

N° 006766-00

30 mars 2010

# La gouvernance concertée

Ressources, territoires, habitats et logement  
Énergie et climat Développement durable  
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

Présent  
pour  
l'avenir



Ministère de l'Énergie, de l'Énergie,  
du Développement durable et de la Mer  
en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat

CONSEIL GÉNÉRAL  
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Rapport n° : 006766-00

## La gouvernance concertée

*présenté par*

**Michel Badré**, président de l'autorité environnementale  
**Agnès de Fleurieu**, présidente de la 1<sup>re</sup> section  
**Michel Juffé**, conseiller du vice-président

*avec la contribution de*

**Marc d'Aubreby**, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts  
**Philippe Bellec**, inspecteur de l'administration du développement durable  
**François Bordry**, inspecteur général de l'administration du développement durable  
**Daniel Féodou**, ingénieur en chef des ponts, des eaux et des forêts  
**François Geindre**, inspecteur général de l'administration du développement durable  
**Philippe Iselin**, conseiller d'administration de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable  
**Jean Lafont**, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts honoraire  
**Patrick Puech**, architecte urbaniste en chef de l'Etat  
**Gérard Ruiz**, inspecteur général de l'administration du développement durable  
**Philippe Schmit**, inspecteur général de l'administration du développement durable

30 mars 2010

# Table des matières

<b>Résumé.....</b>	<b>3</b>
<b>Préambule : la mission confiée au CGEDD .....</b>	<b>5</b>
<b>1 GOUVERNANCE, DÉMOCRATIE, CITOYENNETÉ.....</b>	<b>6</b>
1.1 Principes généraux.....	6
1.2 Les modalités actuelles de la gouvernance.....	8
<b>2 L'ÉTAT DES LIEUX JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL.....</b>	<b>12</b>
2.1 Le cadre juridique national.....	12
2.2 LES Orientations Européennes.....	13
<b>3 LES LEÇONS TIRÉES DES ÉTUDES DE CAS.....</b>	<b>16</b>
3.1 La définition de l'objet et du périmètre de l'opération.....	16
3.2 La définition du processus de la concertation et de ses principales étapes.....	17
3.3 L'utilisation de l'expertise.....	18
3.4 Les positions des acteurs de la concertation.....	19
3.5 L'importance de la gestion du temps.....	20
<b>4 OBJECTIFS, ORIENTATIONS, PROPOSITIONS.....</b>	<b>22</b>
4.1 Les objectifs de la gouvernance.....	22
4.2 Les règles de base d'une gouvernance concertée.....	24
4.3 Les critères à prendre en compte pour mettre en place un processus de gouvernance concertée et en préciser les modalités .....	26
4.4 Les options possibles du cadre de gouvernance .....	28
<b>Conclusion .....</b>	<b>31</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>32</b>

---

## Résumé

L'évolution générale des sociétés démocratiques contemporaines avait déjà conduit depuis une dizaine d'années à des changements significatifs des formes d'expression ouvertes au citoyen par la démocratie représentative et la démocratie participative. La convention d'Aarhus, puis la charte de l'environnement en France, a ainsi érigé en principe de droit la participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. Ces évolutions ont conduit à expérimenter des modes de concertation avec les citoyens qui concourent à leur plus grande implication dans les décisions publiques.

C'est dans ce contexte que l'expérience du Grenelle de l'environnement, avec sa formule de « gouvernance à cinq », doit pouvoir être amplifiée et pérennisée : comment et dans quel domaine peut-on instaurer une *gouvernance concertée*, définie comme un « *dispositif de co-construction des décisions publiques, associant les représentants des différentes parties prenantes* » ?

Après avoir situé la « gouvernance concertée » dans le contexte ci-dessus évoqué, au niveau national et européen, la mission, soucieuse d'étayer ses réflexions sur les pratiques concrètes dans le champ du MEEDDM, a d'abord analysé le cadre juridique en vigueur en matière de débat public et d'enquêtes publiques, et les orientations européennes concernant la participation de la « société civile » et l'expertise.

Elle a ensuite analysé plus en détail les enseignements à tirer de quatre exemples significatifs, dans les domaines de la protection de la nature (procédure de création des parcs nationaux), des risques (élaboration des plans de prévention des risques technologiques), des grandes infrastructures (projet « Port 2000 », au Havre) et de l'urbanisme (élaboration des schémas de cohérence territoriale). Cette analyse a conduit à mettre en évidence quelques conditions nécessaires à la qualité de la gouvernance :

- Une définition claire de l'objet et du périmètre de l'opération, objet du débat ;
- Un processus de concertation défini et accepté par tous les partenaires ;
- Une bonne utilisation de l'expertise, à sa juste place d'éclairage nécessaire des options envisageables ;
- L'attention portée aux différences institutionnelles et fonctionnelles entre les acteurs de la concertation : représentants de l'État, élus, acteurs socio-économiques, experts ;
- Le cas échéant, la présence d'un garant de la qualité du processus ;
- Une bonne gestion du temps nécessaire, et suffisant, pour la maturation des idées.

Les objectifs d'un processus de gouvernance à construire peuvent différer sensiblement, allant de la simple appropriation partagée de problématiques complexes à la résolution

---

de conflit, en passant par la gestion pérenne et concertée d'un bien public tel que l'eau. Le processus paraît toutefois relever, dans tous ces cas, de critères de qualité communs :

- La légitimité de ceux qui participent au processus de gouvernance, en tant que représentants des parties prenantes ;
- La continuité du processus, du diagnostic initial des enjeux au suivi des résultats des décisions prises ;
- La qualité, l'accessibilité à tous et le caractère pluraliste de l'information nécessaire ;
- Le niveau de formation assuré à ceux qui participent au processus ;
- L'existence d'une synthèse impartiale des débats.

Sur ces bases, la mission propose des critères permettant d'estimer si un processus de gouvernance concertée se justifie. Ce sont :

- L'échelle ou l'emboîtement d'échelles ;
- Les coûts/bénéfices attendus, à diverses échéances ;
- Les populations concernées ;
- La vulnérabilité des territoires concernés ;
- Le degré d'irréversibilité des options possibles.

Ces conditions de qualité du processus étant posées, la mission a suggéré trois options pour le cadre général de la gouvernance :

- La généralisation du principe de gouvernance concertée à toutes les décisions publiques d'une certaine importance, sous l'égide d'une autorité impartiale, garante du processus ;
- L'application de ce principe à l'initiative des personnes publiques dans leur domaine de compétence, sous le contrôle *a posteriori* d'une autorité garante du respect de règles communes ;
- L'application libre de ce principe, assorti de l'adoption d'une charte de la gouvernance concertée.

Elle propose de tester ces options sur des cas réels.

---

## Préambule : la mission confiée au CGEDD

Par lettre du 5 juin 2009, le vice président du Conseil Général de l'environnement et du développement durable a confié à Michel Badré, président de l'autorité environnementale, Agnès de Fleurieu, présidente de la 1<sup>re</sup> section, et Michel Juffé, conseiller du vice-président, la mission sollicitée par la Commissaire Générale au développement durable sur la gouvernance à cinq.

Cette mission impliquait une réflexion sur la définition et les objectifs de la **gouvernance concertée** (expression que nous substituons à celle de gouvernance à cinq, le nombre de parties prenantes de la concertation pouvant varier selon les cas), son champ d'application et les modalités de sa mise en œuvre (lieux et procédures).

Pour approfondir certains aspects de ce champ très vaste et notamment étudier des exemples concrets dans le champ des politiques mises en œuvre par le MEEDDM, une équipe d'appui a été constituée avec Marc d'Aubreby (IGPEF), Philippe Bellec (IADD), François Bordry (IGADD), Daniel Férou (ICPEF), François Geindre (IGADD), Marc Grimot (IGM), Philippe Iselin (CAEDD), Jean Lafont (IGPEF honoraire), Patrick Puech (AUCE), Gérard Ruiz (IGADD) et Philippe Schmit (IGADD).

Le présent rapport, avec ses annexes, en donne les conclusions.

### Annexes

#### 1.Lettre de mission

#### 2.Les outils juridiques de la gouvernance concertée dans le périmètre du MEEDDM

Étude de cas n° 1 : Création d'un parc national (parc marin de l'Iroise)

#### 3.Étude de cas n° 2 : Les schémas de cohérence territoriale

#### 4.Étude de cas n° 3 : L'élaboration et la mise en œuvre des plans de prévention des risques technologiques

#### 5.Étude de cas n° 4 : Projet d'infrastructure (Port 2000)

---

# 1 GOUVERNANCE, DÉMOCRATIE, CITOYENNETÉ

« Tout pouvoir délégué est un dépôt,  
tout pouvoir accaparé une usurpation »  
Thomas Paine<sup>1</sup>

## 1.1 PRINCIPES GÉNÉRAUX

La « gouvernance à cinq » est une appellation nouvelle dans le champ de la décision publique, mais le type de contribution de la société civile auquel elle appelle s'inscrit dans une recherche déjà ancienne concernant l'exercice d'une « citoyenneté active ».

Par « citoyenneté active », il faut entendre plus que l'implication des citoyens dans la vie locale ou que leur participation à des œuvres culturelles, sociales ou humanitaires. Il s'agit précisément de leur *contribution effective à l'ensemble des décisions touchant la vie collective*, que ce soit sous forme de mandats donnés à des représentants ou par la participation directe à la prise de décision publique.

À cet égard nous avons l'habitude de distinguer, voire d'opposer - au sein des régimes démocratiques - deux modes d'action : la démocratie représentative et la démocratie participative. L'une est supposée s'exercer uniquement par l'intermédiaire de représentants élus, et l'autre n'est supposée intervenir que comme *correctif* à cette représentation jugée trop élitaire, trop éloignée du peuple, bref se donnant pour but de « démocratiser la démocratie » en incitant ou en contrignant les élus à consulter les citoyens<sup>2</sup>.

Au lieu d'opposer ces deux formes d'exercice de la citoyenneté, il vaudrait mieux admettre qu'*en plus* d'un exercice direct par le référendum, les élections au suffrage universel<sup>3</sup>, les citoyens peuvent disposer d'un ensemble de moyens de faire prendre en compte leur opinion<sup>4</sup> : consultations organisées par les pouvoirs publics, sondages

---

<sup>1</sup> *Dissertation sur les premiers principes de gouvernement* (1795), in *Les Droits de l'Homme*, Presses Universitaires de Nancy, 1991, p. 181

<sup>2</sup> Ainsi peut-on lire sur le site [www.participation-locale.fr](http://www.participation-locale.fr) : « Vous êtes élu(e) d'une collectivité locale, vous êtes à l'initiative d'une démarche participative, vous devez mener une concertation avec la population sur un projet local, ou prendre part à un débat public sur un projet d'aménagement... « Démocratie participative - expériences, méthodes et connaissances » est un outil à votre service pour découvrir ce que font d'autres élu(e)s, pour avoir accès à des éléments de méthode, pour approfondir votre propre réflexion. »

<sup>3</sup> Ainsi que la participation, par tirage au sort, à des jurys d'assises.

<sup>4</sup> « La démocratie participative ne remplace pas les outils de citoyenneté déjà en place dans nos sociétés démocratiques : elle intervient de façon complémentaire à la démocratie représentative, en venant la féconder de ses idées. Ces deux formes de démocratie se renforcent afin de rendre les personnes et les élus copropriétaires, ce qui signifie également coresponsables, de la cité et de ce qui s'y passe. » Région Wallonne, *Vade-mecum de la démocratie participative à destination des pouvoirs locaux*, p. 17.

---

d'opinion, manifestations publiques organisées par la société civile, etc. Dans tous ces cas les citoyens *participent* à la décision publique. Quoi qu'il en soit de la *proportion* des citoyens participant *effectivement*, d'une manière ou d'une autre, à telle ou telle décision, et que ce soit dans l'ordre législatif, exécutif ou judiciaire, il n'en reste pas moins qu'ils exercent, *in fine*, la souveraineté au sein de leur nation. Comme l'écrivait Aristote : la prudence est la vertu du gouvernant et l'opinion vraie celle du gouverné. « Car le gouverné est comme le fabricant de flûtes, alors que le gouvernant est comme le flûtiste qui les utilise. »<sup>1</sup> Cette « fabrication » des règles sociales par les citoyens est peu pratiquée de nos jours, bien qu'elle soit proclamée par l'article 2 de la Constitution de 1958 : « Son principe est : gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple ».

En effet, dans les sociétés démocratiques contemporaines :

Bon nombre de citoyens s'estiment concernés par leurs droits plus que par leurs devoirs ;

- Nombre d'entre eux et certains plus que d'autres n'ont que difficilement accès à l'exercice de la citoyenneté ;
- L'étayage technique, juridique, économique et financier des décisions manque trop souvent de.

Sur le premier point on ne peut qu'observer une tendance que Benjamin Constant décrivait déjà il y a près de deux siècles : « Le but des anciens était le partage du pouvoir social entre tous les citoyens d'une même patrie. C'était là ce qu'ils nommaient liberté. Le but des modernes est la sécurité dans les jouissances privées ; et ils nomment liberté les garanties accordées par les institutions à ces jouissances. »<sup>2</sup>.

Quant au deuxième point, une pratique élémentaire de la citoyenneté active est d'autant moins accessible que l'on vit dans la précarité matérielle, que l'on est pris dans un travail déqualifiant et, plus globalement, que l'on est placé en situation d'infériorité, de minorité ou de relégation. L'accès plus aisé et plus rapide aux sources d'information par le biais de l'Internet ne doit pas faire illusion : l'augmentation considérable des flux concerne surtout des affaires privées, et bien peu de sites publics sont agencés de telle manière qu'ils permettent la participation des citoyens.

En troisième lieu, enfin, beaucoup de documents soumis à l'appréciation des citoyens sont présentés sous des formes qui les rendent peu compréhensibles à des non-spécialistes des domaines abordés. De plus, les opinions des citoyens sont souvent considérées comme « irrationnelles », non fondées scientifiquement, ce qui donne aux opinions des experts un statut de « vérité scientifique » qui ne laisse aucune place au doute, contrairement à l'essence même d'une démarche scientifique.

---

<sup>1</sup> *Les politiques*, GF, Flammarion, 1990, p. 220

<sup>2</sup> *De la liberté des anciens comparée à celle des modernes* (1819) Hachette, 1980, p. 502. Jean-Paul Delevoye, médiateur de la République disait récemment : « La citoyenneté s'efface devant le consumérisme. » Colloque *Risques et expertises : une question de confiance*, CGEDD, CGAAER et CGM, 20 novembre 2008.

---

## 1.2 LES MODALITÉS ACTUELLES DE LA GOUVERNANCE

Malgré les difficultés de cet exercice de la citoyenneté, les pouvoirs publics et certaines composantes de la société civile prônent et mettent en œuvre diverses modalités d'association des citoyens à des décisions publiques locales ou nationales.

Ceci est dû notamment aux effets conjugués de la *défiance*<sup>1</sup> envers les élites savantes (« des apprentis sorciers ») et envers les élites politiques (« ont-ils vraiment le sens de l'intérêt général ? »), de la *montée en puissance*, dans de nombreux pays, d'une demande de décisions publiques mieux partagées par les populations, et d'une *prise de conscience*, même limitée, des dangers que l'ensemble de l'humanité court par ses propres activités.

Ceci est particulièrement manifeste en ce qui concerne les politiques publiques liées aux problèmes d'environnement, dans la mesure où, d'une part, les choix pertinents à effectuer dépendent de la prise en compte de facteurs d'une très grande diversité et avec plus de degrés d'incertitude et, d'autre part, l'efficacité de leur mise en œuvre dépend d'une appropriation commune des enjeux déterminant la bonne conduite durable des particuliers *aussi bien* que celle de collectivités publiques et privées.

Les institutions internationales, communautaires ou nationales, ont cependant défini des processus de gouvernance adaptés à certaines situations.

*C'est ainsi, par exemple, que la convention d'Aarhus* signée le 25 juin 1998 au Danemark par 39 États, porte sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. Il est notamment prévu – article 6 – d'encourager la participation du public dès le début d'une procédure d'aménagement, « c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence ». Le résultat de sa participation doit être pris en considération dans la décision finale, laquelle doit faire également l'objet d'une information<sup>2</sup>. De même, la Charte de l'environnement (loi constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mars 2005) y consacre son article 7 : « Toute personne a le droit, dans les conditions et les 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. »

*Pour l'Union européenne*, le traité de Lisbonne (13 décembre 2007) introduit dans le traité sur l'Union européenne un nouvel article 8 B :

---

<sup>1</sup> « La défiance à l'égard des institutions est vraisemblablement l'attitude la plus constamment présente. [...] Elle conduit à stigmatiser toute erreur de procédure comme un manquement à la démocratie et une preuve du peu de respect des responsables pour les populations. » Georges Mercadal, « Le débat public : de la pratique d'une procédure à sa finalité dans le cheminement des projets. » *Revue Transport*. C'est un thème que développe très largement Pierre Rosanvallon dans *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*. Seuil, 2006.

<sup>2</sup> La convention d'Aarhus est, dans la législation nationale, approuvée par la loi n° 2002-285 du 28 février 2002 puis annexée au décret de publication du 12 septembre 2002, et entrée en vigueur le 6 octobre 2002.

---

« Les institutions donnent, par les voies appropriées, aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union » ;

« Les institutions entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile. »

« En vue d'assurer la cohérence et la transparence des actions de l'Union, la Commission européenne procède à de larges consultations des parties concernées. »

« Des citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins, ressortissants d'un nombre significatif d'États membres, peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission européenne, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application des traités. »<sup>1</sup>

**D'autres nations d'Europe** ont mis en œuvre une participation des citoyens les associant plus étroitement à la décision publique, à divers niveaux. Par exemple :

Le parlement écossais, rétabli en 1999, admet un principe de « souveraineté limitée », qui s'incarne notamment par les pétitions publiques qui peuvent lui être adressées tant par des particuliers (A la première session parlementaire, sur 241 pétitions, plus de la moitié venaient de particuliers) que par des associations. Un *Public Petitions Committee* reçoit les pétitions et les adresse au Parlement. Ainsi toutes les pétitions sont examinées et bon nombre ont des effets. Depuis février 2004, on peut soumettre des « e-pétitions ». Il semble que la participation des citoyens influe plus sur le processus décisionnel que sur les décisions elles-mêmes. Cependant les jeunes et les minorités ethniques sont encore mal représentés<sup>2</sup>.

En Italie, la participation, apparue durant les années 1960, s'est accrue à partir des années 1990. Après les élections de 2001, plus de 20 municipalités, dont Naples, Rome et Venise, ont adopté des dispositifs de budget participatif. Aujourd'hui, l'Italie en compte plus d'une vingtaine. Si la plupart donnent un rôle modeste aux citoyens, quelques-uns se sont progressivement réorganisés pour leur donner un plus grand pouvoir de décision.

**En France**, les pratiques de *consultation* des citoyens existent depuis de nombreuses années. Elles concernent notamment les décisions ayant un impact sur l'aménagement des territoires ou d'autres aspects de la vie locale. Elles prennent des formes variées, avec des filiations politiques et juridiques diverses : enquêtes publiques, débats publics, commissions consultatives, conférences de consensus, jurys de citoyens, etc. - qui seront évoquées dans la deuxième partie de ce rapport.

Par ailleurs des modalités spécifiques de concertation dans le domaine socio-économique ont été mises en place avec l'institution du conseil économique et social (devenu depuis la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 le conseil économique, social et environnemental), des conseils économiques et sociaux régionaux et de conseils de développement de communautés urbaines.

---

<sup>1</sup> Un livre vert a été lancé par la Commission le 11 novembre 2009. Il propose des options sur : le nombre d'États membres, le minimum de signataires par État membre, l'âge minimum des citoyens, la forme des documents, l'enregistrement et l'examen des initiatives par la Commission.

<sup>2</sup> *Le Parlement écossais et la démocratie participative*, Annie Thiec, E-rea <http://erea.revues.org/index885.htm>

---

Par rapport à ces procédures, la « gouvernance à cinq » est un concept nouveau. Appliquée au Grenelle de l'environnement elle a suscité un intérêt évident et a montré son efficacité en tant que processus préparatoire lors de l'adoption de la loi « Grenelle 1 » à la quasi-unanimité des deux chambres du Parlement. Cependant, le champ de la « gouvernance à cinq », tel qu'il a été constitué lors du « Grenelle de l'environnement », ne couvre qu'une partie assez restreinte des formes de la participation des citoyens à la décision publique. D'une part, il ne concerne pas directement l'élaboration des textes législatifs et réglementaires, d'autre part il est jusqu'ici surtout resté centré sur les problèmes d'environnement et sur les effets induits de projets sur l'environnement.

L'actuel projet de loi « portant engagement national pour l'environnement », en cours d'examen au Parlement, est le seul texte de portée législative qui traite d' « une réelle démocratie écologique à cinq » (cf. l'étude d'impact de cette loi). Encore est-il fortement restreint par rapport aux ambitions initiales définies par le président de la République lors de la conclusion du « Grenelle de l'environnement » le 25 octobre 2007. Ses articles 95 à 100 portent sur : l'élargissement de la composition de la CNDP (art. 95), les consultations *possibles* préalables à l'enquête publique relative à des projets, plans ou programmes<sup>1</sup> la transformation des comités locaux d'information et de concertation (CLIC) en commissions de suivi de site (art. 96), la création éventuelle d'instances de suivi de l'impact environnemental des projets d'infrastructures linéaires<sup>2</sup>, l'élargissement des conseils économiques et sociaux régionaux à des associations œuvrant dans le domaine de l'environnement (art. 100), la création d'un conseil supérieur des transports terrestres et de l'inter-modalité consultatif, et dont la composition est du type « gouvernance à cinq »<sup>3</sup>.

