ÉNERGIES RÉSEAUX MOBILITÉS

Manifeste pour le développement de la concertation

Atlante

nos énergies se rencontrent

conseil en stratégie opérationnelle

« LA CONCERTATION EST L'ACTION, POUR PLUSIEURS PERSONNES,
DE S'ACCORDER EN VUE D'UN PROJET COMMUN ».

ELLE SE DISTINGUE

DE LA NÉGOCIATION EN CE QU'ELLE N'ABOUTIT PAS
NÉCESSAIREMENT À UNE DÉCISION, MAIS QU'ELLE VISE À LA PRÉPARER.

DE LA CONSULTATION EN CE QU'ELLE NE SE RÉSUME PAS À UNE DEMANDE
D'AVIS MAIS SUPPOSE LA CONFRONTATION ENTRE LES PARTIES, L'ÉCHANGE
D'ARGUMENTS, L'EXPLICITATION DES POINTS DE VUE DE CHACUN.

DE LA MÉDIATION EN CE QU'ELLE NE FAIT PAS OBLIGATOIREMENT INTERVENIR
UN TIERS POUR FACILITER LA RECHERCHE D'UN ACCORD ENTRE LES PARTIES.

EDITO

« Nous n'avons plus le choix. Il faut désormais informer les riverains, concerter et co-construire autant que possible les projets pour garantir leur réussite ». Cet avis, exprimé par Matthieu LAFAURIE, directeur de la Communication et des Relations Institutionnelles de LISEA*, reflète-t-il l'état d'esprit actuel des porteurs de projets industriels ?

Dans le contexte post-COP21, le dialogue semble plus que jamais d'actualité. Une réforme du « dialogue environnemental » a ainsi été engagée et une ordonnance doit être adoptée en ce sens d'ici mi-2016. Le texte, encore à l'état de projet, décrit les mécanismes d'une concertation en amont des projets, plans et programmes susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement.

Cette tendance dépasse le simple cadre de l'action publique. La récente multiplication des scandales environnementaux et sanitaires amène les citoyens à remettre en cause les expertises traditionnelles et les paroles officielles. Ces derniers cherchent désormais à produire eux-mêmes des connaissances alternatives, perçues comme plus légitimes.

Pour pouvoir appréhender ces connaissances alternatives, les industriels adoptent des démarches de dialogue et de co-construction avec l'ensemble de leurs parties prenantes : institutions, entreprises partenaires, société civile ou simples citoyens. Parce qu'elle présente les conditions d'un dialogue structuré avec l'ensemble de ces parties prenantes, la concertation offre un certain nombre de garanties pour mener à bien des projets industriels d'ampleur. Se distinguant tant de la délibération que de la négociation ou du dialogue social, elle peut être envisagée comme une aspiration à trouver collectivement des formes d'intérêt commun autour de deux piliers : l'information et la co-construction.

Pour que la concertation bénéfice à l'entreprise et, *in fine*, à la collectivité, encore faut-il être en mesure de maîtriser les ressorts d'un tel processus. C'est pourquoi nous avons rédigé cette publication qui, nous l'espérons, vous offrira des pistes concrètes pour mettre en œuvre une concertation.

** LISEA est l'entreprise privée gestionnaire de la **Ligne à Grande Vitesse Sud Europe Atlantique (SEA)**, dont la concession lui a été confiée pour 50 ans par SNCF RESEAU (ex-RFF).*

REMERCIEMENTS

La réalisation de cette publication a été rendue possible grâce aux concours de trois experts de la concertation à qui nous souhaitons exprimer toute notre gratitude pour avoir accepté de partager leurs expériences. Cette publication a été nourrie grâce à leurs convictions et la richesse de leurs exemples.

Isabelle Drochon, responsable des relations externes du Projet Compteurs Communicants Gaz entre 2009 et 2015 au sein de GRDF ;

Matthieu Lafaurie, directeur de la Communication et des Relations Institutionnelles, LISEA – La Ligne Grande Vitesse Sud Europe Atlantique ;

Christophe Leblanc, responsable du développement et de la concertation pour le projet éolien en mer de Dieppe-Le Tréport, pour le compte d'ENGIE.

Nous voudrions aussi remercier tous les membres du cabinet qui ont participé à la réalisation de ce document et tout particulièrement les consultants spécialisés sur notre offre de « stratégie de relations externes », Guillaume Fournel et Emilie Gaub.

Céline Chanez et Benjamin Signarbieux, Associés du cabinet Atlante.

SOMMAIRE

4 RAISONS DE SE LANCER DANS LA CONCERTATION p. 07

01. INFORMER LES PARTIES PRENANTES p. 08

02. RÉDUIRE LES RISQUES p. 09

03. AMÉLIORER LE PROJET p. 10

04. S'INSCRIRE DANS UN MODE DE DÉCISION RÉSOLUMENT MODERNE p. 11

LES CLEFS D'UNE CONCERTATION RÉUSSIE p. 17

01. LES PRINCIPES INTANGIBLES À TOUTE CONCERTATION p. 18

02. LES ÉTAPES À RESPECTER p. 19

4 RAISONS DE SE LANCER DANS LA CONCERTATION

Les démarches de concertation sont aujourd'hui majoritairement initiées sur la base d'obligations juridiques. Souvent perçues comme contraignantes par les porteurs de projets, ces démarches présentent pourtant un certain nombre d'avantages, dont les entreprises devraient tirer profit bien au-delà de la simple obligation légale.

01. INFORMER LES PARTIES PRENANTES

Tout projet qui a un impact sur les citoyens, leur vie de tous les jours ou leur environnement suscite des interrogations qui, si elles restent sans réponse, peuvent devenir des sources d'inquiétudes et donc de blocages potentiels pour l'industriel.

INFORMER LES PARTIES PRENANTES SUR LES MODALITÉS CONCRÈTES DU PROJET

Ce sont souvent ces modalités qui suscitent des blocages car le projet intervient comme un élément perturbateur des habitudes et des équilibres de la vie locale. Informer sur ces modalités et répondre aux préoccupations des parties prenantes au projet permet de lever, en amont, un certain nombre de réserves.

IDENTIFIER DES INTERLOCUTEURS RELAIS QUI VÉHICULERONT L'INFORMATION AUPRÈS D'UN LARGE PUBLIC

Dans le cadre d'un projet concernant l'ensemble des habitants d'un quartier ou d'une ville le porteur de projet ne pourra informer directement et en toute transparence l'ensemble des habitants.
C'est pourquoi les participants au débat public doivent être perçus comme autant de relais de communication du projet. Pour ce faire, le porteur de projet peut mettre à disposition des participants au débat des outils de communication adaptés. Le message porté est d'autant plus facilement accepté qu'il est porté par des acteurs qui n'ont, ***a priori***, pas d'intérêts directs dans le projet et qui sont considérés comme légitimes par le plus grand nombre.

FAIRE CONNAÎTRE SA MARQUE DU GRAND PUBLIC

Même si un débat public ne doit pas être assimilé à une simple opération de communication, il permet néanmoins au porteur de projet de communiquer, directement ou indirectement, sur son secteur d'activité. La concentration permet ainsi de se faire connaître et d'être identifié comme un acteur reconnu du secteur considéré.

–FOCUS–

UN BLOCAGE ISSU DE L'ABSENCE DE DIALOGUE : L'EXEMPLE DE L'USINE DE RECYCLAGE DE NONANT-LE-PIN

A NONANT-LE-PIN, DANS L'ORNE, À PROXIMITÉ DU CÉLÈBRE HARAS DU PIN, UNE ENTREPRISE SPÉCIALISÉE DANS LE RECYCLAGE A SOUHAITÉ OUVRIR LE PLUS GRAND CENTRE DE DÉCHETS AUTOMOBILES D'EUROPE. LES AUTORISATIONS ADMINISTRATIVES ONT ÉTÉ OBTENUES, MAIS FAUTE D'UN ÉCHANGE CONSTRUCTIF AVEC L'ENSEMBLE DES PARTIES, ET NOTAMMENT AVEC LES ASSOCIATIONS DE RIVERAINS, LA SITUATION S'EST TENDUE SUR LE TERRAIN. LES ASSOCIATIONS ASSURENT QUE L'ACTIVITÉ DE L'ENTREPRISE EN QUESTION POLLUERA LES SOUS-SOLS ET METTRA EN DANGER LA SANTÉ DES RIVERAINS ET DES CHEVAUX, QUI FONT LA RENOMMÉE DE LA RÉGION. L'ENTREPRISE SOUTIENT QUE TOUTES LES ÉTUDES ONT ÉTÉ MENÉES ET QUE LE SOUS-SOL PRÉSENTE LES CARACTÉRISTIQUES REQUISES POUR ÉVITER TOUT DOMMAGE. APRÈS DEUX JOURS D'EXPLOITATION, LE SITE A DÛ FERMER, BLOQUÉ PAR LES OPPOSANTS AU PROJET. UNE SITUATION QUI AURAIT SANS DOUTE PU ÊTRE ÉVITÉE SI UNE RÉELLE CONCERTATION LOCALE AVAIT ÉTÉ ENTREPRISE.

02.
RÉDUIRE LES RISQUES

DÉCIDER DU LANCEMENT DU PROJET

Grâce à la concertation en amont du projet, son porteur acquiert une bonne connaissance du terrain et de ses parties prenantes, renforçant ainsi sa capacité future à tenir les délais et à respecter son budget, ou même sa décision à lancer ou non *in fine* le projet.

RÉUNION DE RESTITUTION DU DÉBAT PUBLIC SUR LE PROJET DE CENTER PARCS AU ROUSSET, LE 4 SEPTEMBRE 2015 À MARIZY.

ENCADRER L'OPPOSITION AU PROJET

Le débat public permet de circonscrire les risques liés à cette potentielle opposition. Donner un cadre d'expression aux divergences est un préalable à tout règlement des conflits. Si toutes les positions ne sont pas conciliables, des propositions consensuelles, faites sur la base du compromis, peuvent émerger d'un débat public et ainsi éviter les blocages opérationnels.

FAVORISER LA MOBILISATION DE SOUS-TRAITANTS POTENTIELS

La concertation avec les parties prenantes permet également de sensibiliser d'éventuels sous-traitants en amont du lancement opérationnel du projet. Une telle mobilisation facilite leur réactivité lorsque les appels d'offres sont lancés. Dans le cas d'un appel d'offres dans une filière peu mature (l'éolien en mer par exemple), la concertation donnera le temps aux sous-traitants potentiels de développer les compétences nécessaires à la réalisation du projet.

