA pour les deux autres axes de recherche, et sur les analyses et débats qui ont été organisés soit par le parlement (OPECST), soit par la CNDP, et localement par le CLIS ou les départements concernés.

Pourtant il n'est pas possible de se contenter d'apporter au débat les seules modélisations géologiques ou physico-chimiques. Pour répondre à la question « **Que faut-il décider, quand et comment ?** », nous avons tenté, en utilisant la légitimité des comparaisons internationales, de **formuler des scénarios** pour la France, qui essaient d'intégrer les dimensions techniques et financières avec un jeu supposé des acteurs.

15 - Cf. le site de l'Andra <http://www.andra.fr> : « Les recherches de l'Andra sur le stockage géologique des déchets radioactifs à haute activité et à vie longue, résultats et perspectives » (2005).



L'expérience des autres pays engagés dans la production d'énergie nucléaire a inspiré trois scénarios contrastés, le premier, «à l'allemande», où les décisions sont gelées ; le second, «à la nordique», avec des stratégies explicites et un fort engagement local ; et le troisième, «à la britannique» (ou à la belge, ou peut-être «à la française»), où l'on avance dans l'ambiguïté avec le minimum de décisions publiques. Ces scénarios ne veulent pas être probables, ils obligent à voir les moteurs qui poussent à avancer et mettent en évidence des liens et de contradictions parfois ignorées. Ils illustrent ce que certains auteurs appellent «la dépendance du sentier» : que l'on prenne ou non des décisions, le déroulement dans le temps conduit quelque part.

Scénario 1, à l'allemande, où l'on ne décide rien à l'échéance prévue

Le moteur de ce scénario est la rencontre des positions politiques des écologistes et des soucis des financiers de l'énergie nucléaire de réduire les engagements de long terme, et donc de limiter les provisions dans les comptes des entreprises impliquées. L'accent est mis sur la pression à la baisse des coûts de production de l'électricité. Cela conduit à envisager le déroulement suivant des décisions :

- **à court terme**, aucune décision n'est prise pour de nouveaux engagements de recherche et de projets dans la gestion des déchets radioactifs. Cela pourrait conduire la France à la fermeture du laboratoire de Bure sous deux à trois ans et à abandonner la perspective de la transmutation des déchets dans des réacteurs spécifiques, une des voies de recherche du CEA ;

- **à moyen terme**, l'augmentation de l'inventaire peut conduire à la réalisation d'un entreposage des combustibles usés MOX (ceux les plus radioactifs, qui contiennent le plus de plutonium), dans le cadre industriel d'Areva. Par ailleurs les entreposages existant à La Hague et à Marcoule s'étendent ;

- **à long terme**, un stockage pourra devenir nécessaire et, si des moyens financiers subsistent, il pourrait se réaliser dans un site déjà nucléarisé (comme cela se pratique dans tous les autres pays), soit dans l'argile silteuse de Marcoule (une formation géologique déjà étudiée par l'Andra depuis la surface dans les années quatre-vingt-dix), ou dans le granite de la pointe du Cotentin, à proximité de La Hague.

Paradoxalement ce scénario d'attente, centré sur l'entreposage, est viable tant que le nucléaire subsiste : les compétences existent, les financements aussi, les entreposages sont surveillés,. C'est le moins coûteux.

Scénario 2, à la nordique : « le stockage au plus tôt »

Ce scénario transpose en France les positions prises par la Suède ou la Finlande au niveau local, et par le Canada au niveau national. Deux moteurs de natures différentes sont à l'œuvre : la vertu des responsables qui pousse à

ne pas charger les générations futures, et le souci de la bonne image commerciale du nucléaire. Dans ce scénario, on décide pour aboutir le plus rapidement possible à un stockage, et à travers un processus par étapes avec des rendez-vous tous les trois ou cinq ans, impliquant les collectivités territoriales :

- **à court terme** : une stratégie de gestion pour tous les déchets radioactifs est adoptée. Pour les déchets les plus toxiques le choix « de principe » d'un stockage géologique dans le secteur Meuse - Haute-Marne est fait, tenant compte du processus passé. Le jeu des acteurs est clarifié en donnant à l'Andra la responsabilité de l'entreposage à long terme des déchets. Enfin un contrat entre l'État et les collectivités territoriales concernées est élaboré (avec des objectifs de développement local), et un fonds dédié à la couverture des charges futures est créé, alimenté par les producteurs ;

- **à trois ou cinq ans** : allant au-delà de la décision de principe, un avant-projet est approuvé, qui donne en particulier une définition précise du site d'un stockage. Un entreposage dédié aux combustibles usés MOX est décidé. Le laboratoire reste en fonctionnement pour toute la durée des études (dix ans) et pendant la réalisation et l'exploitation du stockage ;

- **à vingt ans** : définition d'une politique énergétique pour la France dans l'Europe qui arrête la destination à donner aux combustibles usés MOX en particulier, qui contiennent l'essentiel du plutonium produit ; autorisation donnée d'exploiter le stockage, sauf veto local au cas où le contrat n'aurait pas été respecté ;

- **à long terme** : fermeture progressive du stockage, poursuite des recherches et observations en laboratoire.