À partir de l'inventaire rapide de dispositions existantes ou d'orientations actuelles, une distinction s'impose au sein même de la démocratie participative entre la participation directe des citoyens eux-mêmes à l'action publique et l'intervention de corps intermédiaires chargés de les représenter avec la légitimité voulue. Le souci d'efficacité opérationnelle conduit à privilégier les corps intermédiaires dès qu'il y a négociation, le recours à la participation directe des citoyens est nécessaire pour éviter la fracture entre les « professionnels » de la chose publique et ceux qui s'expriment mal, rarement ou pas du tout, notamment parce qu'ils ne se reconnaissent pas dans les acteurs institutionnels de la gouvernance concertée.

---

<sup>1</sup> « L'autorité compétente peut demander l'organisation d'une concertation avec un comité rassemblant des représentants de l'État, des collectivités territoriales concernées par le projet, d'associations ou fondations mentionnées à l'article L. 141-3, des organisations syndicales représentatives de salariés et des entreprises. » (art. 95)

<sup>2</sup> « Ces instances associent les administrations publiques concernées, les acteurs économiques, des représentants des organisations syndicales représentatives et des chambres d'agriculture, les collectivités territoriales, les associations de protection de l'environnement agréées concernées ainsi que, le cas échéant, des représentants des consommateurs et d'usagers, des personnalités qualifiées en raison de leurs compétences en matière de protection de l'environnement ou de prévention des risques. » (art. 97)

<sup>3</sup> « 1<sup>o</sup> Un collège des élus européens, nationaux et locaux ;  
« 2<sup>o</sup> Un collège des entreprises et établissements intervenant dans le transport terrestre ;  
« 3<sup>o</sup> Un collège des salariés ;  
« 4<sup>o</sup> Un collège de la société civile comprenant des représentants des usagers des transports, des associations de protection de l'environnement agréées au titre de l'article L. 141-1 du code de l'environnement et des personnalités qualifiées ;  
« 5<sup>o</sup> Un collège de l'État. » (art. 100 bis)

---

La mission n'a pas négligé le droit à l'information et à la participation ouvert à tous les citoyens, qui ne saurait en aucun cas être remplacé ou minimisé par la gouvernance concertée. Elle a centré ses analyses sur la participation des acteurs institutionnels à la gouvernance concertée, celle-ci lui apparaissant être un dispositif novateur de *co-construction* de la décision publique. Par co-construction, la mission entend un processus où toutes les parties prenantes sont non seulement entendues, mais où, collectivement, les consensus et les dissensions sont examinés de telle sorte que la prise de décision, au sens formel et légal de cette expression, résulte du plus large accord possible, valant engagement des parties prenantes à mettre en œuvre la décision prise.

\*

\* \*

Considérant les principes énoncés plus haut et les modalités assez disparates de leur mise en œuvre, la mission a estimé utile de faire un point sur l'état des lieux juridique et institutionnel, et d'analyser sur quelques cas concrets les enjeux et les résultats des pratiques actuelles en matière de gouvernance, avant de formuler des propositions.

Comme elle le rappellera en tête de ses propositions au chapitre IV ci-après, la mission a centré ses analyses et recommandations uniquement sur le processus de *préparation* des décisions publiques. Elle n'a pas abordé les étapes ultérieures de mise en œuvre de ces décisions, puis d'évaluation *ex post* de leurs effets : elle a en effet estimé que les questions de premier rang portaient sur la préparation des décisions, les solutions apportées à cette étape pouvant ensuite inspirer les extensions de bonnes pratiques aux phases ultérieures des processus de conduite de l'action publique.

Il faut enfin garder présent à l'esprit que la « gouvernance concertée » ne peut prétendre devenir une panacée face aux difficultés de la prise de décision publique, aucune procédure, aussi élaborée soit-elle, ne permettant de garantir la justesse des choix opérés ou l'efficacité (sociale, économique, culturelle) des mesures qui en découlent. S'il est utile que la préparation collective, par une suffisante diversité de partenaires et un mode de consultation où tous peuvent réellement se faire entendre, renforce la qualité des décisions prises, elles n'en revêtent cependant pas une autorité absolue qui deviendrait incontestable.

Il est de nombreux cas, en particulier lorsqu'il s'agit de développement durable, où les intérêts en jeu, voire les finalités recherchées, restent *inconciliables*, quel que soit le degré de concertation. La décision ne peut, dans ces cas, que trancher entre plusieurs alternatives. Il revient à l'ensemble des parties prenantes de rendre compte à leurs mandants, et aux citoyens, des motifs qui ont présidé au choix final, qui procède d'un arbitrage, même si ce choix est suffisamment fondé.

D'où la nécessité de maintenir des réserves, d'admettre des incertitudes et de laisser le champ libre à des alternatives possibles. En d'autres termes, les décisions prises doivent la plupart du temps – et même, *en principe*, dans tous les cas – être prises *sous réserve* de relations avantages/inconvénients qui peuvent se modifier fortement, d'effets néfastes imprévus et plus globalement d'évolution du contexte (social, économique, technologique, etc.) qui peut changer considérablement la portée des décisions prises.

---

## 2 L'ÉTAT DES LIEUX JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL

### 2.1 LE CADRE JURIDIQUE NATIONAL

Le rapport joint en annexe I présente l'ensemble des règles juridiques applicables actuellement, dans le champ de compétence du MEEDDM, en matière de concertation préalable à la prise de décision. Pour les projets d'infrastructures, la concertation est organisée principalement autour de deux procédures formalisées :

- *Le débat public*, en amont, destiné à dégager les grandes options. Cette procédure correspond bien à la volonté de faire participer le public à l'élaboration de la décision. La *commission nationale du débat public* (CNDP)<sup>1</sup>, instituée en 1997 et confortée en 2002, organise ces débats, au niveau national et régional. Ceux-ci portent sur l'opportunité, les objectifs et caractéristiques principales des grandes opérations d'aménagement.

*L'enquête publique*, à un stade plus tardif précédant la déclaration d'utilité publique, et dont l'origine historique était de préserver les droits des propriétaires bien plus que de se concerter avec le public. À partir de 1983 elle devient une procédure d'information et de recueil des avis du public<sup>2</sup>.

Pour les autres décisions publiques, les procédures sont variables, prévoyant parfois la consultation de commissions spécialisées ou en matière d'urbanisme la consultation des « personnes publiques associées », indépendamment des procédures d'enquête publique prévues par ailleurs. Par exemple, le conseil national de protection de la nature, créé en 1947, a pour mission de donner des avis sur les moyens, y compris législatifs, de préserver et restaurer la diversité de la flore et de la faune sauvages et des habitats naturels, et d'assurer la protection des espaces naturels et le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent. Par exemple, les secrétariats permanents pour la prévention des pollutions et des risques industriels (SPPPI), qui sont des structures locales d'information et de concertation en matière de pollutions et de risques industriels, réunissent quatre « collèges » : élus, industriels, administrations et agences, ainsi que des « personnalités qualifiées » (notamment associations et syndicats), avec un certain nombre de commissions spécialisées (air, eau...).

---

<sup>1</sup> Elle trouve son origine dans la circulaire « Bianco » du 15 décembre 1992, qui prévoyait une procédure de concertation sur l'opportunité des grands projets d'infrastructures, dès la conception des projets. La loi « Barnier » du 2 février 1995, relative au renforcement de la protection de l'environnement, a donné lieu au décret du 10 mai 1996 relatif à la consultation du public et des associations en amont des décisions d'aménagement. La loi du 27 février 2002 transforme la Commission nationale du débat public en autorité administrative indépendante, élargit son domaine de compétence et diversifie ses modes d'intervention.

<sup>2</sup> Ensuite, la loi dite Bouchardet et son décret d'application du 23 avril 1985 définissent, pour certains seuils, les conditions de « réalisation d'aménagements, d'ouvrages, de travaux exécutés par des personnes publiques ou privées, lorsqu'en raison de leur nature, de leur consistance ou du caractère des zones concernées, ces opérations sont susceptibles d'affecter l'environnement ». Engagée par le préfet, c'est une procédure ouverte à tous et sans aucune restriction qui permet au public d'être informer et d'exprimer ses appréciations sur un registre d'enquête. A l'issue de la procédure, un commissaire-enquêteur formule un avis. S'il est favorable, le préfet délivre la déclaration d'utilité publique du projet.

---

Des modes de consultation directe des citoyens, non considérés en tant qu'experts ou que représentants d'organismes donnés, existent également :

*Les conférences de citoyens* permettent à un panel de citoyens choisis de dialoguer avec des experts et de s'exprimer sur des problématiques scientifiques et technologiques pour lesquelles il existe d'importantes incertitudes et divergences d'opinion<sup>1</sup>.

*Les panels ou jurys de citoyens* sont des assemblées désignées par tirage au sort ou choisie par une autre méthode aléatoire pour éclairer, voire orienter certaines décisions politiques. Le but est de renforcer la participation citoyenne dans les processus politiques et/ou d'éclairer la prise de décision dans des situations complexes en consultant un échantillon de la population<sup>2</sup>.

La *jurisprudence* concourt elle aussi à la construction du droit de la participation du public, notamment dans le domaine de l'environnement. Par un arrêt « Commune d'Annecy » annulant un décret, (CE, 3 octobre 2008), le Conseil d'État a consacré la portée normative de la Charte de l'environnement. Il a ainsi affirmé que les modalités de participation du public devaient reposer sur des bases législatives, l'article 7 de la Charte faisant référence aux « conditions et limites fixées par la loi ».

## 2.2 LES ORIENTATIONS EUROPÉENNES

L'Union européenne s'est intéressée de longue date à la notion de gouvernance.

Le champ d'application de la gouvernance concerne, pour l'UE, les trois phases principales de l'action publique qui sont corrélées : l'élaboration/proposition de la décision publique, sa mise en œuvre et le contrôle de l'application des actes juridiques ou des politiques.

L'analyse d'impact des législations communautaires en préparation, avec une participation des citoyens, y a été introduite, et l'évaluation y tient une place importante, conformément à une tradition plus développée en Europe du nord qu'en France.

Quelques principes méritent qu'on s'y arrête dans le cadre d'une réflexion sur une gouvernance concertée :

### *La place et le rôle de l'expertise*

La Commission constate que l'expertise est de plus en plus contestée du fait des crises majeures de ces dernières années (vache folle, OGM...), et que les techniques employées pour la consultation des parties prenantes (livres blancs, livres verts...) favorisent le débat mais pour les seuls initiés. Elle a décidé de prendre des mesures complémentaires en matière d'expertise :

---

<sup>1</sup> Après une formation préparatoire, sur deux ou trois week-ends, menée par des scientifiques, le panel de citoyens débat publiquement avec des représentants du monde politique, économiques, associatifs et avec des experts. A l'issue de cette conférence, qui dure en moyenne quatre jours, le panel de citoyens rédige à huis-clos un rapport contenant ses avis et recommandations, qui est ensuite rendu public et remis aux instances politiques.

<sup>2</sup> Ils existent à titre expérimental dans de nombreux pays depuis quelques années et disposent d'un cadre officiel en Allemagne, au Danemark et en Espagne. Leurs recommandations et avis sont publiés dans un rapport qui est transmis aux décideurs politiques. A titre d'exemples on peut citer : le jury citoyen – 26 membres - des mois d'avril et mai 2008 en région Poitou-Charentes, évaluant la politique régionale en matière de lutte contre le changement climatique ; le panel de 35 citoyens de la région wallonne sur l'avenir des espaces ruraux, lancé en mai 2006.

---

- Cartographie de l'expertise utilisée au niveau communautaire ;  
Élaboration de lignes directrices concernant l'expertise : accessibilité et transparence, efficacité, alerte précoce, indépendance, intégrité, pluralité, qualité et code de conduite pour les experts<sup>1</sup> ;  
Caractère public des preuves scientifiques et de leur utilisation dans la prise de décision politique ;  
Élargissement et intégration de l'expertise utilisée dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques, et ouverture plus grande aux milieux universitaires et « porteurs d'enjeux » ;  
Intégration plus forte des acteurs publics et privés dans la gouvernance des risques (détermination, appréciation, évaluation, gestion et communication).

#### *La participation de la « société civile »*

Le comité économique et social européen est obligatoirement consulté sur de nombreuses compétences du traité, et il est composé de trois groupes (employeurs, syndicats de salariés, société civile). La commission estime que le concept de société civile organisée doit être plus large et « désigner l'ensemble des organisations regroupant les différents acteurs du marché du travail (les syndicats), les organisations représentatives des milieux socio-économiques qui ne sont pas des partenaires sociaux (associations de consommateurs...), les ONG des diverses causes communes ».

Enfin, un livre blanc sur la gouvernance demande que les normes minimales de transparence et de participation définis pour la consultation des citoyens en matière d'environnement soient étendues à d'autres secteurs.

#### *La transparence et l'évaluation*

Le comité des régions dans sa communication « livre blanc du comité des régions sur la gouvernance à multiniveaux<sup>2</sup> » comprend le rappel de principes tels que la transparence : « Dans le contexte spécifique de la gouvernance, l'évaluation et la transparence cessent d'être une option pour devenir un impératif ».

Quant à l'évaluation, elle est aussi présentée comme un outil de gouvernance. Par évaluation, l'Union européenne entend une analyse rigoureuse menée durant le processus d'élaboration des politiques et conduisant à des jugements dûment étayés portant sur l'efficience, l'efficacité, la pertinence et l'impact des interventions communautaires en cours. Elle doit aussi permettre d'apporter des mesures correctives.

---

<sup>1</sup> COM (2002) 704 final Communication de la Commission :vers la culture renforcée de consultation et de dialogue – Principes généraux applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées »

<sup>2</sup> Journal officiel de l'Union européenne 4 septembre 2009 C211

---

### *L'extension du droit d'initiative*

L'extension du droit d'initiative par le traité de Lisbonne a été évoquée plus haut.

\*

\* \*

*La mission constate*, tant au niveau français qu'à celui de l'Union européenne, que la participation des citoyens à la décision publique cherche ses voies. L'ensemble des mesures prises reste disparate. Le débat public est l'amorce d'une gouvernance partagée, le « Grenelle de l'environnement » (et ses avatars) a mis en place une concertation élargie ; au niveau local existent quelques tentatives de valoriser des instances de « décision citoyenne ». La puissance publique hésite à pérenniser des instances citoyennes qui impliqueraient réellement leurs participants dans la préparation des décisions.

---

### 3 LES LEÇONS TIRÉES DES ÉTUDES DE CAS

Au-delà de la seule analyse juridique, le choix méthodologique de la mission a consisté à analyser les dimensions participatives de quelques processus particuliers réels, dans le champ de compétence du MEEDDM :

La procédure de création des parcs nationaux ;

L'élaboration des plans de prévention des risques technologiques (PPRT) ;

Un grand projet d'infrastructure (Port 2000, au Havre) ;

L'élaboration des SCoT.

Dans chaque cas, c'est la méthode de gouvernance qui a été examinée et non le contenu technique du projet ou la nature des décisions prises. Les rapports particuliers relatifs à chacune de ces opérations sont joints en annexe. Ils mettent en exergue, dans chaque cas, les points qui ont paru les plus importants aux membres de la mission en matière de gouvernance du projet. On s'attachera ici seulement à dégager quelques points qui ont paru essentiels aux membres de la mission après mise en commun de ces constats expérimentaux.

#### 3.1 LA DÉFINITION DE L'OBJET ET DU PÉRIMÈTRE DE L'OPÉRATION

La consultation ou concertation préalable portant sur une décision publique doit viser son opportunité et sa pertinence. En effet, ce n'est pas seulement « en amont » d'un projet, d'un programme ou d'une mesure normative que les citoyens sont concernés, mais au niveau même des finalités poursuivies, des valeurs en jeu. Il ne va pas de soi qu'il faille développer telle activité ou légiférer sur tel aspect de la vie sociale ; se pose-t-on la question au bon niveau ? Le contexte global est-il suffisamment pris en compte ? A-t-on assez anticipé les évolutions à venir ? La variété des points de vue, *y compris les plus improbables*, est une précaution contre tout choix initial insuffisamment éclairé.

Par ailleurs, toutes les opérations relevant de décisions publiques sont en relation avec d'autres opérations : liaisons de cause à effet, de proximité, de subsidiarité, de complémentarité ou de concurrence dans le temps ou l'espace, etc. La constitution d'une démarche de « projet » (au sens large), avec des responsabilités identifiées en matière de bonne fin, suppose donc qu'on ait bien défini les contours de ce « projet ». La nature du public concerné par la décision, et celle des acteurs amenés à parler en son nom dans un processus de gouvernance collective en dépendent. Une définition inadéquate du périmètre de la décision soumise à concertation peut modifier profondément la nature de celle-ci ou perturber significativement la conception du « projet ». La notion de « conflit imaginaire » - pour qualifier un rejet s'appuyant davantage sur des suspicions et des anticipations que sur le contenu explicite du « projet » - a ainsi pu être utilisée à ce propos dans le cas de la création du parc naturel marin d'Iroise. Cet aspect est particulièrement important dans les projets d'infrastructure (cf. exemple de Port 2000). Des raisons diverses peuvent en effet conduire à fractionner

---

un projet ou un programme à l'extrême ou au contraire à le globaliser : maîtrises d'ouvrage multiples, financements complexes, nécessité d'échelonner la réalisation dans le temps, etc. Il en va de même pour des textes réglementaires et législatifs : ils peuvent être trop larges ou trop étroits pour un usage pertinent et performant.

L'articulation entre « projets » et « plans ou programmes » pose des questions semblables. Le schéma national des infrastructures de transport (SNIT) par rapport à chaque projet routier, ferroviaire ou fluvial ou la programmation pluriannuelle des investissements énergétiques par rapport à chaque installation particulière, devrait ainsi relever d'un dispositif de gouvernance adapté à leur échelle soumis successivement à débat public en début de procédure et à enquête publique avant la DUP.

Un programme général tel que le SNIT peut constituer un cadre trop vague pour permettre une concertation efficace, au-delà de principes généraux assez consensuels (favoriser le report modal, ou préserver la biodiversité, par exemple). Il se peut aussi qu'il serve de cadre à des concertations régionales ayant abouti à un schéma multimodal des services collectifs de transports. C'est souvent *l'échelle pertinente de définition de variantes au projet envisagé* qui déterminera la bonne définition du périmètre retenu : elle suppose que le projet constitue un ensemble fonctionnel cohérent, susceptible de se prêter à des choix alternatifs.

### **3.2 LA DÉFINITION DU PROCESSUS DE LA CONCERTATION ET DE SES PRINCIPALES ÉTAPES**

Dans tous les cas examinés par la mission, la question des périodes optimales de concertation se pose en termes voisins : trop tôt, le public ou ses représentants ont l'impression qu'on ne leur fournit que des éléments trop vagues (« l'État ne sait pas ce qu'il veut »), et trop tard, ils jugent la concertation purement formelle (« on nous consulte pour la forme, mais la décision est déjà prise »).

Il appartient donc au responsable du projet, comme cela se fait pour la succession des opérations techniques, d'établir d'emblée quel sera le processus de concertation de son projet, avec les étapes clés avant les différentes décisions partielles à prendre<sup>1</sup>. Il apparaît logique que ce processus de concertation, hormis les points qui s'imposent par la loi (par exemple : enquête publique), fasse lui-même l'objet d'une concertation en amont avec les acteurs concernés...

Il impose notamment la mise en place d'une concertation à plusieurs niveaux, conduisant à un élargissement progressif du périmètre de concertation, en partant des organisations les plus directement concernées, jusqu'au « grand public ».

Au-delà de la procédure de concertation menée sous le regard de la CNDP, il est important qu'un mode d'association des interlocuteurs locaux et extraterritoriaux des projets soit établi dès le démarrage du processus d'élaboration, comme cela se pratique pour les parcs nationaux.

---

<sup>1</sup> C'est ce que dit l'article L.122-4 du code de l'urbanisme pour les ScoT.

---

### 3.3 L'UTILISATION DE L'EXPERTISE

La mise en œuvre d'un processus participatif impose le recours à l'expertise. Celle-ci s'appuie sur des connaissances scientifiques, mais aussi sur l'état de l'art dans les domaines concernés, sur « l'expertise d'usage »<sup>1</sup> des populations concernées, ainsi que sur une suffisante compréhension des enjeux des décisions auxquelles elle fournit des arguments. Le statut de l'expertise et en particulier de son support scientifique doit donc être clairement appréhendé pour un bon déroulement de la démarche envisagée.

Deux écueils importants doivent être évités, en matière de place donnée à l'expertise dans la gouvernance :

- La considérer comme relevant d'une vérité de rang supérieur, échappant par nature à toute interrogation, parce qu'elle s'appuierait sur « la » vérité scientifique ayant une autorité indiscutable (« la Science nous dit que... ») ;

La considérer, à l'inverse, comme l'expression d'une affirmation entièrement contingente, à placer dans le débat sur le même plan que toute autre affirmation contraire ou divergente.

Ces positions font toutes deux abstraction des méthodes d'élaboration progressive de la connaissance scientifique : fondées sur une gestion rigoureuse et ouverte de la controverse au sein de la ou des communautés scientifiques concernées par le sujet, elles permettent de dire, à une date donnée, quelles sont les affirmations ou les théories qui sont compatibles avec l'état des connaissances et des expériences du moment, et celles qui sont incompatibles. Cela laisse une plage de doute importante, qu'on ne peut explorer que par l'acquisition de nouvelles données ou l'élaboration de nouvelles théories « falsifiables »<sup>2</sup>, mais cela interdit aussi de considérer comme acceptables des affirmations dont il est démontré qu'elles sont contraires à l'observation rigoureuse, et non qu'elles relèvent du doute méthodique lié à la démarche scientifique<sup>3</sup>. Cette marge d'incertitude est ce qui fonde la nécessité d'expertises plurielles, voire de contre-expertises.