03. AMÉLIORER LE PROJET

IDENTIFIER LES BESOINS

L'organisation de la concertation présente également l'avantage de mieux calibrer le projet aux attendus. Cela est d'autant plus vrai lorsque les parties prenantes au débat public seront, demain, les utilisateurs de l'infrastructure concernée. La concertation avec ces parties prenantes contribue ainsi à la réduction des coûts futurs d'adaptation.

MOBILISER DE NOUVELLES EXPERTISES

La concertation permet de mettre en avant de nouvelles expertises, complémentaires avec les expertises techniques et scientifiques des entreprises. Ces expertises, dites d'usage, sont nourries par la connaissance des spécificités locales. De nombreuses expériences montrent que le dialogue entre le porteur de projet et les riverains permet de faire émerger des nouvelles solutions techniques, plus adaptées aux réalités locales.

> *Les ingénieurs travaillent à partir de modèles pour designer les projets. Ces modèles sont adaptés à la plupart des situations mais ils doivent être validés sur le terrain.*
>
> *Il y a parfois des zones où le modèle doit donc être complété et affiné. Il n'y a alors que les habitants qui ont derrière eux des décennies de vie dans cet endroit, dans cette vallée, qui sauront dire quelle solution doit être retenue.*

MATTHIEU LAFAURIE

–FOCUS–

DANS LE CADRE DE LA RÉHABILITATION D'UN SITE ANCIENNEMENT OCCUPÉ PAR L'USINE KODAK À VINCENNES, UN COLLECTIF LOCAL A CROISÉ LES DONNÉES COLLECTÉES PAR LE BUREAU D'ÉTUDE AVEC SES PROPRES INFORMATIONS REÇUES DE RIVERAINS ET D'ANCIENS EMPLOYÉS DU SITE ET ANALYSÉ DE FAÇON APPROFONDIE LES RAPPORTS FOURNIS. CELA A APPORTÉ DE LA ROBUSTESSE ET UN SURCROÎT DE PRÉCISION À LA DESCRIPTION DU SITE (PAR EXEMPLE, SUR LES ENTRÉES D'EAU DE PROCESS DEPUIS LES ÉGOUTS DANS CERTAINS SOUS-SOLS PAR LE PASSÉ) ET MIS EN ÉVIDENCE DES ZONES D'OMBRE SUR L'HISTORIQUE, OU ENCORE UNE INCERTITUDE SUR LA SITUATION D'UN PUIT À GAZ PAR RAPPORT À DES INFRASTRUCTURES SOUTERRAINES.

COMRISK (2008), *GUIDE POUR L'IMPLICATION DES POPULATIONS DANS L'ÉVALUATION ET LA GESTION DES SITES ET SOLS POLLUÉS*, P. 47

04. S'INSCRIRE DANS UN MODE DE DÉCISION RÉSOLUMENT MODERNE

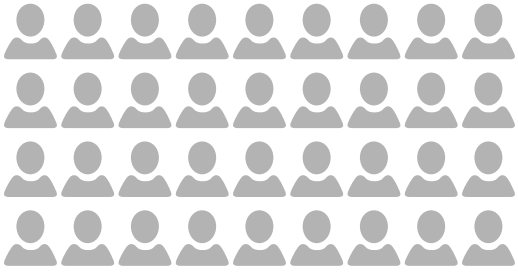
Grâce aux nombreux avantages qu'elle présente, la concertation s'est progressivement imposée dans le paysage de la prise de décision collective. Elle s'inscrit aujourd'hui dans un mouvement international et innovant qui répond aux aspirations des citoyens, désireux d'être associés aux projets les concernant.

UNE TENDANCE INTERNATIONALE...

Le renouveau de la démocratie participative (dont la concertation publique n'est qu'une expression parmi d'autres) depuis près d'un demi-siècle s'inscrit dans un mouvement international, initié autour de préoccupations environnementales.

L'adoption de la Convention d'Aarhus en 1998 est venue consacrer trois droits principaux : l'accès du public à l'information environnementale, la participation du public à la prise de décision environnementale et l'accès à la justice en matière d'environnement. La Convention d'Aarhus est le seul texte de droit international relatif à la participation du public. Elle a été signée par 47 Etats et est inscritedans le droit français depuis le 12 septembre 2002.

C'est ainsi en partie sous l'influence du droit international que la France s'est progressivement dotée d'un ensemble de dispositifs législatifs et réglementaires en matière de concertation (voir focus page 13).



86%

DES FRANÇAIS PARTICIPERAIENT À UN PROCESSUS DE CONCERTATION S'ILS EN CONNAISSAIENT L'EXISTENCE.

DÉCIDER ENSEMBLE, MAI 2014

... QUI CORRESPOND AUX ASPIRATIONS ACTUELLES DES CITOYENS VERS PLUS DE PARTICIPATIF

En France, la multiplication des instances de concertation (Conseil Economique Social et Environnemental, Commission Nationale du Débat Public, Commissions locales de l'eau, Commissions locales de l'information…) témoigne d'une forte aspiration au débat public comme moyen de rapprocher le citoyen de l'expert et du politique.

Cette aspiration se retrouve notamment dans le champ de l'économie participative, qui pose pour principe que toute personne devrait avoir son mot à dire pour une décision, et ce de façon proportionnelle au degré où cette décision l'affecte.

77%

DES FRANÇAIS ESTIMENT QUE L'ÉCONOMIE PARTICIPATIVE ET COLLABORATIVE EST AMENÉE À SE DÉVELOPPER CAR S'INSCRIVANT DANS UNE TENDANCE DE FOND.

IPSOS SOPRA STERIA CRÉDIT AGRICOLE ASSURANCES, SEPT. 2015

UNE DÉMARCHE INNOVANTE

La démarche de concertation, qui apparaît encore dans le secteur privé par bien des égards comme une innovation, sera demain un passage obligé pour toute entreprise souhaitant développer des activités industrielles d'envergure au sein des territoires. Développer aujourd'hui des projets industriels en concertant permet d'apparaître comme une entreprise moderne et innovante auprès des clients, des médias et plus largement du grand public. Cela participe à une bonne image en termes de Responsabilité Sociale d'Entreprise.

–FOCUS–

LE CANADA À L'AVANT-GARDE

LE CANADA A ÉTÉ UN PAYS AVANT-GARDISTE EN MATIÈRE DE CONCERTATION, NOTAMMENT ENVIRONNEMENTALE. DEPUIS 1972, LES PROJETS AYANT UN IMPACT POTENTIEL POUR L'ENVIRONNEMENT DOIVENT FAIRE L'OBJET D'ÉTUDES PRÉALABLES, SOUS L'AUTORITÉ DU BUREAU D'AUDIENCE PUBLIC SUR L'ENVIRONNEMENT (BAPE). LE BAPE EST LA PORTE D'ENTRÉE DES CITOYENS DANS LE PROCESSUS D'AUTORISATION DES PROJETS. IL TIENT SES SÉANCES PUBLIQUES DIRECTEMENT DANS LES MILIEUX CONCERNÉS PAR LES PROJETS ET MOBILISE L'ENSEMBLE DES PARTIES PRENANTES. SON AUTORITÉ EST RECONNUE PAR TOUS (ONG, MILIEUX ÉCONOMIQUES, POLITIQUES) CE QUI FAVORISE LES ÉCHANGES ÉCLAIRÉS. LES SÉANCES DU BAPE SONT AUJOURD'HUI INTÉGRALEMENT DIFFUSÉES EN LIGNE, CE QUI PERMET AUX INTERNAUTES DE POSER LEURS QUESTIONS SANS ÊTRE PHYSIQUEMENT PRÉSENTS EN SÉANCE.

> *On considérait auparavant qu'un projet était autonome et pouvait se gérer en vase clos. Le monde est aujourd'hui plus complexe. Il faut alors mettre l'ensemble des acteurs autour de la table, en amont, pour appréhender toutes les dimensions du projet. C'est la seule façon d'anticiper les impacts du projet sur chacun, à l'interne comme à l'externe.*
>
> ISABELLE DROCHON

LE CADRE JURIDIQUE FRANÇAIS DE LA CONCERTATION

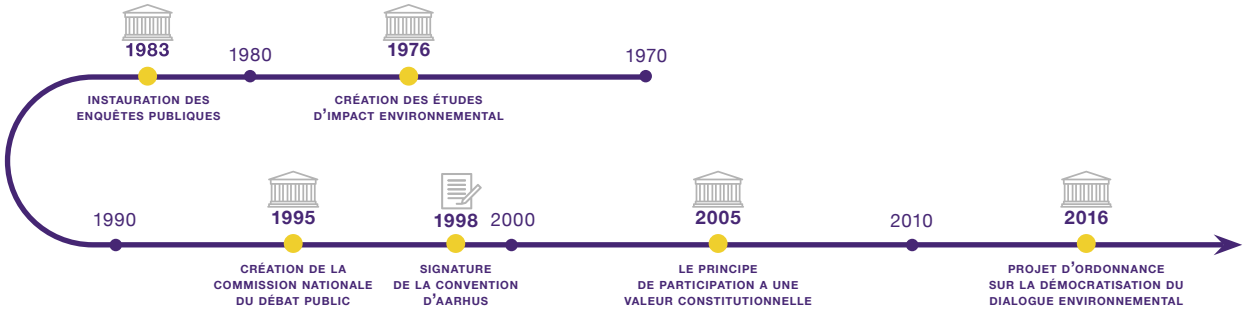
SOUS L'INFLUENCE DU DROIT INTERNATIONAL, LA FRANCE S'EST PROGRESSIVEMENT DOTÉE D'UN ENSEMBLE DE DISPOSITIFS LÉGISLATIFS ET RÉGLEMENTAIRES EN MATIÈRE DE CONCERTATION. **D'ABORD CANTONNÉ AUX SUJETS ENVIRONNEMENTAUX, LE PRINCIPE DE PARTICIPATION DU PUBLIC A PROGRESSIVEMENT GAGNÉ D'AUTRES CHAMPS (AMÉNAGEMENT, URBANISME, INFRASTRUCTURES…).**

LA LOI RELATIVE À LA PROTECTION DE LA NATURE DU 10 JUILLET 1976 A NOTAMMENT INSTITUÉ LES ÉTUDES D'IMPACT ENVIRONNEMENTAL POUR LES PROJETS DITS DE « PETITE DIMENSION », PUIS A ÉTÉ POSÉ, EN 1983 LE PRINCIPE DE LA **GÉNÉRALISATION DES ENQUÊTES PUBLIQUES** POUR LES GRANDS PROJETS D'INFRASTRUCTURES (LOI DITE « BOUCHARDEAU »).