Ce scénario est celui où l'action conduite est la plus visiblement structurée, c'est le plus crédible potentiellement vis-à-vis de l'opinion. Il donne aux collectivités territoriales une bonne capacité de négociation, dès 2006, avec l'élaboration d'un véritable contrat traitant de la sûreté, du développement, et de la façon dont les collectivités participent à la décision. Ce scénario permet de disposer à partir de 2020 d'installations pour le démantèlement des installations existantes. C'est aussi celui qui autorise un arrêt du nucléaire le plus tôt. Ce n'est pas le moins coûteux...

Scénario 3 : « ambigüités », « laisser croire que tout reste ouvert »

Ce scénario a les mêmes moteurs que le scénario 2 et surtout la volonté de fermer le cycle du combustible avec un stockage. Mais on ne veut envisager qu'un minimum d'engagements publics et de décisions nationales débattues. Rien n'arrive à se concrétiser en stratégies explicites. Cela conduirait à une seule décision, celle de prolonger le laboratoire de Bure, sans autre engagement, et en laissant le jeu souterrain des acteurs conduire la suite :

- à **court terme** : on se contente de décider la poursuite des travaux à Bure sur dix à quinze ans, dans le cadre de la loi de 1991 prolongée avec ses mêmes instruments, évaluation indépendante par une commission de scientifiques (la CNE), avec le CLIS et l'accompagnement économique, sans l'inscrire dans une stratégie, sans afficher un choix de principe sur le stockage géologique ;

- à **moyen terme** : on peut penser qu'en fonction des besoins, il y aura dans ce scénario une extension des capacités d'entreposage, mais dans le cadre des industries du nucléaire ;

- à **long terme** : ce scénario peut évoluer soit comme le premier en cas d'échec local en Meuse - Haute-Marne, ou en cas d'accord local, vers le second (« un stockage »).

C'est le scénario le plus flexible et il est moins coûteux pour les propriétaires de déchets que le scénario 2. Il porte une grosse ambiguïté : ne s'agit-il pas de prendre le moins d'engagements possibles, le but étant de montrer que l'on *peut* résoudre la question des déchets radioactifs, mais *sans avoir à le faire*, ou au moins le plus tard possible.

Il est moins engageant vis-à-vis des collectivités territoriales, qui ont d'autant moins de capacité de négociation que la stratégie est ambiguë. L'inconvénient majeur, facteur d'instabilité de ce scénario, est son absence de visibilité dans l'action, l'absence de confiance sur lequel il est bâti, qui peut favoriser les résistances, et rendre les décisions difficiles, comme on l'a vu dans beaucoup de pays.

À travers cet exercice apparaissent des alliances ou des contradictions souvent dissimulées. Le premier scénario a l'avantage de montrer que l'absence de décision n'arrête pas les évolutions, qui avec le temps conduisent à des situations qui ne sont pas nécessairement souhaitées, comme un stockage à Marcoule ou près de La Hague. On voit aussi que l'effort d'explicitation de la stratégie offre une meilleure prise aux différents acteurs, et est source d'une plus grande confiance dans les décisions prises. Mais on comprend combien dans le contexte de nombreux pays, et en France en particulier, est forte l'inclination à verser dans le troisième, où l'ambiguïté est cultivée.

Ces trois scénarios types peuvent être utiles dans d'autres situations. Le cas des pesticides pourrait être traité selon la même méthode, en s'appuyant sur l'expertise collective réalisée en 2005 par l'INRA et le Cemagref¹⁶, et en dégageant trois scénarios :

- dans le premier, aucune décision, ne suit l'expertise collective INRA - Cemagref, les tensions entre les exigences environnementales et les contraintes de l'agriculture bloquent le processus, des recherches partielles se poursuivent, on attend un déblocage venant de l'Union européenne ;

- dans le second, une stratégie explicite est décidée, avec des étapes, et impliquant la recherche : objectifs de limitation des *transferts des pesticides* vers l'environnement, dispositif d'*observation* de la situation, mise au point de *nouveaux systèmes* et adoption de production...