La recommandation de l'Union Européenne de communiquer le caractère public des preuves scientifiques et de leur utilisation dans le débat et la prise de décision politique paraît de nature à permettre d'éviter ces écueils.

---

<sup>1</sup> « Pour les usagers, l'important [...] est que leur soit reconnue une « expertise d'usage », un savoir propre, différent de celui des autres parties prenantes et, de ce fait, indispensable à la construction d'un service satisfaisant. » Jean-Pierre Worms, conclusion du rapport *La gestion participative des services publics locaux*, Institut de la gestion déléguée, février 2010.

<sup>2</sup> Au sens donné à ce mot par Karl Popper, d'une théorie que se prête à la controverse argumentée, et non à la simple croyance.

<sup>3</sup> On citera deux exemples : la relativité n'a pas conduit à considérer comme fausse la mécanique classique de Newton : elle a conduit à constater qu'à des vitesses proches de la vitesse de la lumière, non accessible à l'expérience de l'époque, l'approximation newtonnienne n'était plus valable et devait être corrigée. Dans un débat plus actuel, les rapports du GIEC n'affirment pas que l'origine principale du réchauffement climatique est anthropique de façon « certaine », mais seulement de façon « très probable ». Ils permettent en revanche de conclure de façon certaine sur la base de constats expérimentaux qui invalident (ou « falsifient », au sens de Popper toujours) cette hypothèse, qu'une explication fondée sur les seuls cycles solaires est exclue.

---

Par ailleurs, un des éléments essentiels pour mener à bien un processus de concertation dans le cadre d'une démarche complexe, est la bonne appropriation collective des données et concepts utilisés (cf. parc marin d'Iroise). Les associations et les ONG recourent systématiquement à l'expertise, le plus souvent pour obtenir une contre-expertise. Le citoyen de base, en revanche, n'aura accès qu'à l'expertise diffusée par le porteur de projet ou aux données disponible sur Internet (s'il parvient à y accéder). À défaut d'un garant en dernier recours de la qualité de l'expertise (*cas envisagé par l'article 52 de la loi de programmation pour la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, mais non encore mis en œuvre à la connaissance de la mission*), le processus de gouvernance concertée doit veiller à un accès égal à l'expertise et à ses résultats pour toutes les parties prenantes de la concertation.

### 3.4 LES POSITIONS DES ACTEURS DE LA CONCERTATION

Cette spécificité des rôles ressort clairement des quatre études de cas. Nous en retiendrons ici les éléments suivants :

- *La spécificité du rôle des experts* : qu'ils soient mandatés par le pétitionnaire ou par d'autres parties prenantes, les experts ont par leur savoir (mais parfois aussi par leur langage ésotérique...) une position différente de celle de toutes les autres parties à la concertation. Que ce soit comme références ou comme repoussoirs, ils orientent souvent le débat. Dans le domaine d'intervention du MEEDDM, les incertitudes ou l'absence de connaissances suffisantes, origine de l'application du principe de précaution, leur donnent un rôle encore plus important. La déontologie de l'expert, quel que soit son mandant, apparaît alors essentielle : obligation de pédagogie, nécessité de présenter l'état de ce qui est connu et de ce qui ne l'est pas, refus de se laisser instrumentaliser dans un sens ou un autre, respect des limites de son domaine d'expertise, appréciation et présentation exacte de ce qui relève de la connaissance ou de l'expertise scientifique et de ce qui relève d'options d'une autre nature, notamment politiques ou éthiques.

La présentation du cas des SCoT montre aussi comment les experts peuvent parfois se substituer aux parties prenantes du débat, y compris les décideurs politiques, dès que celui-ci semble porter principalement sur des sujets d'une certaine technicité.

Il faut cependant établir une nette différence entre, par exemple, l'expertise internationale fortement reconnue qui peut formuler les doctrines dont vont découler des politiques publiques et l'expertise locale de bureaux d'études ou de services techniques de l'État ou des collectivités territoriales dont les interventions orientent tel ou tel projet particulier.

- *Le rôle des élus* : nous avons parlé, en première partie de la complémentarité entre « démocratie représentative » et « démocratie participative ». La légitimité des élus repose sur un principe de représentativité : leur place dans un processus de gouvernance collective doit donc être définie sans ambiguïté. C'est le cas lorsque l'élu représente une collectivité compétente pour prendre des décisions sur le sujet en débat : il est là en tant qu'autorité décisionnaire, au même titre que le représentant de l'État sur des sujets de sa compétence. Lorsque l'élu représente une collectivité qui n'est que partie prenante au débat, sans pouvoir de décision, la situation est moins claire. Certaines procédures d'urbanisme prévoient une procédure de « consultation des personnes publiques

---

associées », qui permet aux collectivités publiques de s'exprimer sur le sujet en débat. Dans les autres cas, un élu participant à une concertation ou à un processus de gouvernance devrait voir préciser par la collectivité quelle est la nature de son mandat. À défaut, et selon la pratique souvent rappelée dans les débats organisés sous l'égide de la CNDP, la voix d'un élu n'a ni plus ni moins de poids que celle de tout participant au débat. Ce point de vue ne doit pas faire oublier que pour la bonne information du public, l'expression par un élu des points de vue adoptés par la collectivité constitue une information de grande valeur.

- *L'évolution des rôles de l'État ou la multiplicité de ces rôles* au cours d'un même processus de concertation est également à considérer avec beaucoup d'attention. Ainsi, par exemple, les CLIC<sup>1</sup>, mobilisés pour l'élaboration des plans de prévention des risques technologiques (PPRT) sont des structures pérennes. Dans ces comités, l'État, une fois achevé l'élaboration du PPRT, cesse d'intervenir comme porteur d'un projet pour devenir *arbitre* d'un débat. Son rôle est notamment de rendre les questions clés accessibles à tous, de veiller à ce que les multiples intérêts et sensibilités concernés aient voix au chapitre et à ce que les orientations qui en résultent soient compatibles avec les lois et règlements en vigueur. L'un des problèmes possibles est alors la diversité des discours des différents services de l'État.

- *L'intérêt d'un garant impartial et de règles du jeu de la concertation adoptées en commun* : l'analyse du cas de Port 2000 montre comment l'une des parties à la concertation, ici la Maison de l'Estuaire, a pu sur la base de règles consensuelles mener une concertation efficace sur des sujets complexes et conflictuels. Si ce garant se voit confier des responsabilités qui en font l'une des parties au débat, il perd aussitôt sa crédibilité. Conformément aux compétences de la CNDP ou des commissions particulières du débat public (CPDP) qu'elle constitue, ce garant devrait intervenir à trois niveaux :

Avant le débat, pour s'assurer que les éléments d'information réunis et mis à disposition des parties au débat sont suffisants, objectifs, et compréhensibles, et que l'organisation du débat permettra bien à chacune des parties intéressées de s'exprimer ;

Pendant le débat, pour s'assurer que les règles d'ouverture et d'impartialité sont respectées ;

Après le débat, pour établir et rendre publique une synthèse impartiale de ce qui s'est dit pendant le débat.

### 3.5 L'IMPORTANCE DE LA GESTION DU TEMPS

Un processus de décision important est toujours long, avec des phases de maturation, parfois de recul apparent, et des phases de progression. Vouloir comprimer les délais de concertation aura souvent pour seul effet de rendre plus difficile l'appropriation

---

<sup>1</sup> Un CLIC « a pour mission de créer un cadre d'échange et d'information [...] en vue de prévenir les risques d'accidents majeurs que peuvent présenter les installations » (art. R. 125-31 du code de l'environnement). Relais d'information clairement identifié, il doit, dans la durée, contribuer tant à la concertation sur le fonctionnement des installations à risque qu'à la réflexion sur les diverses actions possibles pour maîtriser les risques, que ces actions relèvent des industriels, des riverains ou des pouvoirs publics.

---

ultérieure des décisions par les parties prenantes, ce qui se paye ensuite en difficultés multiples.

En particulier, la phase préalable de définition de l'objet et des enjeux potentiels de la décision mérite toute l'attention et un débat public le plus large, le plus documenté et argumenté que possible. C'est durant cette phase que le rôle d'une expertise « à large spectre » doit être mobilisé. Cette phase peut être assez longue, mais tenter de la raccourcir engendre le plus souvent des malentendus ou masque des divergences d'intérêts préjudiciables à la suite du processus. Il est important de laisser à la concertation le temps de se déployer et aux interlocuteurs de formaliser et d'affiner leurs positions. Il n'est pas rare que des projets ou programmes de toute nature subissent, de ce fait, des temps d'arrêt prolongés puis soient repris dans l'oubli plus ou moins important des phases précédentes.

Par ailleurs, quelle que soit la durée du processus, le temps que peuvent dégager les représentants de chaque partie prenante<sup>1</sup>, et par suite l'aide qui leur est apportée pour se documenter, la gestion efficace des temps de réunion et de débat, doivent faire l'objet d'une organisation rigoureuse.

Les associations qui ont participé au Grenelle de la Mer après avoir participé aux comités opérationnels (COMOP) de l'environnement disent avoir atteint les limites de leur capacité à participer à ce type de processus, faute de temps disponible et d'indemnisation correspondante. Lors de processus ouverts à tous les citoyens, les mêmes questions se posent dans les mêmes termes.

\*  
\* \*

Ces constats conduisent à penser que la diversité des situations interdit sans doute de définir un processus unique de gouvernance, applicable dans tous les cas. La mission estime donc préférable de préciser les objectifs et orientations, qui sont généraux, et de renvoyer à un cadre législatif et réglementaire la fixation de règles de procédures qui pourront ainsi être adaptées à chaque cas.

---

<sup>1</sup> Se pose aussi parfois la question de l'indemnisation des participants au processus : elle gagnerait à être traitée ouvertement dès l'initiation de la concertation, de manière qu'elle soit traitée contractuellement.

---

## 4 OBJECTIFS, ORIENTATIONS, PROPOSITIONS

On a vu au chapitre I que la notion de gouvernance pouvait couvrir un champ très large. La mission n'a pas cherché à le définir explicitement jusqu'ici, pour éviter de restreindre à l'excès ses analyses. Parvenant à la synthèse de ses réflexions, elle traitera ci-après de la « **gouvernance concertée** », définie comme :

Un dispositif de **co-construction des décisions**,

Associant les **représentants des différentes parties prenantes**, selon des règles de représentativité à définir.

Au nombre de cinq dans le Grenelle de l'environnement, les catégories de représentants peuvent être plus ou moins nombreuses dans d'autres situations, selon la nature des parties prenantes et les types de projets d'opérations.

**Avec ce dispositif particulier, la prise de décision résulte d'un processus de co-construction conduit avec les représentants des parties prenantes.** Les décisions elles-mêmes relèvent, dans le champ de compétence du MEEDDM, d'instances ou de personnes diverses (Parlement, gouvernement, ministre, préfet, dirigeant d'établissement public...). Leurs modalités juridiques dépendent de règles très diverses selon les sujets, le plus souvent fixées par des dispositions législatives ou réglementaires dont l'examen ne rentrait pas dans le champ de la mission, et qu'elle ne propose donc pas de modifier.

Bien que ces deux modalités de mise en œuvre de la démocratie participative aient été instaurées dans le même esprit, il faut aussi **la distinguer du processus de « participation à l'élaboration des décisions publiques », au sens de la convention d'Aarhus** et de la charte constitutionnelle de 2005. Conformément à l'article 7 de cette charte, la participation est ouverte à « toute personne », donc sans la médiation de représentants institutionnels ou de corps intermédiaires, « dans les limites et conditions fixées par la loi » : c'est par exemple le domaine des enquêtes et des débats publics, par définition ouverts à tous. La mission souligne que pour elle, **un dispositif de gouvernance participative ne doit pas remplacer les consultations du public ouvertes à tous** : leur objectif est différent. **Elles ne visent pas non plus à se substituer aux consultations et expertises spécialisées**, nécessaires à la préparation de certaines décisions. Il s'agit ici de proposer une méthode efficace d'aide à la décision s'appuyant sur la concertation avec des représentants qualifiés des parties prenantes.

### 4.1 LES OBJECTIFS DE LA GOUVERNANCE

La qualité d'un processus de gouvernance, en matière de préparation de décisions publiques, s'apprécie d'abord au regard de ses objectifs. Ceux-ci consistent à améliorer le processus de préparation de décisions publiques, dans des domaines à préciser : politiques publiques relevant d'un cadre législatif ou réglementaire, conduite de grands investissements, décisions d'autorisation administrative, principalement.

---

Ces objectifs ne sont pas toujours les mêmes :

***Dans certains cas, l'objectif semble être seulement de permettre une meilleure connaissance d'un dossier complexe par le public***, pour une meilleure appropriation collective des enjeux, sans que cela débouche rapidement sur des décisions opérationnelles.

Le débat public en cours (hiver 2009-2010) sur les nanotechnologies relève de ce cas. Celui sur le stockage des déchets nucléaires conduit en 2005-2006 visait plutôt à préparer une décision relevant du Parlement, en application d'un processus législatif spécifique, mais l'objectif en était de même nature.

Souvent organisés dans le cadre de débats ayant d'autres objectifs particuliers, les « ateliers citoyens » parfois constitués à partir d'un échantillonnage si possible représentatif du grand public visent à savoir ce qu'exprime le public sur un sujet complexe, après avoir reçu une formation spécialisée de quelques journées et toutes les informations requises.

***Dans d'autres cas, il s'agit de faciliter l'émergence de solutions nouvelles***, sur des sujets a priori conflictuels ou en tout cas confus.

Nous pouvons citer à ce titre la mission confiée à Michel Rocard en 2009 pour proposer les principes de mise en place de la « contribution climat énergie », même si la concertation menée à cette occasion a pris une forme hybride, entre le débat d'experts et la conférence de parties prenantes.

Le débat public sur la politique des transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien (débat CNDP dit « débat VRAL ») était de nature semblable : la carte du comité interministériel d'aménagement et de développement des territoires (CIADT) de décembre 2003 sur la programmation des infrastructures de transport montrait en effet clairement que l'État avait des idées claires sur tout ce qu'il souhaitait faire, sauf sur ce sujet<sup>1</sup>.

Les débats publics sur des infrastructures peuvent avoir le même objectif : certains d'entre eux (ligne dite « CDG Express ») ont conduit à des solutions sensiblement différentes de celles envisagées par le maître d'ouvrage en début de débat.

Il peut s'agir aussi, exceptionnellement, de dénouer une situation conflictuelle, par un travail de médiation.

***Dans d'autres cas encore***, il s'agit de prendre en charge collectivement la gestion d'un bien public.

Le cas particulier du domaine de l'eau mérite une attention particulière : c'est l'une des politiques les plus aboutie où existe une réelle gouvernance collective, sous l'égide des

---

<sup>1</sup> Le relevé de décision du CIADT, largement diffusé, comportait deux cartes de France (routes et autres infrastructures) comportant toutes les infrastructures envisagées, sauf dans la vallée du Rhône où une grosse étoile écrasait toute visibilité de tracé, et renvoyait à une légende indiquant « problématique des transports dans la vallée du Rhône »...

---

comités de bassin qui réunissent l'État – représenté de façon très minoritaire –, les élus, les acteurs socio-économiques concernés et les consommateurs, pour fixer les règles applicables par les agences de l'eau en matière de redevance et de programmes d'amélioration de la qualité des eaux dans le bassin. La difficulté de l'exercice ne doit cependant pas être masquée : le manque de cohérence imputable à la multiplicité des acteurs et à la dilution des responsabilités est parfois souligné ; la représentation et la participation financière de l'une des parties prenantes (la profession agricole) introduit un biais dans la concertation.

À l'inverse, dans le domaine de la biodiversité, la difficile gestation française des sites *Natura 2000* a donné lieu à un processus de concertation très controversé, considéré par certains acteurs comme une obligation de s'entendre pour aboutir à une confiscation – voire une sanctuarisation – des territoires.

Dans tous ces cas, il apparaît que *l'objectif commun est de conduire à des décisions qui soient acceptées collectivement par la société*, ou en tout cas par les parties prenantes concernées. Cela correspond à la préoccupation, essentielle pour des décideurs publics, de prendre des décisions qui soient en phase avec l'intérêt général, en tout cas, dans son expression du moment et du lieu. Nous relèverons cependant que la prise en compte de l'intérêt des générations futures, ou des populations lointaines concernées par d'éventuels dommages collatéraux, est loin d'être clairement identifiée...

De façon plus immédiate, c'est aussi pour le décideur pragmatique le moyen de minimiser les risques de difficultés dans la mise en œuvre de sa décision : oppositions larvées ou explicites conduisant à des retards ou des surcoûts, recours contentieux, etc. sans pour autant que le résultat en soit garanti.

## 4.2 LES RÈGLES DE BASE D'UNE GOUVERNANCE CONCERTÉE

La mission propose de retenir les règles de base suivantes :

*Assurer la légitimité des participants à la gouvernance et la définition de leur réel pouvoir de proposition, grâce à :*

L'identification du maître d'ouvrage de la concertation et la définition de son mandat ;  
La définition des « parties intéressées » légitimes à participer à la préparation des décisions<sup>1</sup> ;

L'adoption d'échéances pour la concertation, soit par le maître d'ouvrage soit par l'ensemble des parties prenantes ;

Une procédure d'arbitrage ou de gestion des conflits en cas d'opposition entre parties prenantes de la concertation ;

---

<sup>1</sup> À ce titre, les instances dont la composition est prédéfinie ou institutionnalisée peuvent s'avérer dans certains cas utiles (certains rapports du conseil économique, social et environnemental ont fait émerger de nouveaux rapports socio-économiques), mais dans d'autres inadaptés (cas des comités régionaux des transports).

---

Des garanties de la prise en compte des avis exprimés dans la publicité donnée aux débats, et le cas échéant en tant que composantes de la décision ;

L'appréciation de la qualité de la participation par une autorité indépendante, habilitée à demander au pétitionnaire des compléments d'information, des propositions alternatives, etc., et à établir une synthèse non partisane de ce qui s'est dit dans la concertation ;

L'obligation faite au décideur de rendre publique la motivation de sa décision, en relation avec la synthèse des débats.

***Garantir la continuité de la participation à toutes les phases du processus de décision, par :***

Un diagnostic des enjeux en cause : état des lieux, problème à résoudre, objectifs d'amélioration ;

L'identification de l'objet de la décision : délimitation de son périmètre, et le cas échéant étapes d'élaboration de la décision ;

la formulation de scénarios et de propositions alternatives, l'évaluation de leurs résultats attendus au regard des objectifs, et de leurs autres impacts potentiels ;

le choix d'options (éventuellement expérimentation de diverses solutions) et justification ;

la définition des mesures d'accompagnement: atténuation ou compensation des impacts négatifs ;

la mise en œuvre des options choisies ;

le suivi des résultats et l'évaluation.

La formulation de propositions alternatives et le choix parmi elles de l'option retenue peut se faire à plusieurs reprises au cours du processus, avec un degré de précision de plus en plus grand (par exemple, pour des infrastructures de transport : choix modal, puis grande option de tracé, puis choix de fuseau, puis tracé définitif).

Le processus de participation du public doit donc être **adapté à chaque type de décision**, en fonction de son calendrier propre.

***mettre à disposition de tous, y compris les non-spécialistes, une information complète, pluraliste, et accessible :***

Garantir à toutes les parties prenantes une bonne information apparaît en effet comme un élément essentiel de crédibilité de la gouvernance concertée. Les points les plus importants, et délicats, concernent :

l'état des lieux initial, y compris les tendances d'évolution, nécessite un soin particulier dans la présentation des données, leur objectivité et leurs limites ;

les travaux d'experts sur les enjeux des décisions à prendre (on citera, à titre d'exemple, la complexité des débats sur les conséquences sociales de la taxe carbone) ;

le choix des variantes analysées: certains choix implicites canalisent vers une décision et en écartent d'autres, sans débat ouvert ;

l'évaluation des conséquences positives, et des impacts négatifs, des décisions envisagées, y compris une analyse complète des « gagnants » et des « perdants »: c'est souvent

---

de ce défaut d'analyse que viennent actuellement les difficultés de concertation avec des opposants rapidement qualifiés de « nimbystes » ;  
la qualité du dispositif de suivi.

L'obligation de « *résumés non techniques* » introduite pour les évaluations environnementales dans les réglementations communautaire et nationale mériterait d'être étendue à tous les travaux d'expertise sur lesquels s'appuient les processus de concertation.

***fournir des formations aux parties prenantes de la décision :***

une formation sensibilisant les représentants des parties prenantes aux enjeux du débat collectif et à la délibération ;  
une formation des maîtres d'ouvrages et porteurs de projets à la démarche de gouvernance concertée ;  
une formation des experts à la présentation au public de travaux d'expertise.

***permettre l'établissement d'un bilan impartiale du déroulement des débats :***

Dans les débats publics, c'est le « bilan du débat » établi par le président de la CNDP qui constitue cette synthèse. Dans un système de gouvernance participative, où les représentants des différentes parties prenantes doivent pouvoir rendre compte à leurs mandants et où chacun doit connaître les points de vue défendus, cette impartialité du compte-rendu apparaît essentielle pour limiter les risques de polémique après les débats.