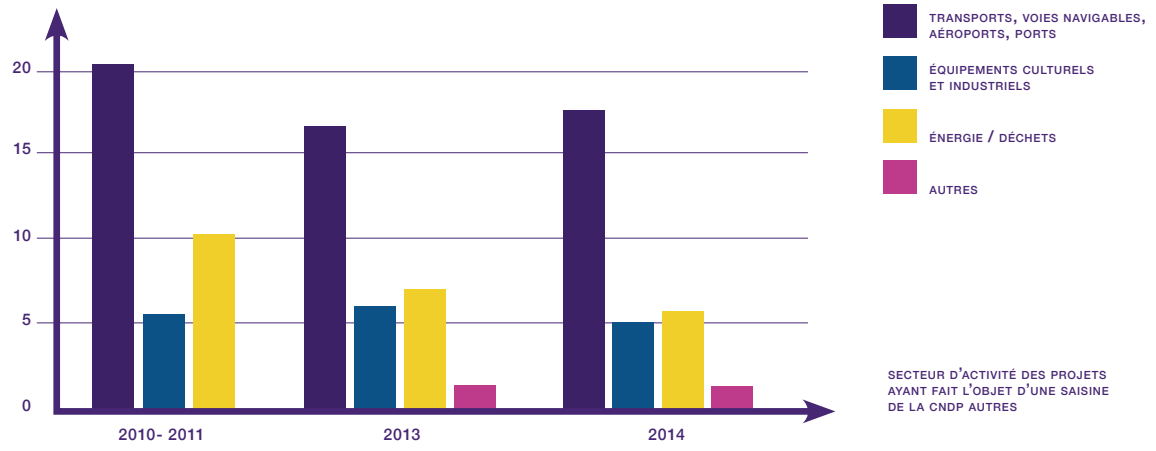
LES PROJETS DE TAILLE PLUS IMPORTANTE, DONT L'IMPACT SUR L'ENVIRONNEMENT ET L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE EST JUGÉ PARTICULIÈREMENT SIGNIFICATIF, SONT ENCADRÉS PAR UN DISPOSITIF PARTICULIER : LE DÉBAT PUBLIC.

LA LOI DU 2 FÉVRIER 1995, DITE « **LOI BARNIER** » A CRÉÉ LA COMMISSION NATIONALE DU DÉBAT PUBLIC (CNPD) ET INSTITUTIONNALISÉ CE TYPE DE PROCÉDURE. EN 2002, LA LOI DÉMOCRATIE DE PROXIMITÉ A RENDU CET ORGANISME INDÉPENDANT EN LE TRANSFORMANT EN AUTORITÉ ADMINISTRATIVE INDÉPENDANTE. ENFIN, LA LOI DITE **GRENELLE II** (2010) EST VENUE PARACHEVER CET ENSEMBLE LÉGISLATIF EN MODERNISANT LES MODALITÉS DES ENQUÊTES PUBLIQUES.

LE PRINCIPE DE PARTICIPATION A AUJOURD'HUI UNE VALEUR CONSTITUTIONNELLE PUISQUE L'ARTICLE 7 DE LA CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT, ADOPTÉE EN 2005, RECONNAÎT À « TOUTE PERSONNE LE DROIT, DANS LES CONDITIONS ET LIMITES DÉFINIES PAR LA LOI, D'ACCÉDER AUX INFORMATIONS RELATIVES À L'ENVIRONNEMENT DÉTENUES PAR LES AUTORITÉS PUBLIQUES ET DE PARTICIPER À L'ÉLABORATION DES DÉCISIONS PUBLIQUES AYANT UNE INCIDENCE SUR L'ENVIRONNEMENT. » **LE NON-RESPECT DE CE PRINCIPE**, SANCTIONNÉ À DIVERSES REPRISES PAR LE CONSEIL D'ÉTAT, **EST DE NATURE À ENTRAÎNER L'ANNULATION DE GRANDS PROJETS.**

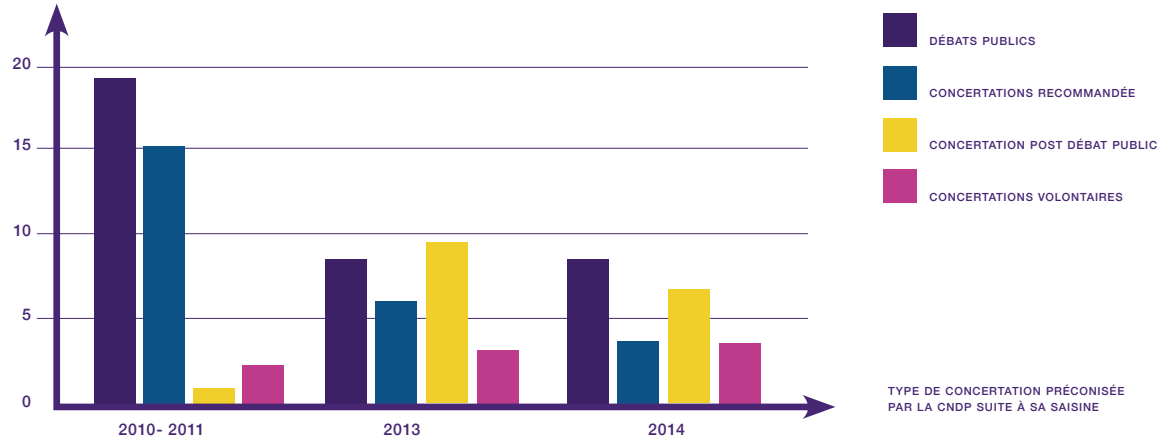


L'activité de la Commission nationale du débat public ces dernières années a notamment porté sur les projets de transports (ferroviaires, fluviaux…).



SECTEUR D'ACTIVITÉ DES PROJETS AYANT FAIT L'OBJET D'UNE SAISINE DE LA CNDP AUTRES

La saisine de la CNDP de façon volontaire par les porteurs de projet connaît un léger essor.



TYPE DE CONCERTATION PRÉCONISÉE PAR LA CNDP SUITE À SA SAISINE

LE RAPPORT D'ACTIVITÉ 2010-2011 CORRESPOND À LA PÉRIODE JUIN 2010 – SEPTEMBRE 2011. LES DONNÉES 2012 NE SONT PAS DISPONIBLES.

éport
S D'ÉCHELLE ENTRE DIFFÉRENTS ÉLÉMENTS
mettre à chacun d'apprécier les différences de hauteur entre ces éléments.
e schéma n'a pas vocation à présenter l'impact visuel de chaque élément. Il ne peut pas se substituer aux outils habituels de simulations
ls que les photomontages ou les panneaux circulaires. Il a été conçu pour permettre à chacun d'apprécier la hauteur d'une éolienne
MW au regard de différentes références identifiables sur le territoire et ne saurait être interprété hors de ce contexte précis.
CMA CGM
210
121
106
51
47
30

LES CLEFS D'UNE CONCERTATION RÉUSSIE

01. LES PRINCIPES INTANGIBLES À TOUTE CONCERTATION

Quelle que soit la forme de concertation qui sera retenue, celle-ci obéira forcément à un certain nombre de principes qui constituent la base de toute démarche de concertation.

TRANSPARENCE

La transparence de l'information conditionne la qualité des échanges. Cette transparence doit porter à la fois sur le projet et le processus de concertation lui-même. Le porteur de projet doit accepter de livrer certaines informations aux membres de la concertation, y compris en avant-première.

ÉCOUTE

L'écoute de l'ensemble des parties à la concertation favorise l'instauration d'un climat de confiance, propice au dialogue apaisé. Il est vertueux que des avis s'opposent au sein d'une concertation. Mais ces avis doivent être exposés dans un climat d'écoute et de respect pour que leur diversité puisse constituer une richesse et non un frein.

REPRÉSENTATIVE

La représentativité du panel des participants à la concert-ation rend légitime la démarche de concertation ainsi que ses conclusions.

CO-CONSTRUCTION

La volonté de faire émerger, de façon collective, la meilleure solution possible est une des clefs d'une concertation réussie. La volonté de co-construction doit être présente aussi bien chez le porteur de projet que parmi les participants.

MARGE DE MANŒVRE

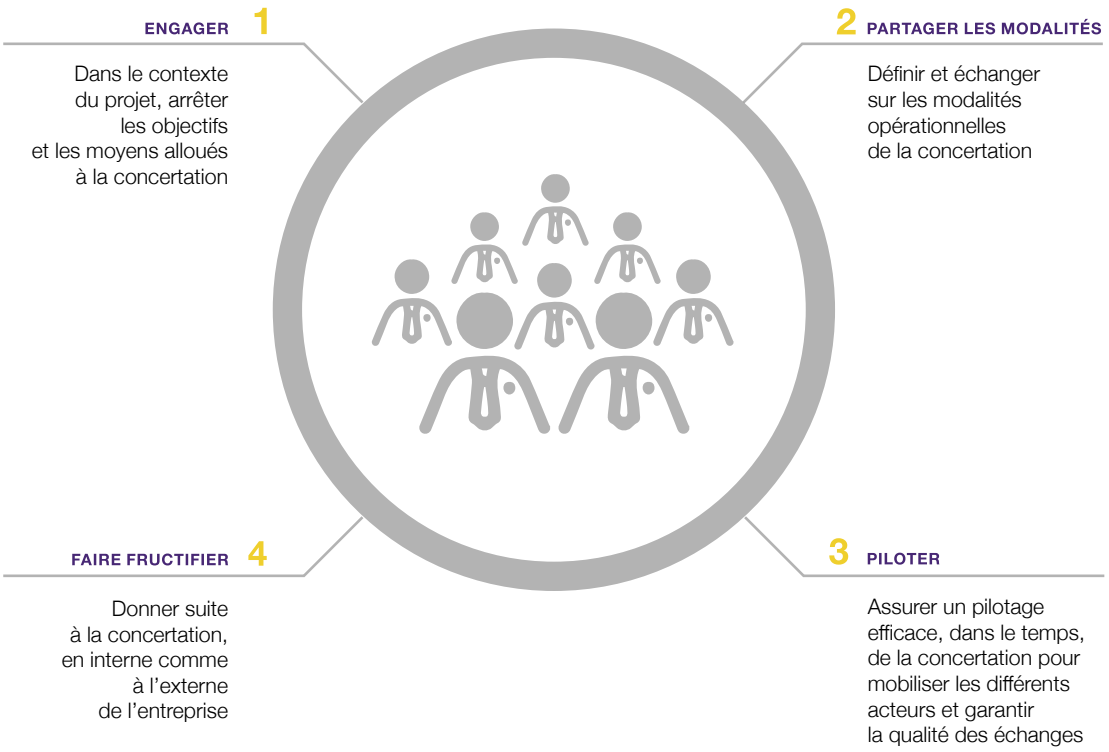
Lorsqu'on pilote une concertation, il faut être prêt à faire des concessions. C'est en acceptant certaines des revendications des parties prenantes que le projet sera accepté.