- dans le troisième, on bouge juste ce qu'il faut pour ne pas bloquer, ni trop choquer, mais on cultive l'ambiguïté sur le contenu réel des actions et leur ampleur. Ce qui caractérise ce scénario, c'est probablement l'absence de dispositif d'observation, qui permettrait une évaluation.

C'est le second scénario qui permettrait à tous les acteurs d'anticiper les conséquences des règlements européens, sur la qualité des eaux, sur l'évaluation des produits chimiques. Mais il est difficile à mettre en œuvre dans une dualité conflictuelle entre agriculture et environnement.

En conclusion

Notre parcours nous a conduits à travers les âges de la décision publique, en visitant plusieurs processus de leur préparation, d'abord ceux de la gestion des déchets radioactifs, en faisant connaissance des acteurs...

La définition d'un processus d'élaboration de la décision publique et d'une structure d'acteurs (y compris la recherche) est indispensable pour avancer solidement, mais cette définition est en soi un enjeu, le résultat d'un itinéraire, d'une mise en mouvement par un moteur, qu'il s'agit de bien identifier. Les lieux et temps pour un débat ouvert sont indispensables comme partie du processus, c'est une nécessité pour une réelle interaction entre parties prenantes. D'autant plus qu'ils sont proches du pilotage du processus, et impliqués dans les débats, experts et techniciens ont par leur comportement un impact fort sur la confiance qui sera accordée aux décisions prises. La distance qu'ils réussissent à avoir vis-à-vis de l'objet technique qu'ils travaillent en est un des paramètres.

Nous avons pu voir l'utilité de la modélisation mathématique, mais aussi les difficultés d'intégrer les sciences humaines et sociales, hors l'économie. D'où le recours à une méthode empirique d'écriture de scénarios contrastés, associant données physiques et sociales dans le jeu des acteurs.

Notre démocratie fonctionne mieux, les décisions sont plus robustes quand elles sont prises dans le cadre tel que défini ci-dessus. Et quand elles se situent dans des stratégies explicites.

16 - Pesticides, agriculture et environnement, réduire l'utilisation des pesticides et en limiter les impacts environnementaux, décembre 2005. Téléchargeable sur le site du Cemagref ou celui de l'INRA.



Bibliographie

- Andra, 2005, *Les recherches de l'Andra sur le stockage géologique des déchets radioactifs à haute activité et à vie longue, résultats et perspectives*. <http://www.andra.fr>
- Barthe Y., *Le pouvoir d'indécision. La mise en politique des déchets nucléaires*, Paris, Economica, 2005
- Callon M., Lascoumes P., Barthe Y. (2001), *Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique*, Éditions du Seuil, Paris
- Godard O., 2000, « *Le principe de précaution, une nouvelle logique de l'action, entre science et démocratie* », revue Philosophie politique Paris.
- Hatchuel A., 2001, *Agir public et conception collective : l'expertise comme processus démocratique*, dans « Expertise et débat public », Éditions de l'Aube, Paris
- IRAM, Note Thématique N° 1 Juin 2005 : « *Entreprise, IMF, OSI* » : *La gouvernance concerne tout type d'organisation*, <http://www.iram-fr.org>.
- INRA et Cemagref, décembre 2005 : *Pesticides, agriculture et environnement, réduire l'utilisation des pesticides et en limiter les impacts environnementaux*, <http://www.cemagref.fr> ou <http://www.inra.fr>
- IRSN 2006, Baromètre : *La perception des situations à risques par les Français*, résultats d'ensemble, avril 2006, <http://www.irsn.fr>
- Le Bars Y., 2002, *Les processus de gestion des déchets radioactifs*, « Gérer les risques collectifs », chap. 8, p. 157-178, Éditions de l'Aube Datar, série Bibliothèque des territoires, 2002.
- Le Bars Y. 2004, *La gestion de déchets radioactifs de haute activité, prototype d'une démarche socio-technique*, in *Revue Administration*, revue du corps préfectoral.
- G. Massardier, 2003, *Politiques et actions publiques*, A. Colin.
- L. Sfez, « *La décision* », Éditions Que sais-je? n°2181, Paris.





Direction de la Prévention des pollutions et des risques
Sous-direction de la Prévention des risques majeurs
20, avenue de Ségur, 75302 Paris 07 SP
<http://www.ecologie.gouv.fr> - <http://www.prim.net>



Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques
9, rue Juliette Récamier 69456 Lyon Cédex 06
<http://www.certu.fr>