### **4.3 LES CRITÈRES À PRENDRE EN COMPTE POUR METTRE EN PLACE UN PROCESSUS DE GOUVERNANCE CONCERTÉE ET EN PRÉCISER LES MODALITÉS**

Au vu des cas étudiés et des leçons tirées des divers processus de concertation faisant appel à diverses parties prenantes et éventuellement à toute personne intéressée (débat public), la mission estime que chaque opération pouvant relever de gouvernance concertée devrait être analysée selon des critères qui aideraient :

d'une part, à déterminer si un processus de gouvernance concertée est nécessaire ou fortement recommandé (à la charge de l'autorité indépendante dont il sera question en 4.4)

d'autre part, à préciser des procédures adéquates, à préconiser ou fixer des délais, à préciser les parties prenantes concernées ou les plus concernées et à déterminer leur mode de participation (au cas où le processus est complexe, long et met en présence un grand nombre d'acteurs).

Ces critères pourraient être les suivants :

***Échelle, et éventuellement emboîtement et/ou intrication de plusieurs échelles***

L'exemple de Port 2000 montre qu'il est nécessaire de prendre en compte l'ensemble de l'agglomération concernée et non seulement l'installation prévue, ainsi que l'ensemble

---

des réseaux qui peuvent être affectés par la décision d'extension du port. De plus, si on prend en compte l'ensemble des impacts de la décision (sociaux, économiques et environnementaux), il faut prendre en compte : les bassins d'emploi, les zones de chalandise, les écosystèmes, etc. L'exemple du parc marin d'Iroise permet également d'illustrer la notion de gestion intégrée prenant en compte les différents types d'utilisation d'un espace. Pour les projets importants, il faut prendre en compte les liens avec l'aménagement des territoires et/ou avec les autres politiques nationales et communautaires.

### ***Coûts/bénéfices, à diverses échéances***

Plus l'incertitude relative aux coûts d'une part et aux bénéfices attendus de l'autre est élevée, plus la concertation doit être étendue, tenir compte des effets indirects, et prendre en compte les éléments non monétaires, voire non économiques. De plus, la question des coûts supportés par la collectivité (en sens large : l'ensemble des habitants d'un territoire) mérite une attention particulière, qui ne peut surgir également que d'une plus ou moins large concertation.

### ***Populations concernées***

Les décisions publiques ne touchent pas indifféremment l'ensemble de la population locale (quelle que soit l'échelle). Il est rare qu'elles soient bénéfiques à l'ensemble de la population. Il est donc nécessaire d'apprécier le degré d'influence d'une décision donnée sur le bien-être de telle ou telle catégorie de population. Cette appréciation peut difficilement se passer de l'avis des populations concernées. D'autant que l'on observe une prise en compte croissante des pratiques et de l'expertise d'usage dans la gestion des espaces.

### ***Territoires concernés (sensibilité environnementale, vulnérabilité)***

La prise en compte des risques de diverses natures qui affectent les territoires concernés par une décision publique conduit à consulter les populations sur le type et le degré de risques qu'elles sont prêtes à prendre en fonction des bénéfices (de toutes sortes) attendus de la décision. Selon l'étendue et le cumul de ces risques, la concertation doit avoir plus ou moins d'ampleur.

### ***Degré d'irréversibilité (global et spécifique s'il y a lieu)***

Ce critère est le plus délicat à prendre en compte, car il entre en jeu « sous voile d'ignorance ». En effet, nous ignorons généralement ce que seront nos capacités techniques, nos modes de vie (et par suite l'usage des ressources) et l'état des relations entre entités territoriales (en particulier des conflits). Il s'impose cependant, en regard notamment de l'emploi des ressources naturelles mais aussi, plus largement, en termes de modes de développement.

\*  
\* \* \*

L'application automatique d'une grille de critères quantifiés n'aurait sans doute pas de portée opérationnelle. En revanche, une analyse qualitative multicritère menée à partir de ces critères pourrait servir de base à une hiérarchisation des opérations susceptibles

---

de relever de la gouvernance concertée, pour chaque acteur public (État ou collectivité). Traitant ici de gouvernance concertée, on peut même estimer qu'une telle hiérarchisation pourrait faire l'objet de concertation avec les parties intéressées...

#### 4.4 LES OPTIONS POSSIBLES DU CADRE DE GOUVERNANCE

La diversité des situations concrètes examinées par la mission conduit à considérer comme illusoire, et inadaptée, la recherche d'un processus unifié respectant les règles de base d'une bonne « gouvernance concertée », conforme au § 4.2 ci-dessus : règles de représentation assurant la légitimité des participants, continuité du processus de concertation, accès aux données nécessaires garanti à tous les participants, niveau de formation assuré, synthèse impartiale des débats.

En revanche, trois options ont paru envisageables à la mission, en matière de formalisation des pratiques de gouvernance.

##### **Option A**

*La généralisation du principe de gouvernance concertée et de ses règles de base à toutes les décisions publiques d'une certaine importance*

Dans cette hypothèse, ce n'est pas l'autorité chargée de prendre la décision qui décide d'appliquer ou non les règles citées au § 4.2 : elles s'imposent dès que la nature de la décision répond à des critères déterminés a priori, et toute personne doit pouvoir en vérifier ou le cas échéant en contester les modalités d'application.

Un tel principe suppose la définition, nécessairement par voie réglementaire, d'une nomenclature des types d'opération ou de décision suffisamment significatives pour y être soumise : cette nomenclature serait de nature comparable à celle définissant les régimes d'autorisation ou de déclaration des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), des opérations soumises à étude d'impact ou des opérations nécessitant la saisine de la CNDP. Elle pourrait s'inspirer des critères d'appréciation définis au § 4.3 ci-dessus.

La vérification de la bonne application de ces principes serait faite sous contrôle ultime du juge administratif en cas de recours. Une mission spécifique pourrait être confiée à un organisme tel que la CNDP, si ses compétences sont étendues à ce domaine, pour veiller à l'adaptation du dispositif à des situations particulières. Cette option suppose un texte législatif définissant les principes de gouvernance et leur domaine d'application, et un texte réglementaire précisant la nomenclature des opérations concernées.

---

### **Option B**

*L'application libre du principe de gouvernance concertée et de ses règles de base, à l'initiative des personnes publiques dans leur domaine de compétence propre, et sous le contrôle d'une autorité administrative garante du respect des bonnes règles de gouvernance*

Dans cette option, c'est la personne responsable de la décision publique (représentant national ou local de l'Etat, collectivité territoriale, établissement public, etc.) qui apprécie l'opportunité de mettre en place un dispositif de gouvernance concertée et ses modalités d'application, en fonction des enjeux de la décision à prendre.

En l'absence de critère réglementaire prescrivant l'application de règles précises résultant de la nature des opérations, aucune possibilité de recours ne serait ouverte aux parties intéressées. Afin d'éviter les dérives qui pourraient enlever toute crédibilité à la méthode, un organisme garant de la bonne application des principes de gouvernance concertée pourrait alors être mis en place. Son rôle serait d'examiner périodiquement les pratiques de gouvernance des principales personnes publiques concernées, il consignerait dans un rapport public ses observations sur la pertinence des pratiques de gouvernance appliquées. L'État étant la principale autorité susceptible d'être ainsi soumise à examen, cet organisme devrait avoir la forme d'une autorité administrative indépendante. L'existence de la commission nationale du débat public, déjà habituée par ses compétences actuelles à exercer cette fonction de garant de la qualité des débats publics ouverts à tous, pourrait sans doute se voir confier cette fonction. Cependant, au vu du nombre important d'opérations et d'acteurs potentiellement concernés, le relais d'organismes locaux devrait être prévu. Proposée mais finalement écartée lors du dernier débat au parlement sur le sujet en 2002<sup>1</sup>, cette option permettrait de renforcer les moyens garantissant le bon exercice de la gouvernance concertée.

La seule mesure législative à prendre porterait dans cette hypothèse sur l'extension du champ de compétence de la CNDP à l'examen des pratiques en matière de gouvernance concertée, sur des modalités de nomination de ses membres et sur sa démultiplication régionale éventuelle, sans besoin de définition législative ou réglementaire de critères plus précis.

### **Option C**

*L'application libre du principe de gouvernance concertée et de ses règles de base, à l'initiative des personnes publiques dans leur domaine de compétence propre, appuyé sur une « charte de la gouvernance concertée »*

Cette option pourrait être justifiée par le fait que la pratique de la gouvernance concertée ne devrait pas constituer pour l'autorité décisionnelle une contrainte qui lui serait imposée : il devrait s'agir d'une démarche d'amélioration du processus de préparation de la décision, permettant ensuite une mise en œuvre plus facile de celle-ci.

Elle risque cependant de laisser planer beaucoup de suspicion sur certains points sensibles de la démarche, tels que par exemple le choix des représentants des parties prenantes ou la transparence des débats, qui ne seraient soumis à aucune règle *a priori* ni

---

<sup>1</sup> Loi n° 2002-276 du 27 février 2002, dite « loi sur la démocratie de proximité ».

---

regard impartial *a posteriori*. C'est pourquoi elle devrait être guidée par une « *charte de la gouvernance concertée* », élaborée par les parties prenantes potentielles.

\*  
\* \* \*

Ces trois options correspondent à un volontarisme plus ou moins marqué en matière de développement de la gouvernance concertée :

**L'option A** marquerait en la matière une forte détermination à la concertation dès lors que les enjeux sont d'une suffisante ampleur. On peut craindre cependant qu'elle paraisse trop rigide et que sa mise en œuvre rencontre de fortes réticences chez les agents de la puissance publique.

**L'option B**, certes en retrait par rapport à la déclaration présidentielle en date du 25 octobre 2007 prévoyant l'extension de la gouvernance à cinq à tous les grands projets, permettrait pourtant un développement important de cette pratique dans un cadre organisé et crédible, tout en restant souple et adaptable.

**L'option C** est très souple et on peut craindre qu'elle ne soit mise en œuvre que dans peu de cas. Néanmoins les signataires d'une charte devraient se sentir engagés aux yeux des citoyens.

---

## Conclusion

La mission a examiné les conditions qui lui semblaient devoir être réunies pour qu'un processus de gouvernance concertée soit utile, c'est-à-dire à la fois opportun et performant.

Elle s'est donc concentrée sur la préparation des prises de décision publique, sans se soucier de leur **mise en œuvre**, tout aussi importante, et en particulier de **l'évaluation** de ce processus.

Par ailleurs, bien qu'ait été évoquée en permanence la **complémentarité entre gouvernance concertée et autres processus de démocratie participative**, l'association de ces processus pour un même ensemble de décisions (par exemple pour établir un schéma national ou régional de cohérence territoriale ou pour élaborer une politique publique relative au patrimoine naturel) n'a pas été examinée.

Enfin, la proposition de trois options mériterait d'être affinée, et autant que possible **testée sur des cas réels**, tels que : l'élaboration de la prochaine stratégie nationale pour la biodiversité ; une révision des politiques publiques de prévention et de gestion des inondations et d'autres cas. Le travail sur ces cas pourrait être lancé, avec l'appui du CGEDD, par les directions d'administration centrales concernées et des membres de la CNDP, en tant qu'autorité publique compétente en matière de concertation, médiation et participation des citoyens.

**Michel Badré**

**Agnès de Fleurieu**

**Michel Juffé**

---

# ANNEXES



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,  
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Commissariat Général au Développement Durable

Paris, le 12 mai 2009

Objet : commande de mission au CGEDD sur la gouvernance à 5

**Note**

à l'attention de

**Monsieur Claude MARTINAND**  
**Vice-président du CGEDD**

Dans le cadre de la mise en oeuvre des orientations fixées par le président de la République, dans son discours de restitution des conclusions du Grenelle de l'environnement du 25 octobre 2007, sur la gouvernance à cinq et notamment son application à « tous les grands projets », je vous demande que le CGEDD conduise une analyse de la situation actuelle et fasse des propositions pour l'améliorer.

Sans prétendre à l'exhaustivité, et *en vous demandant de rester dans les limites des décisions nationales prises par ce ministère*, je vous soumets d'ores et déjà les questions suivantes :

- la définition et les objectifs de la gouvernance à cinq : en effet, la « gouvernance à cinq » a d'abord été mise en œuvre avant d'avoir été « conceptualisée » et définie ; de quoi parle-t-on ? Où peut-on placer la limite entre le dialogue et la négociation d'une part, la décision d'autre part ? Faut-il donner à chacun des cinq le même poids et lequel ? En particulier comment peuvent évoluer les rôles des représentants de l'État et des collectivités territoriales compte tenu de leur compétences et de leur légitimité institutionnelle ? Peut-on choisir des types de collèges différemment (notamment celui des ONG) en fonction du domaine visé par la décision ? Doit-on se limiter strictement et systématiquement au chiffre de « cinq » ?

Ressources, territoires et habitats  
Énergie et climat Développement durable  
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent  
pour  
l'avenir**

- le champ d'application de la « gouvernance à cinq »: quels sont les champs (politiques publiques, plans ou programmes, projet ou grands projets...) ou les domaines où la « gouvernance à cinq » est la plus pertinente et quels sont les types de décisions visés ?
- les lieux (commissions, instances...) et les procédures pertinents pour la mise en œuvre de la « gouvernance à cinq » : dans quelle mesure les commissions et instances du ministère reflètent-ils déjà une forme de négociation avec la société civile dans ses différentes composantes ? Où et comment la « gouvernance à cinq » est-elle déjà pratiquée et quels sont les lieux ou procédures existants ou à créer où elle pourrait utilement être mise en place ? Quels peuvent être les rôles des experts aux divers moments des procédures ?

Je ne verrais que des avantages à ce que vous illustriez vos réflexions et propositions au travers de l'examen détaillé de quelques procédures du code de l'environnement ou de l'urbanisme pour déboucher sur des propositions concrètes de mise en œuvre à court terme de la « gouvernance à cinq ».

Je vous invite à vous appuyer sur le rapport du COMOP n° 24 que Bernard PANCHER, député de la Meuse, a présidé en 2008, consacré à la question de la représentativité des acteurs environnementaux qui a également abordé le thème de la gouvernance à 5.

Je vous remercie de me remettre un rapport d'étape pour le 30 juin 2009 et un rapport final pour fin octobre 2009.

La Commissaire Générale au  
développement durable

Michèle PAPPALARDO

## **Autres annexes : liste des fascicules séparés**

Fascicule 1 : Les outils juridiques de la gouvernance concertée dans le périmètre du MEEDDM (affaire n° 006766-01)

Fascicule 2 : Étude de cas n° 1 – Création d'un parc national (parc marin de l'Iroise) (affaire n° 006766-02)

Fascicule 3 : Étude de cas n° 2 – Les schémas de cohérence territoriale (affaire n° 006766-03)

Fascicule 4 : Étude de cas n° 3 - L'élaboration et la mise en œuvre des plans de prévention des risques technologiques (affaire n° 006766-04)

Fascicule 5 : Étude de cas n° 4 - Projet d'infrastructure (Port 2000) (affaire n° 006766-05)



Ressources, territoires, habitats et logement  
Énergie et climat Développement durable  
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent  
pour  
l'avenir**

Conseil général de l'Environnement  
et du Développement durable

7<sup>e</sup> section – secrétariat général

bureau Rapports et Documentation

Tour Pascal B - 92055 La Défense cedex

Tél. (33) 01 40 81 68 12/45

N° 006766-01

2 février 2010

## Les outils juridiques de la gouvernance concertée dans le périmètre du Meeddm \*

\* Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat

Ressources, territoires, habitats et logement  
Énergie et climat Développement durable  
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

Présent  
pour  
l'avenir



Ministère de l'Énergie, de l'Énergie,  
du Développement durable et de la Mer  
en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat

**CONSEIL GÉNÉRAL  
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE**

**Rapport n° 006766-01**

**Les outils juridiques  
de la gouvernance concertée  
*dans le périmètre du Meeddm\****

*\* Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer,  
en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat*

établi par  
**Philippe Iselin**

Conseiller d'administration de l'écologie,  
du développement et de l'aménagement durables

**2 février 2010**

# Sommaire

<b>Résumé .....</b>	<b><a href="#">7</a></b>
<b>Le cadre et les limites de l'étude .....</b>	<b><a href="#">9</a></b>
<b>1. Le concept de gouvernance .....</b>	<b><a href="#">11</a></b>
1.1. La genèse .....	<a href="#">11</a>
1.2. La période moderne .....	<a href="#">11</a>
1.3. L'évolution française récente .....	<a href="#">13</a>
1.4. La consécration législative .....	<a href="#">15</a>
<b>2. Les modalités de dialogue public .....</b>	<b><a href="#">17</a></b>
2.1. Panorama des principaux textes non codifiés cités dans l'étude .....	<a href="#">17</a>
2.2. La concertation .....	<a href="#">18</a>
2.3. L'information et la participation .....	<a href="#">18</a>
2.4. Le débat public dans les grands projets d'aménagement ou d'infrastructure .....	<a href="#">19</a>
2.5. L'enquête publique .....	<a href="#">20</a>
2.6. Focus sur les Agendas 21 et la stratégie nationale de développement durable .....	<a href="#">22</a>
<b>3. Domaine Environnement .....</b>	<b><a href="#">25</a></b>
3.1. Le droit international .....	<a href="#">25</a>
<i>La convention d'Aarhus .....</i>	<a href="#">26</a>
3.2. Le droit européen .....	<a href="#">27</a>
3.2.1. <i>Les transpositions de la convention d'Aarhus .....</i>	<a href="#">28</a>
3.2.2. <i>Les directives « projets » et « plans-programmes » .....</i>	<a href="#">28</a>
3.2.3. <i>Le sixième programme communautaire d'action pour l'environnement .....</i>	<a href="#">30</a>
3.3. Le droit interne .....	<a href="#">30</a>
3.3.1. <i>Les textes emblématiques .....</i>	<a href="#">30</a>
3.3.2. <i>Le droit à l'information environnementale .....</i>	<a href="#">32</a>
3.4. Focus sur le droit des parties .....	<a href="#">34</a>
3.4.1. <i>Une conception minimaliste de la concertation .....</i>	<a href="#">34</a>
3.4.2. <i>Le droit des associations à l'agrément .....</i>	<a href="#">34</a>
3.4.3. <i>Entre l'intérêt pour agir et l'abus du droit d'agir .....</i>	<a href="#">35</a>
3.4.4. <i>Le droit à la représentation paritaire .....</i>	<a href="#">35</a>
3.4.5. <i>Le droit à la liberté d'expression .....</i>	<a href="#">35</a>
3.5. Focus sur la gouvernance dans le domaine de l'eau .....	<a href="#">36</a>
3.5.1. <i>La politique française de l'eau .....</i>	<a href="#">36</a>
3.5.2. <i>La législation européenne de l'eau .....</i>	<a href="#">38</a>
3.5.3. <i>Les principes de gouvernance internationale de l'eau .....</i>	<a href="#">40</a>
3.6. Focus sur la gouvernance dans le domaine de la biodiversité .....	<a href="#">40</a>
3.6.1. <i>Les politiques internationale et européenne en matière de biodiversité .....</i>	<a href="#">40</a>
3.6.2. <i>La politique française en matière de biodiversité .....</i>	<a href="#">42</a>
<b>4. Domaine Aménagement, urbanisme, habitat .....</b>	<b><a href="#">49</a></b>
4.1. Les directives territoriales d'aménagement (DTA) .....	<a href="#">49</a>
4.2. Les schémas de cohérence territoriale (SCoT) .....	<a href="#">50</a>
4.3. Le schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF). <i>La gouvernance de l'agglomération parisienne .....</i>	<a href="#">51</a>
4.4. Les plans de déplacements urbains (PDU) .....	<a href="#">54</a>
4.5. Les plans locaux d'urbanisme (PLU) .....	<a href="#">54</a>
4.6. Les cartes communales .....	<a href="#">56</a>

4.7. Le renouvellement urbain .....	<a href="#">57</a>
4.8. Les politiques locales de l'habitat et de la ville .....	<a href="#">58</a>
4.8.1. Les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) .....	<a href="#">58</a>
4.8.2. Les programmes locaux de l'habitat (PLH) .....	<a href="#">59</a>
4.8.3. Les plans départementaux de l'habitat (PDH) .....	<a href="#">59</a>
4.8.4. Les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) .....	<a href="#">60</a>
4.8.5. Les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) .....	<a href="#">61</a>
4.8.6. Les organismes consultatifs et d'information .....	<a href="#">61</a>
4.9. Les secteurs sauvegardés .....	<a href="#">62</a>
<b>5. Domaine Infrastructures, transports .....</b>	<a href="#">65</a>
5.1. Les infrastructures routières .....	<a href="#">65</a>
5.2. Les infrastructures ferroviaires .....	<a href="#">69</a>
5.3. Les autres modes de transport et leurs infrastructures .....	<a href="#">70</a>
<b>6. Domaine Risques .....</b>	<a href="#">71</a>
6.1. Les plans de prévention des risques naturels (PPRN) .....	<a href="#">71</a>
6.2. Les plans de prévention des risques technologiques (PPRT) .....	<a href="#">72</a>
6.3. Les Secrétariats permanents pour la prévention des pollutions industrielles (SPPPI) .....	<a href="#">73</a>
6.4. Les instances d'information et de concertation en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) .....	<a href="#">74</a>
<b>Annexe 1 : Panorama des principaux textes non codifiés cités dans l'étude .....</b>	<a href="#">77</a>
Droit international .....	<a href="#">79</a>
Droit européen .....	<a href="#">79</a>
Droit interne .....	<a href="#">80</a>
<b>Annexe 2 : Lettre de mission .....</b>	<a href="#">87</a>

## Résumé

Procédant de l'agora athénienne, la tradition démocratique classique fondée sur le suffrage populaire tend à évoluer, depuis la fin du XX<sup>ème</sup> siècle, d'une démocratie représentative vers une **démocratie participative** reposant sur le principe selon lequel les règles sont d'autant mieux acceptées et appliquées si elle s'accompagnent de dispositifs garantissant la participation du public à la l'élaboration de la décision.