C'est sur des petites choses qu'on a gagné l'acceptabilité du chantier de la ligne à grande vitesse. Le chemin vicinal à déplacer de quelques mètres, les ravines à creuser. L'histoire et la connaissance du terrain des gens qui y vivent ont été prises en compte. La plupart du temps c'est du gagnant-gagnant. L'opposition disparaît dès qu'on porte attention aux gens qui vivent là où le projet va se déployer.

MATTHIEU LAFAURIE

02.
LES ÉTAPES À RESPECTER

Pour être réussie, une concertation doit respecter un certain nombre d'étapes, que l'on peut regrouper en 4 moments-clés : engager, partager les modalités, piloter et faire fructifier.



–FOCUS–

LES ÉCUEILS À ÉVITER : LE POINT DE VUE DE CHRISTOPHE LEBLANC

LE PROJET ÉOLIEN EN MER DE DIEPPE-LE TRÉPORT VISE À LA RÉALISATION D'UN PARC DE 62 ÉOLIENNES, POUR UNE PUISSANCE TOTALE DE 496 MW. DOTÉ D'UN BUDGET DE 2 MILLIARDS D'EUROS, SA MISE EN SERVICE EST PRÉVUE POUR 2021.

ATELIER THÉMATIQUE N°4 (A.U.L.T.)
SUR LES ÉOLIENNES EN MER ENTRE DIEPPE ET LE TRÉPORT

« A MON SENS, QUATRE GRANDS ÉCUEILS DOIVENT ÊTRE ÉVITÉS DANS TOUTE DÉMARCHE DE CONCERTATION. LE PREMIER ÉCUEIL EST DE NE PAS SUFFISAMMENT ANTICIPER LE PROCESSUS DE CONCERTATION, QUI JE LE RAPPELLE, PEUT DANS CERTAINS CAS ÊTRE IMPOSÉ PAR LA LOI. C'EST PARCE QU'IL Y A MANQUE D'ANTICIPATION QUE LA CONCERTATION EST VÉCUE COMME UNE CONTRAINTE.

LE SECOND ÉCUEIL, JUSTEMENT, EST DE SUBIR LA CONCERTATION LOCALE, DE LA PERCEVOIR COMME UNE CONTRAINTE. ELLE DOIT PLUTÔT ÊTRE CONSIDÉRÉE COMME UNE CHANCE DE MOBILISER LES ÉQUIPES INTERNES, D'ACQUÉRIR UNE BONNE CONNAISSANCE DU TERRAIN POUR IN FINE SÉCURISER ET AMÉLIORER LE PROJET.

DANS LA CONDUITE DE LA CONCERTATION, ET QUELLE QUE SOIT SA FORME, L'ÉLOIGNEMENT ENTRE LE PORTEUR DE PROJET ET LE TERRAIN EST UNE AUTRE FORME DE RISQUE, NOTAMMENT EN MATIÈRE DE RÉACTIVITÉ ET D'IDENTIFICATION PAR LES ACTEURS LOCAUX. C'EST POURQUOI UNE PRÉSENCE CONTINUE SUR LE TERRAIN EST RECOMMANDÉE.

ENFIN, ET C'EST UN PRINCIPE GÉNÉRAL, IL NE FAUT PAS CONFONDRE LA CONCERTATION AVEC UNE OPÉRATION DE COMMUNICATION. PERÇUE COMME TELLE, LA DÉMARCHE PERD TOUTE SA LÉGITIMITÉ, ET DONC SON UTILITÉ »

ATELIER THÉMATIQUE N°4 (A.U.L.T.)
SUR LES ÉOLIENNES EN MER ENTRE DIEPPE ET LE TRÉPORT

ÉTAPE 1 :

SAVOIR ENGAGER LA CONCERTATION

01. DÉFINIR LES OBJECTIFS DE LA CONCERTATION

La première étape consiste à définir le périmètre et les objectifs de la concertation. Pourquoi organise-t-on une concertation ? De quoi veut-on discuter ? Quels sont les points que le maître d'ouvrage ne souhaite pas voir remis en cause lors de la concertation ? Ces objectifs doivent être partagés avec l'ensemble des participants, et peuvent, par exemple, être inscrits dans une « charte de la concertation ». Lors du processus, le risque est grand que la concertation soit détournée de son but initial, que ce soit intentionnellement ou non. Bien répondre à ces questions permet d'éviter cela et notamment de tomber dans deux écueils :

LA CONCERTATION-ALIBI

La concertation ne peut évidemment pas constituer un alibi pour l'industriel qui s'en servira pour imposer son projet. Elle ne peut être menée que s'il existe une réelle volonté de concertation et de prise en compte de ses résultats. Plus encore, la concertation ne peut pas non plus apparaitre comme un alibi. Il est donc important pour l'organisateur de veiller à ce que, autant dans les faits que dans l'apparence, la concertation soit ressentie comme utile et intégrée au processus de décision.

LA POLITISATION DES DÉBATS

Une seconde difficulté consiste à éviter la politisation des débats. Pour cela, il est conseillé que les débats soient circonscrits au projet et ne s'étendent pas à son opportunité, notamment politique. Bien souvent lorsqu'une infrastructure industrielle est mise en place, elle s'inscrit dans un champ de politique publique plus large et décidée au niveau national. Il est ainsi utile de rappeler, que l'industriel est parfaitement légitime pour répondre sur les aspects techniques du projet. A contrario, c'est à l'Etat d'être le dépositaire des politiques publiques nationales. De nombreux industriels se sentent ainsi désemparés quand ils voient leur projet remis en cause non pas en raison de ce qu'il est mais en raison de ce qu'il représente.

02.
S'ASSURER D'UN FORT SOUTIEN INTERNE

La concertation ne peut être prise à la légère. Elle doit s'appuyer sur un consensus en interne tant sur sa nécessité que sur les grandes lignes de ses modalités. Plusieurs raisons à cela :

- Pour les parties prenantes, l'interlocuteur est l'entreprise dans son ensemble. La parole de l'animateur de la concertation est celle de l'entreprise.
- D'un point de vue opérationnel, une concertation mobilise des ressources en interne :

- Des équipes métiers ou experts, au-delà de celles responsables strictement de l'organisation de la concertation, sollicitées pour apporter du contenu ou pour intervenir physiquement en réunion ;

- Un budget. Une concertation implique en effet tout un aspect logistique non négligeable financièrement (location de salles, remboursement des frais de déplacement des participants, production de documents de communication, etc.).

03.
AMÉLIORER LE PROJET

Avant de commencer toute concertation, il convient d'étudier avec attention le contexte dans laquelle elle est réalisée. Aucune situation n'est en effet semblable et le processus de concertation doit être adapté aux circonstances. D'où l'importance de ces deux préalables :

ÉTUDIER LE CONTEXTE GÉNÉRAL DU TERRITOIRE

Qu'il soit historique, géographique, économique, sociologique, politique ou industriel. Ainsi, par exemple, dans le secteur de l'énergie, certaines régions comportent des spécificités qu'il faut avoir en tête : la Bretagne, du fait de sa situation géographique particulière, dispose d'un « pacte électrique breton » et est donc sensibilisée depuis des années aux questions de maîtrise de l'énergie. Les liens avec d'autres projets ou dossiers sont à étudier. Par exemple, des riverains pourraient s'opposer à un projet car celui-ci permettrait la conduite d'un autre, comme pour les LGV et infrastructures routières.

IDENTIFIER LES RÉSEAUX D'ACTEURS :

Il peut être intéressant de réaliser une cartographie d'acteurs afin de développer sa connaissance de la société civile. Il existe par ailleurs des instances de concertation préexistantes sur lesquelles l'industriel pourrait s'appuyer. Certaines collectivités ont développé leurs propres instances sur le modèle de la CNDP, que les maîtres d'ouvrage peuvent saisir. On peut citer par exemple l'Instance régionale du débat public (IRDP) du Nord-Pas de Calais ou la Commission Parisienne du Débat Public.

La connaissance de ces éléments permettra au maître d'ouvrage de mieux appréhender l'environnement du projet, d'anticiper les réactions des participants et de comprendre les jeux d'acteurs qui se déploieront à l'occasion de la concertation.

04.
DÉFINIR LE BILAN ÉCONOMIQUE

Les contributions de l'entreprise en termes de ressources budgétaires et humaines doivent faire l'objet d'une évaluation précise en amont du lancement du processus. Organiser une concertation n'est pas neutre et nécessite de mobiliser des moyens financiers et humains. La concertation peut également avoir un impact sur le planning du projet. Elle peut nécessiter d'allonger au préalable quelques délais, ce qui peut avoir également des conséquences financières. Toutefois, ce contretemps, qui peut être mal compris par les équipes projet s'il n'est pas expliqué, est sans commune mesure avec celui qui naîtrait de difficultés d'acceptabilité sociale en l'absence de dialogue. Le budget alloué à la concertation doit donc être rapporté aux coûts engendrés par une éventuelle opposition au projet : retards dus au blocage d'un site, dégradations, changement de réglementation sous l'influence des opposants, malus imposés par l'autorité de régulation ou le commanditaire, etc. Cette évaluation des coûts potentiels de la « non-concertation » permet d'évaluer le budget qui doit être consacré à la concertation.