Bien avant que, en 1998, la convention d'Aarhus applique ces principes au domaine de l'environnement, le droit international, européen et français en a organisé certaines modalités principalement dans le domaine de la gestion des territoires. Ainsi en est-il par exemple, en droit interne, du premier dispositif législatif en matière d'enquête publique, par lequel une loi de 1810 garantissait le respect du droit de propriété dans les procédures d'expropriation. Depuis, la production normative en matière de concertation, de consultation, d'information et de participation du public n'a cessé de se développer en une multiplicité et une imbrication de dispositions qui génèrent un droit non seulement complexe, mais également très évolutif.

Les modalités du « **dialogue public** » – terme générique désignant, dans cette étude, l'ensemble des procédures de concertation, de débat, de consultation, d'information et de participation du public – s'imposent désormais comme un principe d'action publique dans différents domaines d'intervention du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat (Meeddm).

C'est dans le domaine de l'environnement et celui de la gestion collective des ressources que se développe le plus grand nombre d'outils juridiques organisant l'association du public à l'élaboration de la décision publique, comme en témoignent la Charte mondiale de la nature (1982), les conventions internationales comme celle de Rio de Janeiro (1992) ou celle d'Aarhus (1998), ainsi que les directives européennes qui en procèdent. Ainsi, le droit à la **participation** et à l'**information** du public, ainsi que celui à l'**accès à la justice**, constituent une part importante du pilier social du développement durable.

En France, la Charte de la concertation (1996) du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, ainsi que la Charte de l'environnement – à valeur constitutionnelle depuis 2005 – constituent, dans le domaine de l'environnement, les principaux textes fondateurs du dialogue public qui, avec le Grenelle de l'environnement, évolue vers une nouvelle approche, celle de la « gouvernance à cinq » appelée à recevoir une consécration législative sous le terme de **gouvernance concertée**.

Pour autant, certains voient dans la gouvernance à multi-niveaux une stratégie d'évitement des conflits ou un label de communication. Ainsi, dans le domaine de la biodiversité, la difficile gestation française des sites Natura 2000 a donné

lieu à des débats controversés qui ont fait dire à certains que la gouvernance concertée ne se décrète pas : en matière de biodiversité, le rassemblement d'acteurs d'horizons divers n'a pas empêché certains d'entre eux de dénoncer dans le processus de concertation une obligation de s'entendre, sous peine de suspension des fonds structurels européens, pour aboutir à ce qu'ils percevaient comme une confiscation, voire une sanctuarisation des territoires. De même dans le domaine de l'eau – où la concertation apparaît pourtant comme la clé de voûte d'un dispositif volontiers cité en exemple – le Sénat souligne, en dépit des importants efforts déjà accomplis, un manque de cohérence imputable à la multiplicité des acteurs et à la dilution des responsabilités ; il appelle notamment à créer les conditions d'un partenariat plus efficace entre l'Etat et les collectivités territoriales et à simplifier le pilotage de l'architecture qui sous-tend la politique de l'eau dont la France a à répondre devant les institutions européennes qui, selon certains, risquent fortement de trouver matière à contentieux à partir de 2015.

De fait, l'émergence de situations complexes incline à développer des procédures innovantes de régulation et d'action publiques. C'est particulièrement vrai dans la notion de développement durable qui, prenant en compte la complexité des interactions entre les activités humaines et l'environnement, propose une approche pluridimensionnelle et transversale entre les sphères économique, sociale et environnementale. Cette approche conduit parfois à présenter la gouvernance concertée comme le quatrième pilier du développement durable.

# Le cadre et les limites de l'étude

## Le contexte de l'étude

Par lettre du 12 mai 2009, la Commissaire générale au développement durable demande au CGEDD de conduire une analyse sur la gouvernance à cinq, dans le cadre de la mise en œuvre des orientations fixées par le Président de la République dans le discours qu'il a prononcé le 25 octobre 2007 lors de la restitution des conclusions du Grenelle de l'environnement.

Par note du 23 juin 2009 référencée 006766-01 (cf. annexe), le vice-président du CGEDD demande à Philippe Iselin de contribuer à cette mission. Avec les pilotes de la mission, il est convenu d'orienter cette contribution sur les aspects juridiques.

## L'historique et le périmètre de l'étude

Le 17 octobre 2001, le CGPC a produit une analyse des différents modes juridiques de concertation, de consultation et d'information du public, à partir des travaux réalisés par Mme Marie-Ghislaine Delacourt, secrétaire de la section « Affaires juridiques et sociales ». L'étude produite à cette époque, intitulée « Panorama des procédures de concertation, de consultation et d'information du public » a fait l'objet d'une actualisation, par la même auteure, en date du 15 septembre 2004.

La difficulté – déjà signalée dans l'étude de 2001/2004 – de contenir dans un tableau unique et exhaustif l'ensemble des procédures et des opérations, a conduit l'auteur de la présente étude à renoncer à une présentation synoptique des références juridiques et à adopter une présentation textuelle et contextuelle, sans doute moins visuelle mais jugée mieux adaptée aux attentes exprimées dans le cadre de la nouvelle mission.

Il s'agit en effet de produire un corpus normatif des procédures de gouvernance concertée dans le périmètre du Meeddm, afin permettre aux membres de la mission de disposer de l'arsenal juridique nécessaire à la conduite des études de cas.

Dans cet esprit, les différents types de projets d'opérations entrant dans le champ de la gouvernance concertée sont regroupés selon quelques uns des grands secteurs d'intervention du Meeddm pour lesquels les procédures de gouvernance peuvent trouver des champs d'application :

- domaine de l'environnement
- domaine de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat
- domaine des transports et de leurs infrastructures
- domaine des risques

En préambule aux analyses sectorielles, un chapitre est consacré au concept de gouvernance concertée et un autre aux différents modalités de dialogue public.

### **Les champs non couverts par l'étude**

La présente étude ne reprend pas la procédure de droit commun applicable aux opérations nécessitant des acquisitions par voie forcée (articles R 11-4 et suivants du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique).

De même, ne sont pas recensées les dispositions spécifiques nécessitant un accord administratif non soumis à concertation du public (monuments historiques, sites classés, archéologie, suppression de terrains de sport, suppression de vignes AOC, etc.).

Par ailleurs, ne sont recensées que les procédures de concertation, de consultation et d'information du public concernant les projets d'opérations relevant des domaines de compétence du Meeddm.

# 1. LE CONCEPT DE GOUVERNANCE

## 1.1. La genèse

Dans la France du XIII<sup>ème</sup> siècle, les mots « gouverner » et « gouvernement » se rattachent à leur racine latine « gubernare » → gouvernail d'un navire → diriger un navire → action de piloter quelque chose. Passant, au XIV<sup>ème</sup> siècle, dans la langue anglaise (« to govern », « governance »), ces mots sont tombés en désuétude en France pour réapparaître plus tard sous deux formes : le « gouvernement » est associé à l'idée d'un pouvoir centré et hiérarchisé, tandis que la « gouvernance » renvoie à la science du gouvernement, c'est-à-dire à la manière de gérer la chose publique indépendamment de la question du pouvoir. Entre l'art de gouverner et la gestion de la chose publique, on voit se profiler le concept de gouvernance qui, sur un plan politique, renvoie aux interactions entre l'Etat et la société, comme une forme de régulation sociale qui peut se décliner à aux niveaux local, territorial, national, européen et mondial.

## 1.2. La période moderne

C'est en 1937 que la notion de gouvernance sera réellement reprise par l'économiste américain Ronald Coase, selon lequel la firme s'avère plus efficace que le marché pour organiser certains échanges. C'est ainsi qu'au début des années 1970, aux États-Unis, la gouvernance est réappropriée par le management entrepreneurial, pour être ensuite transposée dans les politiques publiques.

**Au niveau mondial**, le système onusien décline la gouvernance comme la *conception multilatérale d'une démocratie participative*, mais l'associe aussi à la protection de l'environnement. Le premier texte associant gouvernance et protection de la nature est la **Charte mondiale de la nature (1982)**. Les sommets de la Terre qui ont suivi reprennent et déclinent le concept. Pour sa part, la Banque mondiale développe la notion de bonne gouvernance comme « *la manière par laquelle le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays au service du développement* ».

**Au niveau européen**, la Commission a inscrit sa propre notion de gouvernance dans le **Livre blanc de la gouvernance européenne (2001)**, désignant ainsi les règles, processus et comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs au niveau européen, particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité et de la cohérence.

Pour sa part, le Comité des Régions de l'Union européenne a lancé une vaste consultation publique sur le **Livre blanc sur la gouvernance à multi-niveaux** (session des 17 et 18 juin 2009) qui, faisant écho à la volonté de « construire l'Europe en partenariat », conçoit la gouvernance à multi-niveaux comme une

des clés principales du processus d'intégration européenne en tant qu'action coordonnée de l'Union, des Etats membres et des autorités régionales et locales, fondée sur le partenariat et visant à élaborer et mettre en œuvre les politiques de l'Union.

**Au niveau territorial** et dans le périmètre du Meeddm, la notion de gouvernance peut se décliner sur quatre registres :

- la gouvernance peut être appréhendée comme garantie de cohésion du territoire et construction d'une identité commune ;
- les projets de développement durable se développent principalement au niveau local, avec notamment les agendas 21 locaux ;
- appliquée aux organes de fonctionnement, la gouvernance permet d'associer dans un même projet une pluralité d'instances et d'acteurs ;
- enfin, la mise en œuvre de la gouvernance participe de la sensibilisation, l'information, la mobilisation des citoyens et leur participation aux décisions.

Aujourd'hui, la gouvernance peut être entendue de plusieurs manières :

- la gouvernance regrouperait tous les outils de participation et de concertation et serait l'aboutissement de la « **démocratie participative** » ;
- la gouvernance serait comprise comme la représentation de la **généralisation des partenariats** qui sont présents en amont comme en aval du processus de décision ;
- la gouvernance remplacerait le **concept de gouvernement** qui ne serait plus en capacité de décrire la nouvelle réalité (émergence de nouveaux acteurs, remise en cause des scientifiques et des experts, complexité accrue des phénomènes politiques et sociaux...) ;
- la gouvernance serait apparentée à un **processus d'incitation** envers certains partenaires, pour promouvoir une certaine éthique de développement.

De fait, le concept de gouvernance fait l'objet de controverses en économie institutionnelle, en sociologie économique, en science politique et en relations internationales. Si la gouvernance permet de prendre en compte la multiplicité des acteurs et certaines transformations de la société, elle participe, pour certains, d'un désengagement du rôle de l'Etat dans le processus de décision publique. Pour d'autres, la thèse d'une remise en cause de l'Etat au profit d'autres acteurs est réfutée par deux fonctions essentielles de l'Etat qui sont toujours présentes : l'Etat reste souvent l'organisateur central des cadres de négociation et il est, a priori, le producteur de normes.

Appropriée par la sphère médiatique, la notion de gouvernance alimente abondamment le marché des vérités premières et des définitions ultimes. Compte tenu des controverses qu'elle suscite – qu'elle soit globale, informatique, bonne, urbaine, locale ou concertée – on se gardera de proposer une définition. Néanmoins, certaines contributions peuvent, parmi d'autres, éclairer utilement le débat :

PNUD : « *la gouvernance peut être considérée comme l'exercice des pouvoirs économique, politique et administratif pour gérer les affaires des pays à tous les niveaux. Elle comprend les mécanismes, procédés et institutions par lesquels les citoyens et les groupes articulent leurs intérêts, exercent leurs droits légaux, remplissent leurs obligations et gèrent leurs différences.* »

Université internationale du développement durable : « *la gouvernance désigne une manière d'aborder la question du gouvernement qui ne donne pas la priorité à l'art de gouverner et aux techniques de conduite de l'action, mais aux relations entre les dirigeants et les dirigés, notamment la société civile et l'Etat.* »

6<sup>èmes</sup> universités d'été du management territorial (Toulouse, août 2008) : « *le partage du pouvoir* ».

Sylvain Allemand (« *Gouvernance : le pouvoir partagé* », revue « *Sciences humaines* » n° 101, janvier 2000) : « *A priori, la gouvernance ne se substitue pas au gouvernement tel qu'on le conçoit classiquement. Elle sert à désigner le mode ou la manière de gouverner, tandis que le gouvernement renvoie aux institutions, aux dirigeants. [...] Pourtant en France, la gouvernance reste complémentaire de l'idée de gouvernement ; elle confie à l'Etat un rôle d'animateur ou de médiateur. [...] Pour les uns, la gouvernance participe d'une démocratisation du fonctionnement étatique, et ouvre donc le champ aux initiatives et à de nouvelles mobilisations civiques. Pour d'autres, elle signifie, d'abord, une revalorisation du rôle des acteurs économiques et la remise en cause de l'interventionnisme étatique.* »

Christian Brodhag : « *La gouvernance est aujourd'hui le mot consacré dans le champ du développement durable pour caractériser une procédure de décision alliant démocratie délégative et démocratie participative* »

Projet Métropolis : « *Alors que le gouvernement est assimilé à une institution, la gouvernance est considérée comme un processus. La gouvernance porte sur la manière dont le pouvoir est exercé.* »

CERTU : « *mode d'élaboration et de mise en œuvre de l'action publique qui se fonde sur la prise en compte d'une pluralité d'acteurs et un processus collectif de négociation et de légitimation.* »

### 1.3. L'évolution française récente

**En mai 1968**, des négociations salariales et sociales sont menées entre *trois parties* : le Gouvernement, les organisations syndicales et les organisations patronales. Conclues au ministère du Travail situé rue de Grenelle à Paris, ces négociations ont abouti, le 27 mai 1968, aux « accords de Grenelle ». Depuis,

le langage médiatique désigne par « Grenelle » des consultations publiques ou des débats multipartites portant sur des sujets majeurs visant à prendre position ou à légitimer.

**Le 21 mai 2007**, le Président de la République initie le Grenelle de l'environnement en impulsant une démarche originale :

*« Le Grenelle Environnement sera un contrat entre l'Etat, les collectivités territoriales, les syndicats, les entreprises et les associations. Je veux que ce contrat engage les responsables. Le Grenelle Environnement réunira pour la première fois l'Etat et les représentants de la société civile afin de définir une feuille de route en faveur de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable. »*

**Le 25 octobre 2007**, lors de la restitution des conclusions du Grenelle de l'environnement au Palais de l'Elysée, le Président de la République évoque à nouveau la démarche de type Grenelle :

*« Le Grenelle, c'est la réflexion et la proposition partagées. [...] Il faut avoir le courage de décider autrement, de changer les méthodes, de préférer la décision issue de la négociation plutôt que la décision issue de l'administration. Reconnaissions que le « dialogue à cinq » – syndicats, entreprises, ONG, élus et administrations – est un succès sans précédent. [...] Je propose que pour tous les grands sujets, tous, par exemple ceux soumis à enquête publique, la décision négociée « à cinq » se substitue à la décision administrative. C'est un changement complet dans la logique de décision gouvernementale. C'est une révolution dans la méthode, dont on mesurera les implications dans quelques années [...]. »*

**En août 2008**, le Comité opérationnel (COMOP) n°24 « Institutions et représentativité des acteurs » (1) – l'un des 33 chantiers issus des tables rondes du Grenelle de l'environnement – dépose un rapport qui souligne la nécessité

*« [d'] améliorer la gouvernance de la prise de décision publique, en renforçant le rôle de la concertation dans les processus de décision. Pour exprimer simplement cette idée par la caricature, rien ne sert d'introduire des acteurs environnementaux dans une structure si les avis qu'elle émet ne sont pas considérés par les décideurs. »*

Au demeurant, le rapport précise que,

*« conformément aux indications données à son Président, [les propositions du comité opérationnel] ne concernent que les instances de concertation, et non l'association du grand public. Néanmoins ces deux sujets sont très imbriqués, car conformément à l'esprit de la convention d'Aarhus, la concertation avec les acteurs n'est pas dissociable de la concertation avec le public. [Elle] suppose la présence d'une manière ou d'une autre des cinq collèges du Grenelle au sein de ces instances, mais pas seulement. De manière plus générale, cela nécessite de repenser la manière dont la*

---

1 Rapport d'août 2008 présenté par M. Bertrand Plancher, député de la Meuse. Chefs de projet : Mme Isabelle Monteils (CGEDD) et M. Pierre de Montlivault (CGDD)

*concertation s'insère dans le processus de prise de décision, afin de garantir sa qualité. »*

A l'instar du COMOP n° 24, qui étudie les principes d'une gouvernance « à cinq » sans en reprendre l'expression exacte, la présente étude ne reprend pas l'expression **gouvernance** « à cinq ». En effet, cette notion n'est pas juridiquement immuable, dans la mesure où elle peut être modulée selon les époques, les champs d'application, les types de décisions ou les lieux et procédures de mise en œuvre. Si, par ailleurs, au nom du droit de la participation, le public constituait un des cinq acteurs de la gouvernance, on aurait pu adopter l'expression « gouvernance participative ». A défaut, on retiendra l'expression « **gouvernance concertée** » telle qu'elle semble devoir être consacrée par la loi.

## 1.4. La consécration législative

C'est dans le domaine du développement durable et de l'environnement que le concept de gouvernance concertée connaît sa première consécration législative à travers la loi Grenelle 1 et le projet de loi Grenelle 2.

### La loi « Grenelle 1 »

La **loi n° 2009-967 du 3 août 2009** de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement :

#### ► Article 1<sup>er</sup>, alinéas 4 et 5

« *La stratégie nationale de développement durable et la stratégie nationale de la biodiversité sont élaborées par l'Etat en cohérence avec la stratégie européenne de développement durable et en concertation avec les représentants des élus nationaux et locaux, des employeurs, des salariés et de la société civile, notamment des associations et fondations visées au deuxième alinéa de l'article 49 de la présente loi.*

« *L'Etat assure le suivi de leur mise en œuvre au sein d'un comité pérennisant la conférence des parties prenantes du Grenelle de l'environnement [...].*

#### ► Article 49

« *Construire une nouvelle économie conciliant protection de l'environnement, progrès social et croissance économique exige de nouvelles formes de gouvernance, favorisant la mobilisation de la société par la médiation et la concertation.*

« *Les associations et fondations œuvrant pour l'environnement bénéficieront d'un régime nouveau de droits et obligations lorsqu'elles remplissent des critères, notamment de représentativité, de gouvernance, de transparence financière ainsi que de compétence et d'expertise dans leur domaine d'activité.*

« *Les instances nationales et locales qui ont ou se verront reconnaître une compétence consultative en matière environnementale seront*

*réformées, tant dans leurs attributions que dans leur dénomination et leur composition, afin d'assumer au mieux cette mission.*

*« Les instances publiques ayant un rôle important d'observation, d'expertise, de recherche, d'évaluation et de concertation en matière environnementale associeront, dans le cadre d'une gouvernance concertée, les parties prenantes au Grenelle de l'environnement et auront une approche multidisciplinaire.*

*« Les communes ou établissements publics de coopération intercommunale touchés par les contraintes d'urbanisme engendrées par la présence de sites à fort impact environnemental pourront bénéficier, avec leurs exploitants, de relations partenariales étroites pour l'aménagement de ces territoires.*

*« Les chambres consulaires, établissements publics administratifs de l'Etat qui ont un rôle consultatif et un rôle d'intervention en matière de développement durable, disposent d'un représentant pour les trois réseaux consulaires au sein du comité de développement durable et de suivi du Grenelle de l'environnement. »*

## **Le projet de loi « Grenelle 2 »**

Projet de loi portant engagement national pour l'environnement :

### Titre VI : Gouvernance

- ▶ Chapitre I (articles 82 à 85) : Dispositions relatives aux entreprises et à la consommation
- ▶ Chapitre II (articles 86 à 89) : Réforme des études d'impact
- ▶ Chapitre III (articles 90 à 94) : Réforme de l'enquête publique
- ▶ Chapitre IV (articles 95 à 100) Dispositions diverses relatives à l'information et la concertation
- ▶ Chapitre V (article 101) : Débat en matière de développement durable

## 2. LES MODALITÉS DE DIALOGUE PUBLIC

Dans la présente étude, l'expression « dialogue public » désigne génériquement l'ensemble des procédures de concertation, de débat, de consultation, d'information et de participation du public.

Entendue au sens du chapitre précédent, la gouvernance se distingue d'un mode de gouvernement de la règle imposé par les autorités publiques de manière descendante et unilatérale. Pour autant, la notion de gouvernance ne précise pas toujours ce qu'elle recouvre comme usages et pratiques : information, consultation, concertation, négociation, partenariat, participation à la prise de décision... ?

Dans l'« Encyclopédie Larousse » Pierre-Yves Guiheneuf propose quelques définitions :

- ***la concertation*** (« *concertare* » : *se mettre d'accord*) vise à rechercher un accord entre les participants en vue d'une prise de décision ultérieure, même si cette décision doit être le fait de l'un d'entre eux seulement ; la concertation intervient en amont d'un projet, la décision n'étant pas encore prise et des options restant ouvertes ; elle suppose aussi une délibération, c'est-à-dire une confrontation entre les parties, un échange d'arguments et des points de vue de chacun ;
- ***le débat*** permet à chacun d'échanger des points de vue ou de se forger une opinion par la confrontation avec d'autres, sans pour autant aboutir à un consensus ou un accord ou même une décision (cf. Commission nationale du débat public) ;
- ***la négociation*** n'aboutit pas à une co-décision, mais vise à préparer une décision future, qui peut être prise par l'une ou l'autre ou plusieurs des parties en présence ;
- ***la médiation*** fait intervenir un tiers pour faciliter la recherche d'un accord entre les parties ; les échanges sont animés par l'une des parties prenantes ou, dans certains cas, par un facilitateur lié à l'une d'entre elles ;
- ***la consultation*** consiste à recueillir ou exprimer un avis ou une opinion ;
- ***l'information*** est un élément indispensable à la démocratie, comme lors d'une réunion publique où des élus informent la population d'un aménagement futur.