> *« La concertation doit être vécue en interne comme un investissement : le rapport coûts/bénéfices pour le projet est clairement favorable à la concertation »*
>
> MATTHIEU LAFAURIE

ATELIER THÉMATIQUE N°4 (A.U.L.T.)
SUR LES ÉOLIENNES EN MER ENTRE DIEPPE ET LE TRÉPORT

ÉTAPE 2 :

PARTAGER LES MODALITÉS DE LA CONCERTATION

01. DÉFINIR LE TYPE DE CONCERTATION ET LES PRATIQUES À ADOPTER EN COHÉRENCE AVEC L'OBJECTIF FIXÉ, LE CONTEXTE ET LES CONTRAINTES BUDGÉTAIRES

La « concertation » est un concept en réalité assez flou, tant les formes qu'elle peut prendre varient. Il serait sans doute plus juste de parler de démarches ou de méthodes de concertation. Face à cette diversité de situations, plusieurs questions se posent pour le porteur de projet : quel type de concertation choisir ? Pour quelles pratiques opter ?

LE TYPE DE CONCERTATION DÉPEND EN GRANDE PARTIE DU PROJET CONCERNÉ. PLUSIEURS CRITÈRES ENTRENT EN JEU :

LES OUTILS ET MÉTHODES DE CONCERTATION

On peut classer les méthodes et outils de concertation en 3 grandes catégories. Ces catégories ne s'excluent pas. Au contraire, il peut être bénéfique de les mixer.

LES MÉTHODES CLASSIQUES

POUR ÊTRE INFORMÉ

- Points presse
- Expositions dans des lieux fréquentés
- Journal de la concertation
- Affiches
- Cartes T ou flyers mises à disposition dans des lieux fréquentés par le public.

POUR S'INFORMER ET PARTICIPER

- Réunions publiques
- Groupes de travail (aussi appelés commissions ou ateliers)
- Questionnaires Sondages d'opinion
- Coupons libre-réponse insérés dans la presse
- Numéro d'appel dédié
- Registres de recueil` d'observations.

LES MÉTHODES PARTICIPATIVES

Voir page 26.

LES MÉTHODES 2.0

Voir page 28.

Tout projet répond à des contraintes qui lui sont propres. Il n'existe donc pas de concertation type, mais bien une multitude de choix possibles que le porteur de projet devra savoir identifier.

A chaque projet sa concertation ! Une telle situation conduit à l'émergence de formes diversifiées de concertation, allant des manifestations les plus traditionnelles, à la démocratie participative en passant par l'utilisation d'outils de concertation 2.0.

DES MÉTHODES PARTICIPATIVES CITOYENNES

Il existe de très nombreuses méthodes participatives innovantes qui se développent actuellement, la plupart originaires des Etats-Unis ou d'Europe du Nord et issues des recherches sur l'intelligence collective. Les exemples présentés ci-dessous sont les plus courants.

LES JURYS CITOYENS ET LES CONFÉRENCES CITOYENNES

Origine :
Les jurys citoyens ont été mis au point en Allemagne dans les années 1970 par le sociologue Peter Dienel à l'occasion de la rénovation de quartiers urbains. L'objectif était alors d'inclure les habitants à la conception de nouveaux plans de quartier. **La conférence de citoyens** a elle été inventée par le Danish Board of Technology qui s'est inspiré des conférences de consensus médicales américaines ayant pour objectif de déterminer un standard thérapeutique aux Etats-Unis.

Objectif :
Faire émerger un avis apportant un éclairage citoyen sur une problématique ou une controverse souffrant de carence démocratique

Participants :
Des citoyens « ordinaires » ou « profanes » (de 10 à 30 personnes), **tirés au sort mais représentatifs** de la diversité de la société.

Durée :
Assez longue, de quelques heures à 3 ou 4 week-ends. Les citoyens doivent avoir le temps de s'approprier les sujets.

Modalités :
Les citoyens soumettent leurs questions et préoccupations à un panel d'experts, évaluent les réponses de ces derniers, puis en débattent entre eux. Ce processus résulte en une **déclaration de consensus** rendue publique sous la forme d'un rapport écrit. Celui-ci est destiné aux parlementaires, aux autres décideurs et au grand public. Il exprime les attentes, préoccupations et recommandations des citoyens.

EXEMPLE D'APPLICATION

CONFÉRENCE DES CITOYENS SUR L'ASSAINISSEMENT DE L'EAU MISE EN PLACE PAR LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE BORDEAUX EN 2010

LE WORLD CAFÉ

Origine :
Également connu sous le terme de **café-découverte**, le **world café** est né en 1995 lors d'une réunion organisée par l'Intellectual Capital Pioneers. Il a été théorisé dix ans plus tard par Juanita Brown et David Isaac dans l'ouvrage The World Cafe - Shapping our Future throught Conversations that Matter.

Objectif :
Faciliter le **dialogue** constructif et le **partage de connaissances** et d'idées, en vue de créer un réseau d'échanges et d'actions, à travers un **processus créatif**.

Participants :
Une vingtaine de citoyens ou de collaborateurs.

Durée :
Environ deux heures.

Modalités :
Ce processus **reproduit l'ambiance d'un café** dans lequel les participants débattent d'une question ou d'un sujet en **petits groupes autour de tables.** À intervalles réguliers, les **participants changent de table.** Un hôte reste à la table et résume la conversation précédente aux nouveaux arrivés. Les conversations en cours sont alors « **fécondées** » avec les idées issues des conversations précédentes avec les autres participants. Au terme du processus, les principales idées sont résumées au cours d'une **assemblée plénière** et les possibilités de suivi sont soumises à discussion.

EXEMPLE D'APPLICATION

CONCERTATION ENTRE LES DIVERS ACTEURS DE LA FILIÈRE « RESTAURATION COLLECTIVE » MISE EN PLACE PAR LA FONDATION NICOLAS HULOT ET LE COMITÉ DE COORDINATION DES COLLECTIVITÉS (C.C.C.-FRANCE) EN 2011-2012

LES JEUX DE RÔLE

Origine :
les jeux de rôle, pratiqués sous des formes diverses dans toutes les sociétés humaines, ont connu un renouveau dans les années 1920, notamment à des fins thérapeutiques.

Objectif :
Outils d'intelligence collective bien connus, les jeux de rôles permettent aux personnes de délaisser de façon créative leurs rôles habituels et les points de vue allant de pair avec ces rôles. Ils suscitent **l'imagination** pour donner l'occasion aux participants de **comprendre les choix auxquels une autre personne pourrait être confrontée,** ainsi que prendre des décisions et élaborer des plans comme si leurs responsabilités étaient différentes. Ils stimulent la discussion, ouvrent la voie à une meilleure communication et **encouragent donc la collaboration.**

Participants :
À partir de deux personnes.

Durée :
De quelques minutes à plusieurs jours.

Modalités :
Le jeu de rôle peut consister en **des histoires simples** impliquant seulement quelques personnages. Il peut aussi s'agir **d'animations théâtrales élaborées** intégrant un groupe important de parties prenantes. Il peut servir à accoutumer une équipe de recherche au cadre d'un projet, à former des formateurs et à encourager un débat collectif sur un sujet ou un projet en particulier.

LE BÂTON DE PAROLE

Origine :
Le bâton de parole a pour origines les traditions nord-amérindiennes.

Objectif :
À travers un « objet de parole » (bâton ou pierre par exemple), maîtriser la parole et encourager l'écoute de l'autre.

Participants :
À partir de deux personnes.

Durée :
Le temps d'un débat ou d'une discussion.

Modalités :
L'objet de parole présente deux aspects : **quiconque détient l'objet est le seul habilité à parler** et ceux qui ne détiennent pas l'objet sont habilités à écouter. Il n'est pas nécessaire d'utiliser tout le temps un objet de parole, mais celui-ci peut s'avérer particulièrement **utile lorsque le sujet étudié suscite des réponses passionnées.** C'est un **moyen très efficace de veiller à ce que chaque personne ait la possibilité de participer.**

–FOCUS–

QU'EST-CE QUE L'INTELLIGENCE COLLECTIVE ?

POUR PIERRE LÉVY, AUTEUR DE *L'INTELLIGENCE COLLECTIVE. POUR UNE ANTHROPOLOGIE DU CYBERESPACE*, IL S'AGIT D'UNE « INTELLIGENCE PARTOUT DISTRIBUÉE, SANS CESSE VALORISÉE, COORDONNÉE EN TEMPS RÉEL, QUI ABOUTIT À UNE MOBILISATION EFFECTIVE DES COMPÉTENCES ». ON PEUT DIRE QUE C'EST LA SOMME DES INTELLIGENCES INDIVIDUELLES DES MEMBRES D'UNE ÉQUIPE PLUS LEURS RELATIONS. AINSI, CE QUI DISTINGUE UNE INTELLIGENCE COLLECTIVE D'UN SIMPLE TRAVAIL COLLECTIF, C'EST CE DÉPASSEMENT DÛ À LA RELATION ENTRE LES MEMBRES DU COLLECTIF.

–FOCUS–

CONCERTATION CITOYENNE VS. CONCERTATION INSTITUTIONNELLE

L'INCLUSION OU NON DES CITOYENS « LAMBDA » DANS LE PROCESSUS DE CONCERTATION NOUS CONDUIT À DISTINGUER DEUX TYPES DE CONCERTATION, QU'ON PEUT RÉSUMER SELON LES DEUX NOTIONS SUIVANTES :

- CONCERTATION INSTITUTIONNELLE : LES PARTICIPANTS À LA CONCERTATION SONT DES PARTIES PRENANTES, REPRÉSENTANT LES CITOYENS ET S'EXPRIMANT EN TANT QUE TELLES (PAR EXEMPLE DES ASSOCIATIONS DE CONSOMMATEURS, ENVIRONNEMENTALES, LES ÉLUS, DES ACTEURS DU SECTEUR ÉCONOMIQUE OU SOCIAL, ETC.)
- CONCERTATION CITOYENNE : LES CITOYENS SONT ÉGALEMENT INVITÉS À PARTICIPER À LA CONCERTATION SOIT EN ÉTANT CHOISIS OU TIRÉS AU SORT (CONFÉRENCE CITOYENNE), SOIT SUR LA BASE DU VOLONTARIAT (DÉBAT PUBLIC PAR EXEMPLE). ILS PARTICIPENT AINSI À TITRE PRIVÉ À LA CONCERTATION ET NON EN TANT QUE REPRÉSENTANT D'INTÉRÊTS.

DES OUTILS 2.0 AU SERVICE DE LA CONCERTATION

La concertation 2.0 fait appel aux outils numériques. Si elle apporte des solutions intéressantes (boite mail dédiée, forum de discussion, chats, questionnaires ou sondages en ligne, retransmission en direct et/ou différée des réunions, etc.), elle ne peut se suffire à elle-même.