### 2.1. Panorama des principaux textes non codifiés cités dans l'étude

Nombre de textes sont transversaux aux différents domaines d'intervention du Meeddm. Afin d'éviter les redondances, la liste des principaux textes non codifiés cités dans l'étude est annexée à la fin du rapport. Pour chaque

domaine d'intervention, seuls sont cités dans le corps du rapport les textes les plus emblématiques.

## 2.2. La concertation

S'inscrivant depuis l'agora athénienne dans une tradition démocratique, la concertation publique est une démarche visant à associer la population à une prise de décision publique :

CNDP : « *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 elles. L'autorité reste libre de sa décision. La concertation peut être engagée très en amont de la décision, dès les études préalables.*

 »

De plus en plus utilisée, la concertation publique s'est renforcée ces dernières années : elle légitime l'action publique, illustre la transparence de l'action des décideurs et maîtrise les oppositions frontales en adaptant le projet aux attentes des populations concernées. Ainsi la concertation publique s'impose-t-elle progressivement comme un principe d'action publique dans le domaine de l'environnement, de l'aménagement, de la gestion du territoire et, plus largement, de la gestion collective des ressources. Son développement est étroitement lié à celui du principe de participation, impulsé par la Charte mondiale de la nature (1982) et des conventions internationales comme la convention de Rio de Janeiro (1992) et la convention d'Aarhus (1998). Ces textes ont encouragé les gouvernements à inscrire dans la loi l'impératif de participation et de concertation.

Les pratiques sociales ont également fortement contribué à diffuser le concept de concertation dans le champ de l'environnement et de l'aménagement, sous l'effet de plusieurs facteurs, notamment la multiplication des conflits d'usage, la recherche de modes de gestion inspirés par le dialogue entre les parties prenantes, ou la remise en cause des élus et des scientifiques dans leurs rôles traditionnels de décideurs, d'arbitres et d'experts.

## 2.3. L'information et la participation

Pendant longtemps, la **loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public** a régi le droit à l'information dans tous les domaines. Dans le domaine de l'environnement, un droit spécifique à l'information s'est progressivement construit. (cf. chapitre 3-3-2). Par ailleurs, la Commission d'accès aux documents administratifs (**Cada**) joue un rôle essentiel dans la définition du droit et du régime d'accès à l'information. Il faut également citer le **décret n° 2008-1281 du 8 décembre 2008** stipulant que les circulaires et instructions

sont tenues, à compter du 1<sup>er</sup> mai 2009, à la disposition de public sur un site internet relevant du Premier ministre, sous peine d'être inapplicables.

Il faut enfin citer la ***loi n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution***. Ce texte stipule notamment que, sous réserve de certaines exceptions, les projets de loi font l'objet d'une étude d'impact précisant, notamment, « *l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales* ». Cette obligation nouvelle, rendue applicable à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2009, a fait l'objet d'une circulaire du Premier ministre du 15 avril 2009.

Si de réels progrès ont été faits en matière d'information du public, d'autres progrès restent à faire, ainsi qu'en témoigne, par exemple, la jurisprudence relative aux activités nucléaires, lesquelles suscitent un important contentieux traduisant une réticence à communiquer. On citera notamment l'arrêt CE du 6 juin 2007, req. 292386, Association Le Réseau sortir du nucléaire : dans l'affaire relative au démantèlement de la centrale EDF des Monts d'Arrée, l'information du public a été jugée « incompatible » avec la directive 97/11/CE du 3 mars 1997 alors en vigueur. On citera également l'arrêt CE du 25 juillet 2008, req. 280162, sanctionnant le Commissariat à l'énergie atomique pour avoir refusé de communiquer l'acte par lequel il a décidé de créer le Centre d'études sur l'évaluation de la protection dans le domaine nucléaire, et lui enjoignant de communiquer ce document.

De même, les procédures existantes de participation du public donnent lieu à une jurisprudence abondante du Conseil constitutionnel et des juridictions administratives qui jugent que, en dépit des dispositions régissant le droit de la participation du public – notamment dans le domaine de l'environnement – des progrès restent à faire pour que les actes réglementaires de portée générale soient conformes notamment à la convention d'Aarhus (article 7), à la directive 2003/35/CE du 26 mai 2003, ainsi qu'à la Charte de l'environnement (article 7).

## **2.4. Le débat public dans les grands projets d'aménagement ou d'infrastructure**

Entendu au sens de la loi, le débat public, phase de la procédure d'instruction des grands projets d'aménagement ou d'infrastructure, permet aux citoyens de s'informer et d'exprimer leur avis sur ces projets. Ce principe de participation du public a été instauré par la ***loi « Barnier » n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement. Le décret n° 96-388 du 10 mai 1996*** relatif à la consultation du public et des associations en amont des décisions d'aménagement est pris pour application de l'article 2 de la loi « Barnier ».

En amont de la loi de 1995, la ***circulaire « Bianco » du 15 décembre 1992*** prévoit une procédure de concertation sur l'opportunité des grands projets d'infrastructures, dès la conception des projets. La procédure repose sur la constitution d'une commission indépendante, désignée par le préfet qui reste en charge de l'organisation du débat. La ***circulaire « Billardon » du 14 janvier***

**1993 relative aux projets de postes électriques à haute et très haute tension**, est une des applications les plus représentatives des apports du débat public.

La **loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité**. traite, en son titre IV, de la participation du public à l'élaboration des grands projets. Elle transforme la CNDP en autorité administrative indépendante, élargit son domaine de compétence et diversifie ses modes d'intervention. Elle impose que les projets importants soient connus du public et confirme le principe que la CNDP organise un débat public sur l'opportunité, les objectifs et caractéristiques principales des grandes opérations d'aménagement d'intérêt national de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et des personnes privées. Le **décret n° 2002-1275 du 22 octobre 2002** relatif à l'organisation du débat public organise la Commission nationale du débat public.

Pour autant, le débat public n'est ni le lieu de la décision ni même celui de la négociation : c'est un temps d'ouverture et de dialogue au cours duquel la population peut s'informer et s'exprimer sur le projet selon des règles définies par la CNDP.

Les principales dispositions relatives au débat public et à la CNDP sont traités dans le **code de l'environnement aux articles L. 121-1 à L. 121-15 et R. 121-1 à R. 121-16**. Par ailleurs, l'article 52 alinéa 3 de la **loi « Grenelle 1 » n° 2009-967** dispose que « *la procédure du débat public sera rénovée afin de mieux prendre en compte l'impact des projets sur l'environnement* ».

La procédure de débat public a suscité notamment deux arrêts importants du Conseil d'Etat : CE 17 mai 2002, req. n° 236202, Association France Nature Environnement, et CE 14 juin 2002, req. n° 215154 et 215155, Association pour garantir l'intégrité rurale restante. La décision prise par la CNDP d'organiser ou non un débat est qualifiée d'acte administratif susceptible de recours pour excès de pouvoir. En revanche, les modalités d'organisation du débat ne sont pas décisives, ni même identifiées comme des mesures préparatoires.

## 2.5. L'enquête publique

Au nom du principe de gouvernance, la loi impose, dans de nombreux pays démocratiques, des procédures d'enquête publique préalables aux grandes décisions ou réalisations d'opérations d'aménagement du territoire. L'enquête publique apparaît alors comme un des lieux et outils de régulation de la démocratie, où chacun peut et/ou doit s'exprimer.

La nature des projets soumis à enquête publique varie selon les pays. En France, la procédure est obligatoire, à partir de certains seuils financiers et techniques, dans de nombreux projets d'intérêt public : grands projets et grands aménagements, infrastructures de transports, planification urbaine, travaux fluviaux ou littoraux, parcs naturels, plans de prévention des risques, plans d'exposition au bruit, remembrement, etc.

En droit interne, la base du dispositif législatif remonte à une **loi de 1810** garantissant la protection du droit de propriété lors d'expropriation. Plus tard, la **loi du 7 juillet 1833** a introduit l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique.

Plus récemment, la **loi « Bouchardeau » n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement**, prévoit un dispositif d'information et de recueil des avis de la population. L'article 4 de la loi « Bouchardeau » et son **décret d'application du 23 avril 1985** définissent les champs d'application et les seuils techniques et financiers, c'est-à-dire les conditions de « *réalisation d'aménagements, d'ouvrages, de travaux exécutés par des personnes publiques ou privées, lorsqu'en raison de leur nature, de leur consistance ou du caractère des zones concernées, ces opérations sont susceptibles d'affecter l'environnement* ». Cette loi est aujourd'hui abrogée et codifiée dans le code de l'environnement et celui de l'urbanisme.

Pour l'essentiel, les enquêtes publiques sont classées en deux catégories : celles relevant de **l'article R. 123-1** du code de l'environnement (dites « **enquêtes Bouchardeau** »), et les autres (dites de droit commun). Mais cette classification n'est pas absolue : certaines enquêtes relevant de la loi Bouchardeau entrent dans le cadre des enquêtes de droit commun lorsque les projets n'atteignent pas des seuils prévus par les **décrets 85-452 et 85-453 du 23 avril 1985** pris pour l'application de la loi Bouchardeau.

L'enquête publique relevant de **l'article R. 123-1 du code de l'environnement** (« **enquête Bouchardeau** ») est engagée par le préfet, conduite par un commissaire-enquêteur désigné par le président du Tribunal administratif et organisée dans la (ou les) mairie(s) concernée(s) par le projet. C'est ainsi une procédure ouverte à tous et sans aucune restriction qui permet au public d'être informé et d'exprimer ses appréciations, suggestions et contre-propositions sur un registre d'enquête, préalablement à des opérations d'aménagement des opérations de planification urbaine. A l'issue de la procédure d'enquête publique, le commissaire-enquêteur rédige un rapport d'enquête, formule un avis favorable ou défavorable et le transmet au préfet.

**Au printemps 2009**, pour accélérer les procédures et soutenir l'activité économique, le ministre de la Relance a annoncé la parution prochaine d'un décret relevant le seuil de déclenchement obligatoire des enquêtes d'utilité publique. Ce seuil passerait de 1,9 million à 3,7 millions d'euros. Entre ces deux seuils, l'autorité environnementale, assumée selon les cas par le préfet de région ou le ministre chargé de l'environnement, aura la possibilité de décider du lancement d'une simple étude d'impact.

Par ailleurs, l'article 60 de la **loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit** habilite le gouvernement à prendre, par ordonnance, les dispositions nécessaires pour simplifier les enquêtes publiques.

**Le rapport CGPC/IGE de novembre 2005** (affaire n° 2004-0258-01) sur la simplification des enquêtes publiques établit 20 propositions de simplification en reprenant les trois axes définis par la loi. Le premier consistant à regrouper les

différentes enquêtes, simplifier et harmoniser les règles, le deuxième à autoriser le recours à une procédure unique ou conjointe en cas de pluralité de maîtres d'ouvrage ou de réglementations distinctes, le dernier à coordonner les procédures d'enquêtes publiques et de débat public. S'écartant du cadre des enquêtes publiques proprement dites, le rapport esquisse également des pistes pour des travaux ultérieurs englobant dans une même perspective **concertation ou débat public** préalables et **enquêtes publiques** et pouvant conduire à une refonte du dispositif de consultation au regard des pratiques des autres pays et des exigences du droit européen.

Récemment, le Conseil d'Etat a précisé le champ de la procédure d'enquête publique dans le domaine de l'environnement, dans sa décision CE du 4 juillet 2008, req. n° 308055.

L'article 52 de la **loi « Grenelle 1 » n° 2009-967** dispose que « *les procédures d'enquête publique seront modifiées afin de les simplifier, de les regrouper, d'harmoniser leurs règles et d'améliorer le dispositif de participation du public. Le recours à une enquête unique ou conjointe sera favorisé en cas de pluralité de maîtres d'ouvrage ou de réglementations distinctes* ».

Enfin, le chapitre III du titre VI du **projet de loi « Grenelle 2 »** porte sur la réforme des enquêtes publiques.

## 2.6. Focus sur les Agendas 21 et la stratégie nationale de développement durable

L'Agenda 21 est un programme d'actions pour le XXI<sup>ème</sup> siècle adopté en juin 1992 par 173 pays lors du sommet de la Terre à Rio. Il décrit les secteurs où le développement durable doit s'appliquer dans le cadre des collectivités territoriales. Parallèlement au plan d'action, une Déclaration sur l'environnement et le développement durable a été adoptée, énumérant 27 principes à suivre pour mettre en œuvre l'Agenda 21.

Les collectivités territoriales sont appelées à mettre en place un programme d'Agenda 21 à leur échelle, intégrant les principes de développement durable, à partir d'un mécanisme de **consultation de la population**.

*Extraits du chapitre 28 : « [Les collectivités territoriales] jouent, au niveau administratif le plus proche de la population, un rôle essentiel dans l'éducation, la mobilisation et la prise en compte des vues du public en faveur d'un développement durable. »*

*« Il faudrait que toutes les collectivités locales instaurent un dialogue avec les habitants, les organisations locales et les entreprises privées afin d'adopter un programme Action 21 à l'échelon de la collectivité ».*

En France, le Comité 21 – Comité français pour l'environnement et le développement durable – créé le 24 novembre 1995, vise à faire vivre l'Agenda 21 en accompagnant les décideurs dans la mise en place du développement

durable. En adoptant sa Stratégie nationale de développement durable en 2003, la France a décidé de favoriser la mise en place de 500 Agendas 21 locaux en 5 ans, notamment sur les territoires bénéficiant d'une aide publique pour les grands projets urbains, les parcs naturels régionaux, les groupements de communes, ainsi que les pays ou agglomérations dans le cadre de contrats territoriaux.

Lancé le 2 février 2006, l'Observatoire national des agendas 21 locaux propose une plateforme d'information et d'échanges sur les pratiques territoriales de développement durable.

Afin d'apporter plus de visibilité aux démarches des collectivités, une **circulaire du 13 juillet 2006** propose un cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable et les Agendas 21 locaux. En particulier, la circulaire retient cinq éléments déterminants concernant la démarche à conduire pour de tels projets :

- la participation des acteurs ;
- l'organisation du pilotage ;
- la transversalité des approches ;
- l'évaluation partagée ;
- l'amélioration continue.

Enfin, une version provisoire de la Stratégie nationale du développement durable (SNDD) 2009-2012 a été ouverte à la consultation en février 2009. L'un des 9 défis clés retenus dans cette version provisoire porte sur la gouvernance à toutes les échelles, globale, locale ou thématique.

### 3. DOMAINE ENVIRONNEMENT

Considéré comme le patrimoine commun de l'humanité, l'environnement exige que chacun s'implique dans sa protection, ce qui nécessite en contrepartie le droit de savoir comment il est géré. Les textes fondateurs posent le principe selon lequel le droit de l'environnement sera d'autant mieux appliqué s'il s'accompagne de garanties visant à améliorer les modalités de la participation publique aux procédures environnementales, ainsi que l'accès à l'information et à la justice en matière d'environnement.

Principe 10 de la Déclaration de Rio : « *La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés [...]* ».

Dès lors, le domaine de l'environnement ouvre la voie du schéma démocratique, fondé sur le suffrage populaire, vers une nouvelle approche, celle de la **démocratie participative**, selon la notion onusienne de la gouvernance de la protection de l'environnement comme *conception multilatérale d'une démocratie participative*.

La problématique de la gouvernance en matière environnementale introduit donc la nécessité d'une concertation avec les différents acteurs avant les prises de décision engageant les populations et leur devenir. Certains auteurs présentent ce principe comme fondamental pour socialiser les enjeux environnementaux, en ancrant la démarche dans les mentalités et les pratiques quotidiennes. D'autres considèrent que la dimension participative de l'environnement s'articule avec le principe de responsabilité, chaque acteur devenant co-responsable de la décision prise : « *la prise de risque collective est la seule issue démocratiquement acceptable* » (Dominique Dron, « Environnement et choix politiques, 1995). Enfin, cette participation doit être appuyée par une accessibilité et une transparence accrues des informations.

#### 3.1. Le droit international

Le premier texte associant gouvernance et protection de la nature est la **Charte mondiale de la nature (1982)**. Les sommets de la Terre qui ont suivi reprennent et déclinent le concept. Le droit à la participation du public, déjà énoncé par la Conférence de Rio en 1992, s'est vu précisément par la Convention d'Aarhus (1998). Avec le droit à l'information et celui à l'accès à la justice, il constitue une part importante du **pilier social du développement durable**.

D'après le rapport présenté le 30 janvier 2002 par la députée Marie-Hélène Aubert à l'Assemblée nationale sur le projet de loi autorisant la ratification de la Convention d'Aarhus par la France, « *le citoyen doit voir son rôle accru dans le processus décisionnel, non seulement au regard de la responsabilité que chacun de nous porte à l'égard des générations futures, mais bien parce que de telles décisions concernent généralement directement nos conditions de vie quotidienne.* »

## La convention d'Aarhus

Ce traité international propre à la zone européenne de l'ONU, signé le 25 juin 1998, comporte trois piliers :

- développer *l'accès du public à l'information* détenue par les autorités publiques, en prévoyant notamment une diffusion transparente et accessible des informations fondamentales ;
- favoriser *la participation du public* à la prise de décisions ayant des incidences sur l'environnement. Il est notamment prévu d'encourager la participation du public dès le début d'une procédure d'aménagement, « *c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence* ». Le résultat de sa participation doit être pris en considération dans la décision finale, laquelle doit faire également l'objet d'une information. ;
- étendre les conditions *d'accès à la justice* en matière de législation environnementale et d'accès à l'information.

Ratifiée par la **loi n° 2002-285 du 25 février 2002**, la convention d'Aarhus est entrée en vigueur en France le 6 octobre 2002 (**décret n° 2002-1187 du 12 septembre 2002**).

Structure de la Convention :

Article 1<sup>er</sup>. « *Afin de contribuer à protéger le droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être, chaque Partie garantit les droits d'accès à l'information sur l'environnement, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement conformément aux dispositions de la présente Convention*

Article 3 : dispositions générales

Article 4 : accès à l'information sur l'environnement

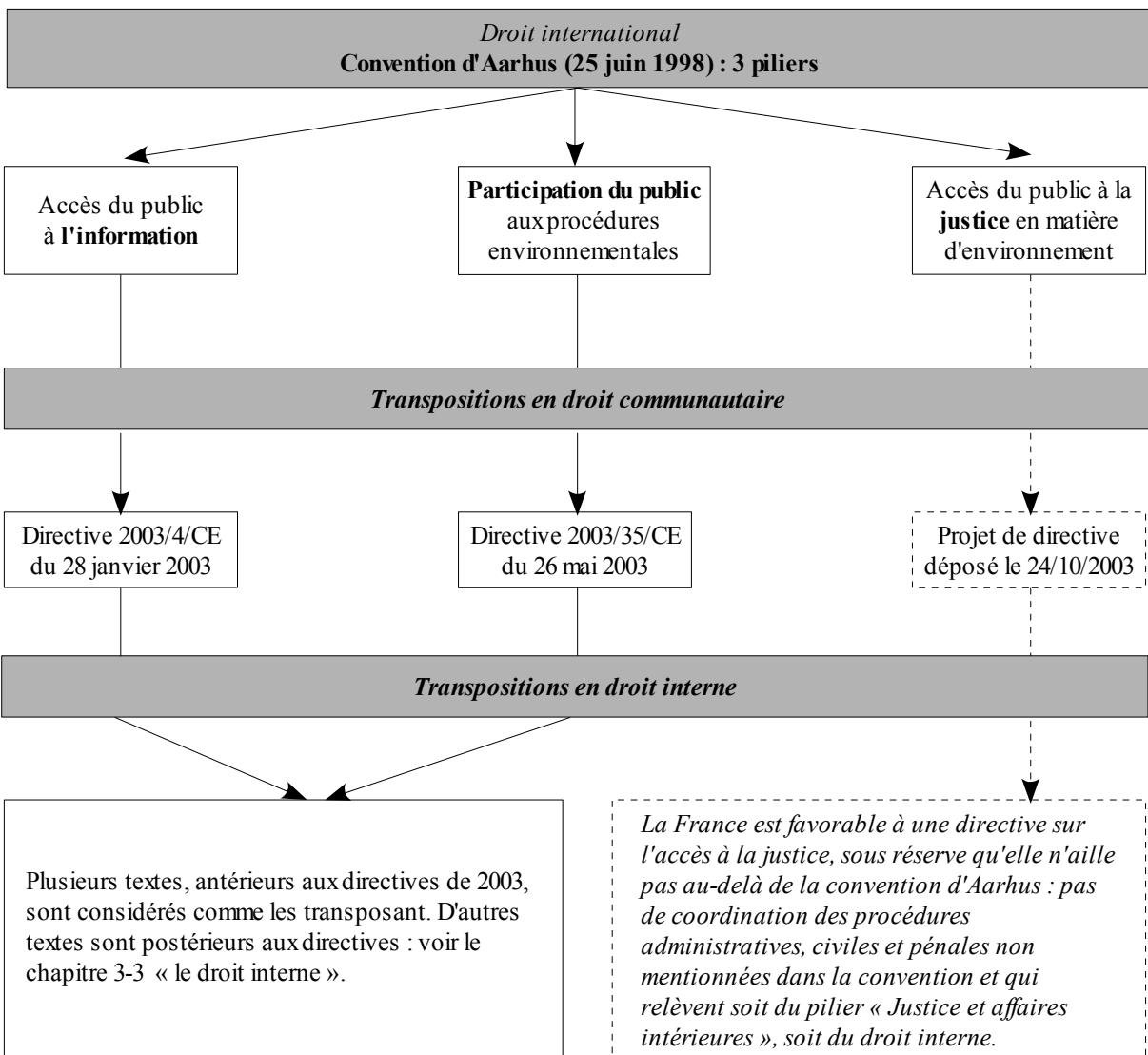
Article 5 : rassemblement et diffusion d'informations sur l'environnement

Article 6 : participation du public aux décisions relatives à des activités particulières

Article 7 : participation du public en ce qui concerne les plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement

Article 8 : participation du public durant la phase d'élaboration de dispositions réglementaires et/ou d'instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement

Anticipant sur les paragraphes *infra* relatifs au droit européen et national de l'environnement, le schéma ci-dessous décrit, à partir de la convention d'Aarhus, les outils juridiques de la gouvernance concertée en matière d'environnement.