LES POINTS D'ATTENTION

Une prise de risque supérieure pour le porteur de projet :
La prise de parole étant facilitée, la critique, éventuellement agressive, l'est tout autant. Sans oublier la viralité, une des principales caractéristiques d'Internet, qui fait que toute information ou critique se diffusera rapidement. C'est pourquoi une concertation 2.0 ne peut être mise en place qu'une fois le maître d'ouvrage prêt à répondre à toutes les interrogations possibles et disposant d'informations suffisantes à partager.

La question de l'anonymat :
L'anonymat permis par internet participe également des risques de la concertation 2.0 pour le maître d'ouvrage. Au point que certains acteurs (le BAPE au Québec par exemple) bannissent l'anonymat de leurs concertations en ligne, afin d'éviter tout dérapage et de conserver une certaine représentativité.

Une forte charge de travail :
L'animation web constitue un métier à part entière, aussi chronophage qu'indispensable. Mettre en place une consultation en ligne qui ne serait pas animée attiserait inévitablement les mécontentements.

La fracture numérique persistante :
Dans certains territoires et auprès de certaines populations.

L'apport de la communication numérique ne pourra jamais se substituer aux rencontres physiques : la relation directe avec les citoyens dans des lieux de proximité est indispensable

LES AVANTAGES

Une meilleure temporalité :
Le public a plus de disponibilité et de temps pour répondre, améliorant d'autant la qualité de sa contribution qu'il peut la soumettre avec un certain recul.

Une prise de parole du public facilitée :
Internet constitue un espace neutre et relativement anonyme où le risque de confrontation direct est plus faible.

Un public touché plus diversifié :
Les jeunes notamment plébiscitent les modes de participation en ligne alors qu'ils sont par exemple moins enclins à se déplacer à des réunions publiques.

Des modalités d'expression alternatives,
comme le récit, le témoignage ou encore la photo.

Plus de transparence :
Ainsi, un des outils les plus intéressants et les plus utilisés est la diffusion des réunions publiques sur internet (en direct ou différée) assortie de la possibilité de poser des questions en ligne. Internet permet également de publier au jour le jour l'ensemble des informations importantes concernant le projet (documents du maître d'ouvrage, comptes-rendus de réunions, etc.).

Quoi de mieux, pour se repérer dans le champ des possibles de la concertation,
que de regarder ce que d'autres porteurs de projets ont entrepris en la matière ?
Petit tour d'horizon de projets reflétant la diversité des formes de concertation envisageables.

Caractéristiques du projet*

Citoyenne
Moyens financiers importants
Sur la durée
Local
Débat public obligatoire

Construction d'un parc éolien en mer à Dieppe - Le Tréport :

Engie a initié une concertation sur le terrain dès 2005, renforcée en 2011 par l'installation d'une équipe locale, ce qui a nourri de très nombreux échanges avec les parties prenantes concernées.

Fin 2014, la CNDP a été saisie, conformément à la loi, par la présidence du consortium « Les éoliennes en mer de Dieppe – Le Tréport » et a décidé d'organiser un débat public. Sur la base du rapport remis par le maître d'ouvrage, le débat public s'est tenu sur environ 3 mois. Une trentaine de rencontres ont eu lieu, sous diverses formes : réunions publiques, conférences-débats, ateliers thématiques, émission télévisée, débats mobiles, exposition artistique...

Le débat public a permis de soulever un certain nombre de questions auxquelles sont venus répondre des rapports étayés par le maître d'ouvrage.

Exemple d'une concertation locale, courte, réglementaire et citoyenne.

Caractéristiques du projet*

Institutionnelle
Moyens financiers mesurés
Sur la durée
Multi - local
Volontaire

Déploiement des compteurs communicants gaz :

Dès 2014, GRDF a initié, dans les quatre zones pilotes retenues pour le déploiement de ses compteurs communicants Gazpar, des sessions de concertation avec l'ensemble des parties prenantes au projet, de façon volontaire.
Ces sessions de concertation, qui se poursuivront jusqu'en 2017, ont notamment permis de présenter les caractéristiques du compteur, les modalités du déploiement et les avantages pour l'ensemble de la collectivité (maîtrise de l'énergie, meilleure gestion du réseau…).
Les parties prenantes ont participé à la construction de la documentation clients et ont été mobilisées comme relais de la communication du projet afin de faciliter son acceptation par les citoyens. A l'issue de ces sessions de concertation, des outils de communication imaginés ensemble ont notamment été mis à disposition.

Exemple d'une concertation multi-locale, sur plusieurs années, volontaire et institutionnelle.

Caractéristiques du projet*

Citoyenne
Moyens financiers faibles
Ponctuel
National
Volontaire

Concertation en amont du Projet de loi République numérique :

Le Conseil national du numérique a entrepris une large concertation entre octobre 2014 et février 2015 sur le thème de l'ambition numérique de la France. Une plateforme en ligne a été ouverte, permettant de recueillir près de 18 000 contributions en ligne. 4 journées contributives ont également été organisées autour d'ateliers thématiques. Le rapport issu de cette concertation a largement inspiré la première version du Projet de loi République numérique porté par Axelle Lemaire.
Cette première version a elle-même été soumise pendant trois semaines à consultation publique, afin de « co-créer » avec les citoyens le texte de loi. 71% des participants ont estimé que cette consultation avait permis de faire évoluer « significativement » le texte initial.

Exemple d'une concertation multi-locale, sur plusieurs années, volontaire et institutionnelle.

*LES CARACTÉRISTIQUES DE CHAQUE PROJET SONT PRÉSENTÉES SELON LES DIFFÉRENTS CRITÈRES DÉFINIS EN PAGE 24 :

REPRÉSENTATIVITÉ · FINANCIER · TEMPOREL · GÉOGRAPHIQUE · JURIDIQUE

02.
DÉFINIR LE CALENDRIER

Le calendrier de la concertation doit être défini dès le départ et **intégré dans le planning général du projet.** Ce dernier pourra éventuellement être détendu afin de faciliter la tenue de la concertation. **Le processus de concertation ne pourra réussir si ses participants se sentent au pied du mur,** si leur intervention arrive trop tard ou trop proche de la date de lancement. La **durée de la concertation** dépend des projets en eux-mêmes. Il faut avoir cependant en tête que plus la concertation sera longue, plus elle sera délicate à animer de façon dynamique. Dans le cadre de projets de long terme, tels que des grands projets d'aménagement du territoire ou de construction, la **concertation est souvent découpée en étapes**, à l'image du projet (voir ci-dessous).

DES CONCERTATIONS PAR ÉTAPE

Dans le cadre de projets industriels importants, tels que par exemple des projets d'aménagement du territoire, il n'est pas inhabituel de constater l'organisation de plusieurs concertations successives, correspondant aux étapes de développement du projet. Chaque concertation a alors ses caractéristiques propres.

Les 3 étapes classiques sont :

PHASES DU PROJET	OBJECTIFS DE LA CONCERTATION	TYPE DE CONCERTATION PRÉCONISÉE	PARTICIPANTS
DÉCISION	Lancement du Projet	National	Parties prenantes proches des décideurs, experts
CONSTRUCTION	Définition des caractéristiques du projet	Nationale accompagnée d'expérimentations locales ou multi-locales	Idem étape 1 + utilisateurs pour valider les fonctionnalités
DÉPLOIEMENT	Mise en œuvre du projet	Locale	Citoyens Parties prenantes locales

L'enjeu des deux premières étapes est notamment de faire en sorte qu'arrivé à la 3ème, le projet ne soit plus seulement celui du commanditaire mais aussi celui des parties prenantes au projet. Cela facilite alors l'acceptabilité par les citoyens, le commanditaire n'étant pas seul à défendre le projet devant l'opinion publique.

> *Un des facteurs clés de succès est d'avoir des messages cohérents avec l'ensemble des acteurs impactés, nationaux et locaux.*
>
> Isabelle Drochon

03. FORMER LES ORGANISATEURS ET LES MEMBRES DE LA CONCERTATION

Organiser une concertation est un métier. Cela demande une certaine **expérience des relations publiques et la connaissance de techniques particulières** (voir ci-après l'encadré sur le profil idéal du concertateur).
Pour éviter des difficultés futures, les chefs de projet ou pilotes stratégiques et opérationnels pourront être formés à ces techniques particulières. Les équipes ayant par le passé déjà été mobilisées dans le cadre de concertations pourront également faire profiter de leur **expérience**.

Cette formation est d'autant plus importante que **l'implication des chefs de projet ou pilotes dans la concertation est gage de réussite.**
Celle-ci ne peut être dirigée simplement par un expert externe, à la légitimité interne et externe limitée.

LE PROFIL IDÉAL DU « CONCERTATEUR »

Les expériences réussies de concertation nous renseignent sur le profil idéal du « concertateur », c'est-à-dire de la personne en charge de mener la concertation, en première ligne à la fois devant les parties prenantes (ou les citoyens) et les acteurs internes :

Un technicien communicant : le concertateur doit pouvoir comprendre les aspects techniques du projet et répondre à la grande majorité des questions directement, sans avoir à faire appel aux équipes techniques du projet. Sa compétence est extrêmement importante.

Une personnalité, disposant d'une **énergie** certaine et **dotée d'un sens politique et diplomatique :** il faut savoir faire converger les points de vue pour aboutir à des décisions acceptées par tous.

Un acteur interne légitime et reconnu : il doit être capable de solliciter et d'obtenir le soutien du management au plus haut niveau de l'entreprise. Il est donc préférable qu'il occupe un poste hiérarchiquement élevé.
Le concertateur peut également être secondé par un adjoint. Leur nomination est une décision managériale centrale pour le succès de la concertation.

–FOCUS–

LE RÔLE DES « CONCERTATEURS » DANS LE CADRE DU PROJET DE CONSTRUCTION DE LA LIGNE LGV SUD EUROPE ATLANTIQUE (SEA) : L'EXPLICATION DE MATTHIEU LAFAURIE

DÉMARRÉE EN 2011 LA CONSTRUCTION DE LA LIGNE LGV SUD EUROPE ATLANTIQUE (SEA) TOURS-BORDEAUX PERMETTRA EN 2017 LE RAPPROCHEMENT DE PARIS ET BORDEAUX QUI NE SERONT PLUS SÉPARÉES QUE DE DEUX HEURES PAR LE TRAIN. LA PRÉPARATION DU CHANTIER ET LES TRAVAUX ONT ÉTÉ ACCOMPAGNÉS PAR DE MULTIPLES ACTIONS DE CONCERTATION ET D'INFORMATION (PLUS DE 150 RÉUNIONS PUBLIQUES D'INFORMATION, 2000 RÉUNIONS DE CONCERTATION, 500 VISITES DE CHANTIER, TOUCHANT PRÈS DE 20 000 PERSONNES).

« LE CHANTIER A ÉTÉ DÉCOUPÉ EN 4 SECTIONS. DANS CHACUNE, IL Y AVAIT AU MOINS UN CONCERTATEUR, AVEC PARFOIS UN ADJOINT. LEUR TRAVAIL CONSISTAIT À FAIRE LE LIEN ENTRE LE CHANTIER, LES BUREAUX D'ÉTUDE ET LE TERRITOIRE. SALARIÉS DE COSEA, LE GROUPEMENT CONSTRUCTEUR DE LA LIGNE, ILS AVAIENT UN POSTE ASSEZ ÉLEVÉ DANS LA HIÉRARCHIE. ILS ÉTAIENT EXTRÊMEMENT ÉCOUTÉS. C'ÉTAIT UNE DÉCISION POLITIQUE DE LES NOMMER. PROFESSIONNELS DE LA CONSTRUCTION, ISSUS DU GÉNIE CIVIL, LES CONCERTATEURS PARTICIPAIENT EN INTERNE AUX CHOIX TECHNIQUES SELON LES RETOURS TERRAINS. ILS N'ÉTAIENT PAS DÉCISIONNAIRES DANS LE CHOIX MAIS EXPLIQUAIENT LES POINTS DE VUE LOCAUX ET LEURS ANALYSES ».

04.
CHOISIR LES PARTICIPANTS

Le choix des participants à la concertation est particulièrement sensible et stratégique. Il doit répondre à une double exigence : **représentativité et légitimité.** Suivre les recommandations ci-dessous participe au respect de ces deux critères :

Informer le plus largement et le plus en amont possible, en particulier si la concertation se veut ouverte aux citoyens ;

Inclure le plus possible dans le processus de dialogue les opposants au projet ;

Porter une attention particulière aux populations ou acteurs les plus défavorisées ou le moins susceptibles d'entendre parler de la concertation ;

Assurer un équilibre des positions et sensibilités :
- Eviter des débats d'experts ou des débats politiques en invitant des participants qui seraient trop frontalement opposés,
- Inviter les experts à participer plutôt par des contributions écrites (études ou expertises à choisir en commun par les participants),
- S'inspirer de la méthode de la gouvernance à 5 : il s'agit d'une méthode de gouvernance utilisée avec efficacité pendant les négociations du Grenelle de l'environnement qui a regroupé des acteurs qui n'avaient pas forcément l'habitude de se croiser : représentants de l'État, entreprises, partenaires sociaux, associations de la société civile et collectivités territoriales ;

Inclure les acteurs démocratiques et institutionnels classiques, en particulier si la concertation menée est citoyenne (son développement se heurte en effet souvent aux objections de ces acteurs) :
- Soit en les invitant à la concertation,
- Soit en les consultant en parallèle dans un autre cadre plus « classique ».

Dans tous les cas, ces acteurs institutionnels classiques doivent être **tenus informés de l'avancée de la concertation** (synthèse pour les acteurs importants, remontée dans les instances de consultation nationale). Ils ne doivent pas avoir l'impression d'être court-circuités ou dévalorisés.

ÉTAPE 3 :

PILOTER LA CONCERTATION

La concertation implique un investissement au-delà de sa seule préparation.
Elle sera d'autant plus fructueuse que son animation et son pilotage seront continus,
ce qui nécessite de mettre en place des outils de gouvernance, aussi bien en interne qu'à l'externe.

01.
ASSURER UNE ANIMATION CONTINUE

Le principal défi de la concertation ne réside pas dans son lancement mais bien dans son animation sur la durée.
La capacité du maître d'ouvrage à faire vivre la concertation est déterminante pour garantir la réussite de la démarche.
Pour ce faire, **quels sont les moyens dont dispose le porteur de projet ?**

DES DISPOSITIFS D'ANIMATION CONTINUE

- Désigner en interne un **interlocuteur clairement identifié** pour répondre à toutes les questions relatives au projet
- Nommer des **référents concertation** au sein de chaque entité partie prenante
- Créer une **boîte mail générique dédiée**, qui permettra de fluidifier les échanges avec les parties prenantes
- Développer un **site internet participatif** consacré au projet
- Mettre en place un **lieu de rencontres ouvert au public**, consacré au projet
- Créer une **structure support au sein même des territoires**, au plus proche des enjeux entourant le projet

DES DISPOSITIFS PONCTUELS

- Organiser des **réunions publiques**, propices au débat
- Organiser des **visites de site**
- Faire se **rencontrer des homologues de territoires différents**, sujets aux mêmes problématiques

–FOCUS–

L'OPTION « TIERS DE CONFIANCE »

SI LE PROJET EST SOURCE DE TENSIONS OU DE CONFLITS POTENTIELS, IL EST POSSIBLE DE NOMMER UN « TIERS DE CONFIANCE ». CELUI-CI PRÉSIDERA LES DÉBATS ET VEILLERA À CE QUE TOUS LES AVIS SOIENT ÉCOUTÉS. GRÂCE À SON INDÉPENDANCE, LE TIERS DE CONFIANCE SERA À MÊME DE FAIRE RESPECTER LES PRINCIPES D'ÉCOUTE ET DE PARTICIPATION

- CE GARANT DEVRA DANS SON RÔLE : ÊTRE À L'ÉCOUTE, INDÉPENDANT, NEUTRE ET SANS RELATION D'INTÉRÊT AVEC LES PARTIES PRENANTES
- ÊTRE LÉGITIME, NOMMÉ PAR UNE INSTANCE INDÉPENDANTE ET RÉMUNÉRÉ PAR ELLE, SELON SES COMPÉTENCES ET L'IMPLICATION REQUISE POUR LA MISSION
- NE PAS PORTER DE JUGEMENT PUBLIC SUR LE PROJET OU SUR LES ACTEURS

–FOCUS–

LA CHARTE DE CONCERTATION

RÉDIGER UNE CHARTE DE LA CONCERTATION FAIT PARTIE DES ASTUCES DONT DISPOSE LE PORTEUR DE PROJET POUR S'ASSURER DE LA RÉUSSITE DE SON PROCESSUS DE CONCERTATION, EN PARTICULIER QUAND CELUI-CI EST PRÉVU SUR LE LONG TERME.

CETTE CHARTE DOIT REPRENDRE **L'OBJECTIF** DE LA CONCERTATION, SON **PÉRIMÈTRE** (SUR QUOI DISCUTE-T-ON, QU'EST-CE QUI OU N'EST PAS NÉGOCIABLE), SON **PROGRAMME** OU PLAN DE TRAVAIL (DURÉE DU PROCESSUS, NOMBRE DE RENCONTRES MINIMALES, TEMPS FORTS), SES PRINCIPALES **MÉTHODES OU RÈGLES** (COMMENT ET QUAND PRENDRE LA PAROLE, COMMENT ET QUAND SE RÉUNIR, QUELLES SONT LES CONDITIONS LOGISTIQUES ET FINANCIÈRES, TELLE QUE LA PRISE EN CHARGE DES FRAIS, ETC.).

L'IDÉAL EST DE **FAIRE ADOPTER PAR CONSENSUS CETTE CHARTE LORS DE LA 1ÈRE RÉUNION** DES PARTICIPANTS, SUR LA BASE D'UNE PROPOSITION DE L'ORGANISATEUR. LES PARTICIPANTS SERONT EN EFFET D'AUTANT PLUS INCITÉS À RESPECTER LES RÈGLES S'ILS LES ONT EUX-MÊMES DÉFINIES ET ADOPTÉES.

CETTE CHARTE NE PEUT TOUTEFOIS ÊTRE TROP DÉTAILLÉE. IL CONVIENT DE GARDER UN NIVEAU DE SOUPLESSE SUFFISANT. PAR DÉFINITION, EN CONCERTATION, TOUT N'EST PAS FIGÉ. IL FAUT DONC GARDER UNE CERTAINE MARGE DE MANŒUVRE (RAISONNABLE), TANT SUR LE CONTENU, LE BUDGET QUE LE CALENDRIER.

02. METTRE EN PLACE DES OUTILS DE GOUVERNANCE ET DE PILOTAGE

Si l'animation à l'externe de la concertation constitue la phase visible du pilotage de la démarche, cette dernière ne peut être réussie sans une implication interne sans faille. Des outils de gouvernance et de pilotage de projet sont à utiliser.

OBJECTIFS

Le processus de concertation peut être considéré comme un **« mini-projet »** devant être mené à bien. Comme tout projet, le pilotage de la concertation doit s'appuyer sur un certain nombre d'instances et d'outils relativement simples à mettre en place.

INSTANCES

DES INSTANCES DÉDIÉES EN INTERNE

- Groupes de travail réguliers internes à l'entreprise, réunissant les organisateurs, les contributeurs et participants internes à la concertation
- Des points plus opérationnels pour la préparation des réunions ou des événements
- Le partage avec les équipes métier au sein d'instances régulières (si possible déjà existantes)

OUTILS

DES OUTILS RÉSERVÉS À L'ORGANISATEUR DE LA CONCERTATION

- Outil de suivi des contacts
- Outil de suivi des actions
- Intégration de la concertation dans la stratégie plus générale du projet vis-à-vis des parties prenantes externes
- Dispositif d'évaluation des concertations engagées (avec objectif et indicateurs de résultat)

ÉTAPE 4 :

FAIRE FRUCTIFIER LA CONCERTATION

Parce que la concertation n'est pas une fin en soi, il est important d'envisager la meilleure façon de la faire fructifier, que cela soit pour l'amélioration du projet en lui-même ou pour l'image de l'entreprise.