### 3.2. Le droit européen

La réglementation environnementale représente, directement et indirectement, une part importante de la réglementation européenne, elle-même le plus souvent dérivée de traités internationaux. Au début des années 2000, cette législation conditionne 80 à 90 % de la réglementation nationale des 27 Etats membres de l'Union. Cette tendance est née du traité de Maastricht (1992), s'est développée avec le traité d'Amsterdam (1997) et s'est accentuée après le sommet de la Terre de Johannesburg (2002), permettant une mise en cohérence progressive du droit de l'environnement en Europe.

### **3.2.1. Les transpositions de la convention d'Aarhus**

#### **a) La directive 2003/4/CE du 28 janvier 2003 (accès à l'information)**

La directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil, du 28 janvier 2003, concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil, transpose le premier pilier de la Convention d'Aarhus traitant de ***l'accès du public à l'information*** en matière d'environnement. La directive fixe des règles permettant d'assurer la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement détenue par les autorités publiques, ainsi que sa diffusion. Elle fixe également les conditions de base et les modalités pratiques par lesquelles cette information doit être rendue accessible. Les États membres veillent à ce que les autorités publiques mettent à disposition de tout demandeur, qu'il soit une personne physique ou morale et sans qu'il soit obligé de faire valoir un intérêt, l'information en matière d'environnement qu'elles détiennent ou qui est détenue pour leur compte.

#### **b) La directive 2003/35/CE du 26 mai 2003 (participation du public)**

La directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil, transpose le deuxième pilier de la Convention d'Aarhus, celui traitant de la ***participation du public*** aux procédures environnementales.

#### **c) La proposition de directive du 24 octobre 2003 (accès à la justice)**

Cette proposition vise à accorder aux citoyens le droit d'entamer des procédures administratives ou judiciaires à l'encontre des actes ou des omissions qui ne respectent pas le droit environnemental. Elle cherche également à mettre en œuvre aux niveaux européen et des États membres le troisième pilier de la convention d'Aarhus, celui traitant des conditions d'***accès à la justice*** en matière de législation environnementale. En France, cette proposition a fait l'objet d'un examen, le 2 juin 2004, par la délégation du Sénat pour l'Union européenne, qui propose que soit exclue de la directive toute coordination des procédures administrative, civile et pénale qui ne sont pas mentionnées dans la Convention d'Aarhus, et qui relèvent soit du pilier « Justice et affaires intérieures », soit des dispositions législatives internes des États membres.

### **3.2.2. Les directives « projets » et « plans-programmes »**

#### **a) La directive « EIE » 85/337/CEE du 27 juin 1985**

La directive 85/337/CEE du Conseil, du 27 juin 1985, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, est également appelée directive « EIE » (Evaluation des Incidences des projets sur l'Environnement), ou encore directive « projets ». Modifiée par la directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 et par la directive 2003/4/CE du

Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 (appliquant notamment la convention d'Aarhus), ce texte soumet certains projets publics ou privés à une évaluation de leurs effets sur l'environnement avant que ces projets ne soient autorisés. La directive énumère les projets concernés, les informations devant être fournies et les tiers devant être consultés pendant le processus d'autorisation d'un tel projet. L'évaluation doit déterminer les effets directs et indirects de ces projets sur les éléments suivants : l'homme, la faune, la flore, le sol, l'eau, l'air, le climat, le paysage, les biens matériels et le patrimoine culturel, ainsi que l'interaction entre ces différents éléments.

**L'annexe I** de la directive fixe la liste des projets **obligatoirement** soumis à une évaluation de leurs incidences sur l'environnement. **L'annexe II** fixe la liste des projets pour lesquels les États membres **peuvent** décider de les soumettre à évaluation au cas par cas ou en fonction de seuils, lorsqu'ils remplissent certains critères concernant leurs caractéristiques (par exemple leur taille), leur localisation (notamment, dans des zones écologiques sensibles) et leur impact potentiel (surface touchée, durée).

### **b) La directive « ESIE » 2001/42/CE du 27 juin 2001**

La directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, est également appelée directive « ESIE » (Evaluation Stratégique des Incidences sur l'Environnement), ou encore directive « plans-programmes ». Ce texte impose l'évaluation environnementale des plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences importantes sur l'environnement, préalablement à leur adoption.

Une évaluation environnementale est automatiquement exigée pour les plans et programmes élaborés pour les secteurs de l'aménagement du territoire urbain et rural, l'affectation du sol, le transport, l'énergie, la gestion des déchets, la gestion de l'eau, l'industrie, les télécommunications, l'agriculture, la sylviculture, la pêche et le tourisme et qui forment le cadre d'autorisations ultérieures de projets spécifiques énumérés aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE. Il en est de même pour l'adoption de plans et programmes susceptibles d'affecter des sites protégés par la directive 92/43/CEE et pour lesquels une évaluation est requise.

D'autres plans et programmes, qui définissent le cadre d'autorisations ultérieures pour des projets, sont soumis à une évaluation environnementale si, selon un examen tenant compte des critères de l'annexe II de la directive, ils se révèlent susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

Avant l'adoption ou la soumission au processus législatif d'un plan ou d'un programme, l'autorité compétente de l'État membre concerné sera tenue de réaliser une évaluation environnementale et de rédiger, après consultation des autorités responsables en matière d'environnement, un rapport environnemental. Le projet de plan ou de programme et le rapport environnemental doivent être mis à la disposition des autorités responsables de l'environnement et du public. Ceux-ci auront la possibilité d'exprimer leur avis sur le projet de plan ou de programme avant son adoption ou sa soumission au

processus législatif. Le rapport environnemental, les avis exprimés par les autorités responsables et le public et les résultats des consultations transfrontalières doivent être pris en compte par l'autorité compétente pendant l'élaboration du plan/programme et avant son adoption.

La directive ESIE a été transposée en droit français par *l'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004*, suivie de trois décrets d'application (cf. chapitre 3-3-1 : les textes emblématiques).

Le **8 octobre 2009**, la Commission des Communautés européennes adressait à la France une ***mise en demeure*** (infraction n° 2009/2225) pour transposition incomplète et incorrecte de la directive 2001/42/CE.

### **3.2.3. Le sixième programme communautaire d'action pour l'environnement**

Intitulé « Environnement 2010 », le sixième programme communautaire d'action pour l'environnement couvre la période allant de juillet 2002 à juillet 2012. Sans valeur contraignante, ce programme insiste sur la nécessité de fournir des informations environnementales appropriées et d'offrir au public de véritables possibilités de participation au processus décisionnel en matière d'environnement, de manière à renforcer l'obligation de rendre compte et la transparence dans le cadre de la prise de décision, en vue de sensibiliser l'opinion publique et d'obtenir son adhésion aux décisions prises. Il encourage également, comme les programmes précédents, une meilleure mise en œuvre et application de la législation européenne dans le domaine de la protection de l'environnement, notamment le contrôle de l'application des règles européennes et les poursuites à l'égard des infractions à la législation environnementale européenne.

## **3.3. Le droit interne**

Bien que considéré par les sciences juridiques comme un droit récent, le droit de l'environnement parcourt aujourd'hui plus d'une quinzaine de codes et fait l'objet d'un code spécifique entré en vigueur par l'ordonnance du 18 septembre 2000.

### **3.3.1. Les textes emblématiques**

Parmi les principaux textes mentionnés en annexe 1 (panorama général des textes), on citera ici, pour le domaine de l'environnement, les plus emblématiques d'entre eux :

- ***la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature***, par laquelle la France fut le premier d'Europe à introduire dans sa législation l'obligation de prendre en compte les incidences

environnementales de certains projets d'aménagement, et prévoyant, dans certains cas, d'insérer l'étude d'impact dans le dossier d'enquête publique permettant ainsi au public de prendre connaissance des conséquences environnementales de l'ouvrage prévu. Ce texte, qui a largement inspiré la directive 85/337/CEE du 27 juin 1985, a été abrogé par l'ordonnance n° 2000-550 du 15 juin 2000 ;

- ***la loi « Bouchardieu » n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement***, ainsi que ses ***décrets d'application n° 85-452 et n°85-453 du 23 avril 1985***, prévoient qu'un projet d'aménagement susceptible de porter atteinte à l'environnement doit être soumis à l'avis du public à partir d'un seuil. Cette loi est aujourd'hui abrogée et codifiée dans le code de l'environnement et celui de l'urbanisme ;
- ***la loi « Barnier » n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement***, et son ***décret d'application n° 96-388 du 10 mai 1996*** instaurent le dispositif de participation du public au processus décisionnel en ce qui concerne les grandes opérations publiques d'aménagement d'intérêt national, et créent la Commission nationale du débat public (CNDP) ;
- ***la loi « Voynet » n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire*** ;
- ***la loi « Démocratie de proximité » n° 2002-276 du 27 février 2002 et son décret d'application n° 2002-1275 du 22 octobre 2002 relatif à l'organisation du débat public***. Ces textes modifient le code de l'environnement, transforment la CNDP en autorité administrative indépendante, élargissent son domaine de compétence et diversifient ses modes d'intervention. Ils imposent que les projets importants soient connus du public et confirment le principe que la CNDP organise un débat public sur l'opportunité, les objectifs et caractéristiques principales des grandes opérations d'aménagement d'intérêt national de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et des personnes privées ;
- ***l'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004 portant transposition de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement***. A ce jour, ce texte a été suivi de trois décrets d'application :
  - ***le décret n° 2005-613 du 27 mai 2005*** pris pour l'application de l'ordonnance n° 2004-489, modifié par le ***décret n° 2005-935 du 2 août 2005*** relatif à la partie réglementaire du code de l'environnement ;
  - ***le décret n° 2005-1494 du 1<sup>er</sup> décembre 2005*** portant modification des articles R. 4433-3 et R 4433-15 du code général des collectivités territoriales et relatif aux schémas d'aménagement régionaux ;
  - ***le décret n° 2006-454 du 18 avril 2006*** relatif à l'évaluation des incidences des documents de gestion des forêts sur l'environnement et modifiant le code forestier.

- **la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005** qui, en modifiant le premier alinéa du préambule de la Constitution, confère une valeur constitutionnelle à la Charte de l'environnement :
 

*Article 7 de la Charte de l'environnement : « Toute personne a le droit, dans les conditions et les 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. »*
- **la loi n° 2005-1319 du 26 octobre 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement**
- **la loi n° 2005-1319 du 26 octobre 2005 portant diverses adaptations au droit communautaire dans le domaine de l'environnement**
- **le décret n° 2006-578 du 22 mai 2006 relatif à l'information et à la participation du public en matière d'environnement**, modifie le code de l'environnement : cf. également la *circulaire d'application du 14 juin 2006* ;
- **la circulaire du 18 octobre 2007 relative à la mise en œuvre des dispositions régissant le droit à l'accès à l'information relative à l'environnement** ;
- **le décret n° 2009-496 du 30 avril 2009 relatif à l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement** crée l'article R. 122-1-1 du code de l'environnement (désignation de l'autorité environnementale compétente), modifie, dans le même code, les articles R. 122-13, R. 122-14 (études d'impact des travaux et projets d'aménagement), et R. 122-19 (évaluation environnementale), et modifie l'article R. 121-15 du code de l'urbanisme (consultation de l'autorité environnementale du CGEDD pour divers documents d'urbanisme).

### 3.3.2. Le droit à l'information environnementale

Un droit spécifique à l'information est apparu pour la première fois dans le domaine de l'environnement avec la **loi « Barnier »** de 1995, droit élevé en 2005 au rang constitutionnel par la **Charte de l'environnement**. Plus récemment, la **circulaire du 18 octobre 2007** précise les conditions de mise en œuvre des dispositions régissant le droit d'accès à l'information relative à l'environnement.

Dans cette construction, le droit international (**convention d'Aarhus**) et le droit européen (**directives de 2003, abrogeant celle de 1990**) ont apporté aux procédures environnementales des garanties marquantes. Pour autant, il faut noter que le Conseil d'Etat considère, très classiquement, que les dispositions de la convention d'Aarhus créent seulement des obligations entre les Etats

parties à la convention et ne produisent pas d'effets directs dans l'ordre juridique interne (cf. par exemple, CE 18 décembre 2008, req. n° 307434).

Par ailleurs, par un arrêt très remarqué Commune d'Annecy (CE 3 octobre 2008, req. n° 297931), le Conseil d'Etat a consacré la portée normative de la Charte de l'environnement à propos des principes d'information et de participation. En annulant un décret pour méconnaissance de la Charte (notamment l'article 7 relatif au principe de participation du public) la Haute Assemblée confère solennellement une valeur constitutionnelle aux principes définis dans la Charte et réaffirme le rôle du Parlement en matière environnementale.

**Le code de l'environnement** (partie législative) organise les différentes modalités d'information, de participation et de concertation :

- |   |   |
|---|---|
| - principes généraux :                                | art. L.110-14° « <i>Le principe de participation, selon lequel chacun a accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses, et le public est associé au processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.</i> »  |
| - le débat public :                                   | art. L.121-1 à L.121-15. Cf chapitre 2-4.   |
| - les études d'impact :                               | art. L.122-1 à L.122-3  |
| - l'évaluation environnementale :                     | art. L.122-4 à L.122-11   |
| - les enquêtes publiques :                            | art. L.123-1 à L.123-16. Cf. chapitre 2-5   |
| - le droit d'accès à l'information environnementale : | art. L.124-1 à L.124-8  |
| - la déclaration de projets :                         | art. L.126-1  |
| - l'information sur les déchets :                     | art. L.125-1.   |
| - l'information sur les risques :                     | art. L.125-2 et L.125-5   |
| - l'information sur les OGM :                         | art. L.125-3 Par <u>deux arrêts du 24 juillet 2009 (requêtes n° 305314 et 305315)</u> , le Conseil d'Etat a estimé que, depuis l'entrée en vigueur de la Charte de l'environnement, seule la loi peut fixer les modalités de consultation du public sur les OGM. Cet arrêt censure, mais seulement à compter du 30 juin 2010, certaines dispositions des <b>décrets « OGM » n° 2007-358 et 2007-359 du 19 mars 2007</b> . |
| - l'information sur la qualité de l'air :             | art. L.125-4  |

### 3.4. Focus sur le droit des parties

En matière de gouvernance multi-partite, le droit des parties est encore en cours de construction. Ainsi en est-il, par exemple, au niveau des institutions. La **loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008** confère au Conseil économique, social et environnemental un pouvoir consultatif en matière d'environnement ainsi que la possibilité d'être saisi par voie de pétition. La loi organique précisant les conditions d'exercice de ce droit de pétition est actuellement en projet.

Sur d'autres acteurs et d'autres sujets, la jurisprudence co-construit le droit (2).

#### 3.4.1. Une conception minimaliste de la concertation

Les **articles L. 300-2 et R. 300-1 du code de l'urbanisme** définissent les règles à suivre pour la concertation préalable dans le cas d'aménagement réalisé dans les parties urbanisées des communes. Cette concertation, obligatoire à partir d'un certain seuil financier, associe pendant toute la durée d'élaboration du projet les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées.

Dans son rapport d'information au Sénat n° 265 du 15 mars 2000, M. Louis Althapé observe que le cinquième alinéa du même article précise que : « 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 ». Dès lors, la portée même de la concertation est affaiblie puisque son non-respect ne saurait en lui-même entraîner l'illégalité de la délibération. M. Althapé note, au surplus, que l'interprétation que le juge administratif fait des dispositions de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme est, pour le moins, minimaliste. C'est ainsi qu'il considère qu'une commune s'étant bornée à mettre le projet à la disposition du public sans rien prévoir pour que ce dernier puisse faire connaître ses remarques et ses positions, respecte la loi (cf. CE, commune de Savenay, 13 février 1992, req. n° 122-786). De même, la Haute Assemblée a jugé que les dispositions de l'article L. 300-2 sont satisfaites lorsqu'un projet de modification d'un POS fait l'objet d'une mise à disposition du public en mairie pendant quinze jours et d'une publication dans deux journaux locaux (cf. CE, commune de Pont-Sainte-Marie, 28 septembre 1998, req. n° 168-561).

#### 3.4.2. Le droit des associations à l'agrément

Le droit d'agir en justice est reconnu aux associations qui, exerçant leurs activités depuis au moins trois ans dans le domaine de l'environnement, font l'objet d'un agrément de l'autorité administrative (**article L.141-1 du code de l'environnement**). Elles deviennent alors des « associations agréées de protection de l'environnement » (AAPE). Il faut rappeler que la **loi « chasse »**

2 Voir notamment l'article publié par Mmes Bénédicte Delaunay et Chantal Cans dans le revue « Droit de l'environnement » n° 170, juillet/août 2009

**n° 2008-1545 du 31 décembre 2008** a modifié l'article L.141-1 pour rendre expressément éligibles à l'agrément la Fédération nationale des chasseurs et les fédérations départementales des chasseurs. Jusqu'alors, la décision de la CAA de Nantes du 30 décembre 2003, Association Manche Nature, n° 00NT02011, considérait qu'un groupement de chasseurs ne constituait pas, à titre principal, une association de protection de la nature.

### **3.4.3. Entre l'intérêt pour agir et l'abus du droit d'agir**

Une association n'est recevable à agir contre une décision relative à l'occupation ou l'utilisation des sols que si le dépôt de ses statuts en préfecture est antérieur à l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire. Même si certains s'interrogent sur la conventionnalité d'une telle disposition au regard des exigences de la convention d'Aarhus, le juge a fait une application immédiate du nouvel article L.600-1-1 créé par la **loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006** (cf. CE, 16 mai 2008, n° 305717, Groupe d'Ajaccio et al.).

De même, l'intérêt pour agir n'est pas recevable lorsque l'objet statutaire d'une association est trop vague (« sauvegarde et amélioration de l'environnement naturel, patrimonial, social et humain »): CAA Lyon, 1<sup>er</sup> avril 2008, n° 07LY1399.

Par ailleurs, la décision de la CAA de Bordeaux, 7 février 2008, n° 06BX0814 considère qu'une AAPE ayant son siège à Bordeaux ne justifie pas qu'elle dispose d'une organisation réelle dans l'ensemble des départements composant la région Aquitaine (hypothèse d'un accident majeur survenant à la centrale nucléaire de Blaye en Gironde).

S'agissant de l'abus du droit d'agir, la Cour européenne des droits de l'homme a considéré, dans un arrêt CEDH du 12 juin 2007, n° 75218/01, Collectif stop Melox, que, en condamnant pour abus du droit d'agir une association face à une multinationale, le Conseil d'Etat avait pris une mesure susceptible de décourager l'association d'user à l'avenir de la voie juridictionnelle.

### **3.4.4. Le droit à la représentation paritaire**

Aux termes de l'article L.125-1-2° du code de l'environnement, une commission locale d'information et de surveillance doit être composée, à parts égales, de représentants des administrations publiques concernées, de l'exploitant, des collectivités territoriales et des associations de protection de l'environnement concernées. La circonstance d'un nombre restreint d'AAPE ne fait pas obstacle au respect du principe de parité (CAA Bordeaux, 15 avril 2008, n° 06BX01822).

### **3.4.5. Le droit à la liberté d'expression**

La Cour de cassation (Cass., 8 avril 2008, n° 07-11251) censure l'arrêt de la Cour d'appel de Paris qui avait condamné Greenpeace pour avoir abusé du droit à la liberté d'expression en portant un discrédit sur l'ensemble des activités

de la société Areva, lors de campagnes de défense de l'environnement. Elle juge au contraire que « *en statuant ainsi, alors que ces associations agissant conformément à leur objet, dans un but d'intérêt général et de santé publique par des moyens proportionnés à cette fin, n'avaient pas abusé de leur droit de libre expression, la cour d'appel a violé les textes* ».

### 3.5. Focus sur la gouvernance dans le domaine de l'eau

#### 3.5.1. La politique française de l'eau

Largement décentralisée, la politique française de l'eau est fondée sur la concertation et la participation des acteurs concernés : Etat, élus, usagers, industriels, agriculteurs, associations. Clé de voûte du dispositif de gestion de l'eau, la concertation constitue l'un des quatre grands principes instaurés par la ***loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964*** relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution.

Cette loi de référence a été confortée par la ***loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau*** – créant différents outils de planification de l'eau au niveau de chaque bassin hydrographique et élargissant l'association des acteurs de l'eau – puis par la ***loi n° 2004-338 du 21 avril 2004*** portant transposition de la directive cadre sur l'eau (DCE) du 22 décembre 2000, et enfin par la ***loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006*** sur l'eau et les milieux aquatiques – renforçant notamment la gestion locale et concertée des ressources en eau et favorisant le dialogue au plus près du terrain.