01. RÉUSSIR LE PROJET INDUSTRIEL

La démarche de concertation ne s'arrête pas à la tenue d'une réunion publique ou à l'organisation d'une consultation en ligne. Les échanges ayant lieu pendant les concertations permettent souvent d'améliorer les projets, afin qu'ils soient **plus proches de la réalité du terrain**. Pour capitaliser sur les richesses issues de la concertation, il est important d'avoir pu impliquer dès le départ les équipes techniques internes. Intéressées par le processus, elles seront d'autant plus ouvertes aux propositions issues de la concertation.
Par ailleurs, le bilan de la concertation doit non seulement être réalisé, mais également partagé à l'ensemble des participants pour que **ces derniers mesurent leur impact sur le projet.** Cela participe à la légitimation et donc au succès du processus.

QUELQUES ACTIONS POSSIBLES

- DIFFUSER DES COMPTES-RENDUS DE SÉANCE EN SOULIGNANT LES APPORTS ET LES RECOMMANDATIONS DE CHACUN
- FAIRE RÉAGIR LES ÉQUIPES MÉTIER À CES RECOMMANDATIONS
- FAIRE D'UNE RÉUNION À L'AUTRE UN POINT SUR LES RECOMMANDATIONS FAITES LORS DES SESSIONS PRÉCÉDENTES
- RÉDIGER DES RAPPORTS D'ÉTAPE
- UTILISER UNE NEWSLETTER ENVOYÉE AUX PARTICIPANTS POUR REVENIR SUR LES DÉBATS PRÉCÉDENTS ET INFORMER DE L'ÉVOLUTION DU PROJET
- PUBLIER LES « DÉCISIONS » DU MAÎTRE D'OUVRAGE (OBLIGATOIRE DANS LE CADRE D'UN DÉBAT ANIMÉ PAR LA CNDP)

02. ANCRER LA CONCERTATION DANS LA CULTURE DE L'ENTREPRISE

Instaurer une culture de la concertation au sein de l'entreprise présente de nombreux avantages. En interne, celle-ci permettra de mobiliser plus encore les équipes autour de projets communs. Surtout, cette culture de la concertation facilitera la mutation que connaissent bon nombre d'entreprises. Dans le secteur de l'énergie, longtemps fortement centralisé, **la transition énergétique implique de nouveaux modes de décisions, plus collégiaux,** qui vont de pair avec une production au cœur des territoires. Il est donc **important de veiller à communiquer largement sur les processus de concertation** en cours ou achevés et de **partager les retours d'expérience**, afin de développer cette culture de la concertation parmi les managers.

QUELQUES ACTIONS POSSIBLES

- RÉALISER UNE SYNTHÈSE DE LA CONCERTATION LARGEMENT DIFFUSABLE EN INTERNE
- ORGANISER DES FORMATIONS DISPENSÉES PAR LES ÉQUIPES EN CHARGE DE LA CONCERTATION
- ASSURER UNE CAMPAGNE DE COMMUNICATION INTERNE SUR LA CONCERTATION EN COURS OU PASSÉE (VIDÉOS, PHOTOS, COMMUNIQUÉS INTERNES, ETC.)
- SENSIBILISER LE TOP MANAGEMENT AUX AVANTAGES DE LA CONCERTATION

> *Après le débat public, organisé par le Conseil National du Débat Public, nous nous sommes engagés à poursuivre la concertation avec l'ensemble des acteurs locaux, sous des formes variées. Notre objectif est de créer un lien pérenne avec le territoire pour favoriser la mise en œuvre du projet dans son environnement*
>
> CHRISTOPHE LEBLANC

–FOCUS–

LA CONCERTATION, VALEUR DE L'ENTREPRISE : LE POINT DE VUE D'ISABELLE DROCHON

LE PROJET COMPTEURS COMMUNICANTS GAZ PRÉVOIT LE DÉPLOIEMENT DE 11 MILLIONS DE COMPTEURS GAZ COMMUNICANTS, APPELÉS « GAZPAR » D'ICI 2022 EN FRANCE, POUR UN INVESTISSEMENT TOTAL D'1 MILLIARD D'EUROS.

POUR ISABELLE DROCHON, LA CONCERTATION DOIT S'INSCRIRE DURABLEMENT DANS LES VALEURS DE L'ENTREPRISE. « UNE FOIS QUE L'ON A CONCERTÉ POUR UN PROJET AVEC LES PARTIES PRENANTES EXTERNES À L'ENTREPRISE, CETTE CO-CONSTRUCTION VA INFUSER L'ENSEMBLE DES PROJETS À L'INTERNE ET À L'EXTERNE ».

CONCERTER PERMET D'ÉTABLIR UN CLIMAT DE CONFIANCE, QU'IL FAUT CONTINUER À MÉRITER PAR LA SUITE. LES PARTIES PRENANTES NE COMPRENDRAIENT PAS NE PAS POUVOIR RETROUVER LA MÊME POSTURE D'OUVERTURE ET DE DIALOGUE DANS LE CADRE D'AUTRES PROJETS DE L'ENTREPRISE. CONCERTER SUR UN PROJET MAIS CONSERVER DES MÉTHODES UNILATÉRALES DE DÉCISION DANS D'AUTRES SERAIT CONTREPRODUCTIF VOIRE DANGEREUX POUR L'ENTREPRISE, PROVOQUANT DÉCEPTION ET INCOMPRÉHENSION CHEZ SES INTERLOCUTEURS. CONCERTER SUR UN PROJET ENGAGE L'ENSEMBLE DE L'ENTREPRISE SUR LE LONG TERME DANS UN PROCESSUS DE CO-CONSTRUCTION. IL N'Y A PAS DE RETOUR EN ARRIÈRE POSSIBLE.

L'INSCRIPTION DE LA DÉMARCHE DE CONCERTATION DANS LES VALEURS OU LE PROJET DE L'ENTREPRISE, COMME C'EST LE CAS POUR LE DISTRIBUTEUR DE GAZ, OÙ L'ON PARLE DÉSORMAIS DE « GRDF ATTITUDE », PERMET ÉGALEMENT DE FACILITER LE TRAVAIL DES ÉQUIPES QUI MÈNENT LA CONCERTATION. LA DÉMARCHE ÉTANT LÉGITIMÉE, LES CHANCES DE SUCCÈS NE SONT QUE PLUS IMPORTANTES.

03. LA CONCERTATION, VECTEUR DE TRANSFORMATION DE L'ENTREPRISE

La concertation transforme l'entreprise. Elle s'inscrit dans son identité et **accélère l'évolution de certains métiers**, en particulier de ceux en contacavec les parties prenantes (affaires publiques, filières territoriales). Ces métiers consistaient jusqu'il y a peu en grande partie à échanger avec des acteurs institutionnels (élus, administration). **La concertation amène à se tourner vers de nouveaux acteurs de la chaîne territoriale**, comme par exemple des organes de participation citoyenne, des collectifs citoyens, etc.

04. LA CONCERTATION, OUTIL DE COMMUNICATION ET D'INFLUENCE

Si la concertation n'est en elle-même pas une entreprise de communication, rien n'interdit de mettre en avant la démarche pour promouvoir le projet, et plus généralement l'image de l'entreprise.

LA CONCERTATION : UNE ENTREPRISE DE LÉGITIMATION DU PROJET...

Indépendamment des améliorations apportées au projet grâce à la concertation, cette dernière **confère un surcroît de légitimité** au projet dont il faut savoir tirer parti. **Communiquer sur la concertation, c'est véhiculer l'image d'un projet co-construit** et donc œuvrer pour son acceptation.

... ET DE L'ENTREPRISE...

La proximité avec les parties prenantes (notamment locales) et les clients est devenue un impératif pour les entreprises. **La concertation est un argument pour toute entreprise souhaitant mettre en avant sa transparence, son ancrage et sa compréhension des enjeux locaux.**

... BÉNÉFIQUE SUR LE LONG TERME

La concertation est également l'occasion de créer ou de renforcer des liens avec des acteurs de l'écosystème de l'entreprise. Ces relations profiteront à l'entreprise pour l'exploitation de l'infrastructure sur le long terme. Elles seront également utiles pour tout projet futur. **La concertation constitue donc un outil d'influence.**

CONCLUSION

Jusqu'au début des années 1990, la concertation entre les industriels et les acteurs dans les territoires pouvait encore passer pour superflue.

A cette époque, le projet de Ligne à Grande Vitesse Méditerranée, reliant Lyon au sud de la France, avait suscité de vives polémiques. Le tracé, imposé de façon unilatérale par le Gouvernement et la SNCF, avait rassemblé contre lui une coalition hétéroclite de vignerons, d'associations environnementales et d'élus locaux. L'opposition à ce projet a participé à la prise de conscience des enjeux socio-environnementaux liés à l'implantation de grandes infrastructures dans les territoires, amenant une nécessaire remise en cause des modes de décision et de pilotage de la part des utilities.

Ces dernières ont depuis entamé leur mue. La concertation n'apparaît plus aujourd'hui comme une simple action de communication publique, mais bien comme un investissement pour améliorer et enraciner un projet dans son environnement et finalement sécuriser sa construction et son exploitation. Avec une concertation bien menée, une utility peut accroître sa maîtrise de l'environnement du projet et en faire ainsi un levier du respect des délais et du budget alloué ; cela lui permettra également de répondre au mieux à des parties prenantes mieux préparées qu'auparavant et à une opposition qui peut parfois être virulente.

Les grands industriels peuvent, pour ce faire, s'appuyer en interne sur des compétences nouvelles, notamment sous l'impulsion d'une génération d'ingénieurs sensibilisée aux études d'impact socio-environnementales. Ils doivent également savoir mobiliser des ressources propres à la concertation, laquelle appelle, pour être concluante, une connaissance précise des hypothèses techniques et économiques structurantes du projet et un degré suffisant de pouvoir décisionnel. La mobilisation de ces ressources et compétences est désormais une condition nécessaire à la réussite de tout projet industriel d'ampleur.

Atlante accompagne les acteurs économiques et institutionnels
dans la conduite des transformations et la recherche de performance.

Nous conseillons les décideurs et leurs équipes
de l'émergence des projets à leur concrétisation.

Notre action se déploie sur trois domaines d'expertise :
énergies, réseaux, mobilités.

CÉLINE CHANEZ

ASSOCIÉE FONDATRICE
CELINE.CHANEZ@ATLANTE.FR
07 77 38 48 06

BENJAMIN SIGNARBIEUX

DIRECTEUR ASSOCIÉ
BENJAMIN.SIGNARBIEUX@ATLANTE.FR
06 21 94 81 58

Atlante
nos énergies se rencontrent

78 BOULEVARD BOURDON
92 200 NEUILLY-SUR SEINE
FRANCE

Réalisation : www.chez-maurice.paris