Ainsi, le cadre juridique de la politique de l'eau se caractérise notamment par la mise en place d'instances qui, à tous les niveaux d'intervention, associent l'ensemble des acteurs, publics et privés, qui participent ainsi à la « démocratie de l'eau ».

- ◆ **Au niveau national**, le comité national de l'eau, constitué d'élus et de représentants des milieux socio-économiques et associatifs, comptant 82 membres titulaires et autant de suppléants, est consulté sur les grandes orientations et les projets de textes législatifs ou réglementaires en la matière. Sa mission est définie à ***l'article L. 213-1 du code de l'environnement***, modifié par la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006.
- ◆ **A l'échelle des bassins hydrographiques** (7 en métropole continentale, 1 en Corse et 5 en outre-mer), le préfet de bassin coordonne les actions des différents services de l'Etat dans le domaine de l'eau. Les institutions de bassin – comité de bassin et agence de l'eau – regroupent des élus locaux des trois niveaux territoriaux (communes, départements, régions), des représentants des milieux socio-professionnels et associatifs ainsi que des représentants de l'Etat, ces derniers étant en nombre minoritaire.

Le comité de bassin, appelé aussi « parlement de l'eau », est un instrument de concertation et d'orientation stratégique et un lieu de partage des analyses et d'élaboration des objectifs de gestion équilibrée de l'eau et des milieux aquatiques. Il adopte un schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) qui fixe les orientations d'une gestion équilibrée de l'eau et harmonise les éventuels conflits entre usages ou entre territoires. Les dispositions administratives dans le domaine de l'eau et les documents d'urbanisme ne peuvent aller à l'encontre des dispositions contenues dans le SDAGE. Enfin, le comité de bassin donne chaque année un avis conforme sur les programmes pluriannuels d'intervention et le taux des redevances de l'agences de l'eau.

Cette gestion concertée par bassin versant se retrouve au sein des agences de l'eau. Outil technique et économique et organe exécutif du comité de bassin, l'agence de l'eau prépare et applique la politique définie par le comité de bassin. Etablissement public de l'Etat, chaque agence est administrée par un conseil d'administration comportant un président nommé par décret, des représentants des collectivités territoriales, des représentants des usagers de l'eau, des représentants de l'Etat et un représentant du personnel de l'agence. L'agence élaboré un programme d'interventions approuvé par le Gouvernement après avis du comité de bassin. Ce programme définit les taux de redevances environnementales sur les prélèvements d'eau et les rejets polluants. Perçues par l'agence, ces redevances lui permettent de financer les actions de restauration de la ressource en eau et des milieux aquatiques arrêtées par les décideurs locaux, maîtres d'ouvrage, ainsi que les réseaux de surveillance de la qualité des eaux. Le programme d'interventions contribue ainsi à la mise en œuvre des dispositions du schéma directeur.

Dans chaque comité de bassin, des comités de rivière et de baie, présidés par un élu et composés par les représentants des acteurs de l'eau à l'échelle locale, peuvent être constitués pour élaborer et suivre, à travers des contrats de rivière ou de baie, les documents de programmation des travaux de restauration de la qualité de la ressource en eau et des milieux aquatiques.

- ◆ **Au niveau des sous-bassins** ou aquifères souterrains, unités hydrographiques plus restreintes, un schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) peut fixer des objectifs spécifiques de qualité, d'utilisation, de mise en valeur et de protection quantitative des ressources en eau. D'initiative locale, le SAGE est élaboré par une commission locale de l'eau (CLE) composée d'élus (pour moitié), d'usagers et de représentants de l'Etat.
- ◆ **Au niveau départemental**, le Coderst (Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques) connaît notamment des autorisations d'aménager ou d'exploiter une installation classée au titre de la police de l'eau, des périmètres de protection des captages d'eau alimentaire, des plans de gestion ou de restauration de la ressource en eau. Présidée par le préfet, cette instance – qui a succédé au Conseil départemental d'hygiène – est composée de représentants de l'Etat, des collectivités territoriales, d'associations, de professionnels, d'experts et de personnes qualifiées dont au moins un médecin. Le Coderst concourt à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi, dans le département, des

politiques publiques dans les domaines de la protection de l'environnement, de la gestion durable des ressources naturelles et de la prévention des risques technologiques (cf. chapitre 6 : domaine Risques). Dans ces domaines, il est chargé d'émettre un avis – qui ne lie pas le préfet – sur les projets d'actes réglementaires et individuels. Il permet de recueillir des avis extérieurs à l'administration et d'engager un dialogue sur le dossier considéré.

- ◆ **Au niveau local**, les maires sont responsables de l'alimentation en eau potable et de l'assainissement urbain. Dans les communes de plus de 10 000 habitants et dans leurs groupements de plus de 50 000 habitants, la commission consultative des services publics locaux, rassemblant des membres du conseil municipal, des représentants des usagers et des associations locales, examine le rapport annuel du maire ou du président du syndicat intercommunal sur le prix et la qualité du service de l'eau et de l'assainissement ainsi que le rapport d'activité présenté par le gestionnaire. Tout en respectant la compétence décentralisée des communes et de leurs groupements, l'Etat fixe des règles d'administration de ces services et des objectifs sanitaires et environnementaux à atteindre. Il établit et fait respecter des seuils de qualité de l'eau fournie aux usagers et des eaux usées traitées et rejetées dans les écosystèmes. Par ailleurs, constituent d'autres catégories d'acteurs locaux, les industriels et les agriculteurs, les entreprises du domaine de l'eau, les organismes de recherche et enfin les associations de protection de l'environnement et de défense des consommateurs.

Toutes ces instances ont pour caractéristique d'associer des représentants des collectivités territoriales, des usagers, des socio-professionnels, des associations et de l'Etat, le poids de ce dernier en termes de représentation étant fréquemment minoritaire. Au demeurant, dans son rapport n° 352 du 27 juin 2007 « Politique de l'eau : la France au milieu du gué », la sénatrice Fabienne Keller dresse un bilan en demi-teinte : en dépit des efforts déjà accomplis, elle souligne un manque de cohérence imputable à la multiplicité des acteurs, à la dilution des responsabilités et à l'éparpillement des moyens financiers. Elle appelle notamment à simplifier le pilotage de l'architecture administrative qui sous-tend la politique de l'eau et à créer les conditions d'un partenariat plus efficace entre l'Etat et les collectivités territoriales.

### 3.5.2. La législation européenne de l'eau

Dès le milieu des années 1970, l'Union européenne s'est intéressée au domaine de l'eau, en focalisant d'abord son approche sur la protection des eaux utilisées par l'homme, comme le montrent les premiers textes adoptés et notamment la directive relative à la qualité des eaux brutes superficielles destinées à l'alimentation humaine, des eaux de baignade, des eaux à vocation piscicole et des eaux conchyliologiques. Dans les années 1990, d'autres directives ont été adoptées pour réglementer les sources de pollution ; il en est ainsi d'une directive relative aux eaux résiduaires urbaines, obligeant les Etats-membres à s'équiper de systèmes de collecte et de traitement des eaux usées

domestiques. Une autre directive concerne la réduction de la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole.

Plus récemment, la ***directive cadre sur l'eau (DCE) n° 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000***, établit un cadre pour une politique européenne dans le domaine de l'eau et assigne aux Etats membres, d'ici 2015, un objectif de résultat visant à atteindre un bon état général des eaux. La plupart des dispositions de cette directive sont proches du système de gestion de l'eau en France. Non seulement ce texte ne remet pas en cause les fondements de la politique française de l'eau, mais elle s'en inspire parfois et les confirme.

En particulier, ***l'article 14 de la DCE*** introduit les notions d'information et de participation du public telles qu'elles sont définies par la Convention d'Aarhus. Ainsi, le Parlement européen a considéré que seule une participation effective des citoyens peut garantir une véritable transparence tout au long du processus d'élaboration de la politique de l'eau. En prévoyant notamment la consultation du public sur le programme de travail, sur l'identification des questions principales qui se posent pour la gestion de l'eau dans le domaine du district et sur le plan de gestion, en prévoyant aussi la publication des données techniques et économiques sur les usages de l'eau, la directive renforce la participation du public.

Formellement, la DCE demande de procéder à trois consultations du public :

- la première avant fin 2006, sur le calendrier des travaux d'élaboration du plan de gestion ;
- la seconde avant fin 2007, sur l'identification des problèmes principaux ;
- la troisième avant fin 2008, sur le projet de plan de gestion.

Indépendamment de ce calendrier, la directive demande de permettre l'accès au public des études utilisées pour l'élaboration des documents soumis à consultation.

Initiée en 2003, la consultation nationale sur la politique de l'eau a notamment conduit à la ***loi n° 2004-338 du 21 avril 2004*** portant transposition de la directive 2000/60/CE. Depuis, plusieurs guides, textes et notes de cadrage sont élaborés pour préparer les échéances de mise en œuvre de la DCE, notamment en matière de consultation du public ou de mise à disposition des données techniques et économiques. Enfin, la ***loi « LEMA » n° 2006-1772 du 30 décembre 2006*** sur l'eau et les milieux aquatiques constitue un outil majeur pour atteindre les objectifs de la DCE.

La politique européenne de l'eau fixe des objectifs de résultats ambitieux et exigeants qui, selon certains, risquent d'alimenter nombre de contentieux à l'encontre de la France à partir de 2015. Dans son rapport d'information n° 352 du 27 juin 2007, la sénatrice Fabienne Keller indique que, « *si des progrès considérables ont été accomplis [...], la politique [française] de l'eau continue de manifester des insuffisances, dont les nombreux contentieux communautaires en matière d'eaux résiduaires urbaines, de pollution par les nitrates ou de faible qualité des eaux de baignade constituent l'illustration quotidienne [...]. La France semble au milieu du gué et doit combler de réelles*

*marges de progression, en particulier pour satisfaire à l'objectif de « bon état écologique » des eaux que l'Union européenne assigne à l'horizon 2015 ».*

### **3.5.3. Les principes de gouvernance internationale de l'eau**

Depuis plusieurs années, la communauté internationale se mobilise pour atteindre les objectifs du millénaire pour le développement (OMD) d'ici à 2015. L'atteinte de ces objectifs passe notamment par la gestion participative des acteurs de la société civile (associations d'usagers, consommateurs, syndicales, associations de protection de la nature).

Il faut également citer le réseau du Partenariat mondial de l'eau (Global Water Partnership, GWP), ouvert à toutes les organisations impliquées dans la gestion des ressources en eau, instance de concertation internationale regroupant tous les acteurs de l'eau et tous les secteurs de l'eau, à laquelle la France a apporté son soutien et sa coopération dès sa création. L'expérience que la France a acquise notamment en matière d'appui institutionnel à la gestion de la ressource en eau lui permet en effet de contribuer à l'idée d'une gestion intégrée de la ressource en eau associant l'ensemble des acteurs autour d'une approche promouvant la participation, la responsabilisation et la concertation.

## **3.6. Focus sur la gouvernance dans le domaine de la biodiversité**

### **3.6.1. Les politiques internationale et européenne en matière de biodiversité**

La prise de conscience de la valeur intrinsèque de la diversité biologique et de son importance pour l'évolution et la préservation des systèmes qui entretiennent la biosphère a conduit à faire de la biodiversité une priorité à l'échelle planétaire.

C'est en 1986 que la France a ratifié la **Convention de Ramsar** (Iran) du 2 février 1971 relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau. L'utilisation rationnelle d'une zone humide et de ses ressources, telle que visée par la Convention de Ramsar, désigne tout mode de gestion du milieu permettant de concilier les activités sociales et économiques avec le maintien des équilibres naturels de la zone en considérée. Seule une concertation permanente entre les différentes catégories d'usagers et utilisateurs de la zone humide peut permettre d'atteindre un tel objectif. C'est la raison pour laquelle un comité de suivi est créé pour chaque site Ramsar, afin d'orienter et de coordonner la gestion de la zone humide, et respecter son intégrité écologique.

La Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES, selon le sigle anglais) est un accord intergouvernemental signé le 3 mars 1973, connu sous le nom de **Convention de Washington** et adopté par la France le 11 mai 1978. Son objectif est de garantir que le commerce international des espèces inscrites dans ses annexes, ainsi que des parties et produits qui en sont issus, ne nuise pas à la conservation de la biodiversité et repose sur une utilisation durable des espèces sauvages. A cette fin, la Cites fixe un cadre juridique et une série de procédures contraignantes pour les Etats signataires, en interdisant le commerce des espèces les plus vulnérables et en soumettant les importations et exportations des autres espèces à autorisation et traçabilité.

**La Convention sur la diversité biologique**, adoptée lors du Sommet de la Terre de Rio de Janeiro en 1992 et ayant valeur de traité pour les pays qui l'ont ratifié, reconnaît pour la première fois au niveau du droit international que la conservation de la diversité biologique est une préoccupation commune pour l'ensemble de l'humanité. L'article 6-a de la Convention dispose que « *chacune des parties contractantes, en fonction des conditions et moyens qui lui sont propres élabore des stratégies, plans ou programmes nationaux tendant à assurer la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique ou adapte à cette fin ses stratégies, plans ou programmes existants qui tiendront compte, entre autres, des mesures énoncées dans la présente Convention qui la concernent* ».

S'agissant de la zone Europe de l'ONU, la **Stratégie paneuropéenne pour la protection de la diversité biologique et paysagère** a été validée en octobre 1995 à Sofia par les 55 pays présents. Ratifiée par la France en 1996, cette stratégie ne sera vraiment traduite dans le droit national qu'avec **la loi Voynet n° 99-533 du 25 juin 1999** puis, dans le cadre du Grenelle de l'environnement, à travers les articles relatifs à la trame verte et bleue de **la loi « Grenelle 1 » n° 2009-967 du 3 août 2009**.

Pour sa part, le Conseil de l'Europe a adopté en 1979 **la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (Convention de Berne)**. Ce texte a particulièrement influencé l'élaboration de la directive « Habitats-Faune-Flore » et il a notamment inspiré la législation nationale sur les grands prédateurs.

Pour l'essentiel, la politique européenne en matière de biodiversité repose sur deux textes :

- **la directive « Oiseaux »** n° 79/409/CEE du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages. Ce texte propose la conservation à long terme des espèces d'oiseaux sauvages de l'Union européenne en ciblant les espèces et sous-espèces menacées qui nécessitent une attention particulière. Plus de 3000 sites ont été classés par les Etats de l'Union en tant que zones de protection spéciales (ZSP).
- **la directive « Habitats-faune-flore »** n° 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages. Ce texte établit un cadre pour les actions européennes de conservation d'espèces de faune et de flore

sauvages ainsi que de leur habitat. La directive répertorie les types d'habitats naturels, les espèces animales et végétales présentant un intérêt communautaire et nécessitant une protection. Les zones spéciales de conservation (ZSC) permettent une protection de ces habitats et espèces menacées. Ce texte, ne prenant en compte que l'intérêt communautaire, peut laisser de côté des espèces rares ou endémiques, qui sont habituellement protégées par les législations nationales.

L'ensemble, qui se superpose largement sur le terrain, constitue un millefeuille dont le dispositif **Natura 2000** est la couche supérieure, conçu au terme d'une démarche homogène à une échelle géographique qui lui confère une cohérence.

Un des objectifs de Natura 2000 vise à initier un nouveau mode de gouvernance des territoires en organisant les rôles et les responsabilités des acteurs (Etat, élus locaux, contractants,...), en favorisant la concertation et les partenariats à toutes les échelles, en s'articulant avec les autres politiques et dispositifs de gestion de l'espace et en animant les réseaux d'acteurs (mutualisation, échanges, charte,...).

Initialement, la formation du réseau Natura 2000 était prévue pour juin 2004, en plusieurs étapes :

- en juin 1995, chaque Etat devait fournir la liste nationale des sites sélectionnés pour former le réseau ;
- en juin 1998, : seconde phase de constitution de Natura 2000 par la sélection définitive des sites d'importance communautaire (SIC) en vue d'être intégrés sous la désignation de ZSC.

De fait, la désignation des sites a pris du retard dans de nombreux pays. Par exemple, le réseau de sites français n'a été validé qu'en 2007, après de nombreux échanges avec la Commission et un contentieux pour désignation insuffisante de sites. En effet, en privilégiant la nécessité pour chaque site Natura 2000 d'être géré localement en fonction des particularités du territoire concerné, l'Union européenne ne fixe pas d'obligation de moyens, mais une obligation de résultats, laissant à chaque Etat membre le soin de se doter d'outils pour mettre en œuvre les objectifs de Natura 2000.

### 3.6.2. La politique française en matière de biodiversité

La politique nationale en matière de biodiversité est bien antérieure aux deux directives Oiseaux et Habitats. Elle repose sur des mesures législatives et réglementaires de droit commun s'appliquant sur tout le territoire (espèces protégées) et d'autres, parfois très anciennes, réglementant des fractions de territoire (réserves naturelles, parcs nationaux...) et à laquelle concourent indirectement d'autres législations (sites classés, Conservatoire du littoral...). Les conventions internationales et la transposition des directives européennes ont ainsi enrichi un corpus ancien.

## ***Une gestation difficile***

Pour permettre la mise en place d'une gestion durable des espaces naturels au sein du réseau Natura 2000, la France a opté pour une politique contractuelle, considérant que l'adhésion des partenaires locaux et particulièrement des propriétaires et gestionnaires constitue le meilleur gage de réussite à long terme du réseau.

Dans le cadre de la mise en œuvre de sa stratégie nationale pour la biodiversité (article 6-a de la Convention de Rio sur la diversité biologique), la France a élaboré en 2004 les orientations de cette stratégie, après une consultation largement ouverte à tous les acteurs de la société. Une première programmation, s'achevant en 2008, a permis de mettre en valeur certaines avancées – notamment en matière de valorisation des territoires par une gestion concertée et contractualisée du patrimoine naturel – mais également des marges de progression restant à faire, notamment en matière d'urbanisme, de report modal et de planification des infrastructures. La programmation 2009-2010 des plans d'action fixe quatre orientations parmi lesquelles la mobilisation de tous les acteurs figure en premier rang.

Toutefois, la démarche française de gouvernance de l'eau a connu une gestation difficile. Le réseau français de sites Natura 2000 a été long à se mettre en place, notamment du fait des polémiques et du mauvais accueil réservé à ce qui a été perçu comme une confiscation des terres, et sur certains sujets sensibles de conservation de la nature comme la réintroduction des grandes espèces de carnivores européens.

Les critiques formulées à l'encontre de la directive Habitats ont conduit le gouvernement français, en juillet 1996, à geler la procédure de transposition. La Cour de justice des Communautés européennes a sanctionné la France à trois reprises pour le retard pris dans la constitution du réseau Natura 2000 :

- le 6 avril 2000, pour le retard pris par la France dans la transposition en droit national des deux directives Habitats et Oiseaux (affaire C-256/98, CEE c/ République française) ;
- le 11 septembre 2001, pour insuffisance de propositions de zones spéciales de conservation (ZSC) (affaire C-220-99, CEE c/ République française) ;
- le 26 novembre 2002, pour insuffisance de désignation de zones de protection spéciale (ZPS) (affaire C-202-01, CEE c/ République française).

En 2004, la Commission adressait à la France une mise en demeure puis un avis motivé assorti de menaces de sanctions, notamment la suspension des fonds structurels européens pour les régions non conformes à la directive Habitats.

Après une longue période de débat et de mésentente entre les acteurs, la France a présenté son réseau Natura 2000 à la Commission qui l'a validé le 21 mars 2007, classant ainsi les contentieux en cours.

## **Une démarche volontariste : concerter, contractualiser, évaluer**

Aujourd'hui, la démarche française est fondée sur une politique de type contractuel et sur l'intégration de la préservation de la biodiversité à l'ensemble des activités économiques et sociales et à tous les échelons de la gestion des territoires, offrant ainsi aux acteurs locaux une autonomie qui, pour autant, n'est pas exclusive du pouvoir de contrôle et de suivi dans l'atteinte des objectifs. En effet, la politique contractuelle ne fait pas obstacle à l'intervention de la puissance publique pour réglementer l'accès à certaines zones ou la pratique de certaines activités (sportives, industrielles, etc.).

Ainsi, la démarche française repose sur quatre principes :

- participation de tous les acteurs locaux, à tous les stades de la vie d'un site : désignation, propositions de gestion, mise en œuvre de la gestion ;
- réalisation d'un document d'objectif (Docob) unique pour chaque site ;
- réaffirmation du fait que les sites Natura 2000 ne sont pas des sanctuaires naturels, mais que les impératifs économiques, culturels et sociaux sont intégrés à la réflexion ;
- préférer le contrat à la contrainte : la contractualisation est préférable à la réglementation.

La réunion des outils contractuels et réglementaires forme une gouvernance originale qui se traduit par l'organisation des rôles respectifs, le partage des responsabilités entre l'Etat, les élus locaux et les contractants, par l'attention portée à la concertation et aux partenariats à toutes les échelles et à toutes les étapes du projet et par l'articulation de Natura 2000 avec les autres politiques et dispositifs de gestion de l'espace et de valorisation des territoires. Ce faisant, la préservation de la biodiversité n'est pas le fait d'une communauté particulière d'intérêts, mais une valeur et un atout pour le développement des territoires qui doivent encourager l'ensemble de la société à agir en sa faveur.

Chaque étape du projet d'un site Natura 2000 – la désignation du périmètre, la définition des objectifs propres au site, la gestion contractuelle, l'évaluation du projet et de l'état de conservation des espèces et habitats – donne lieu, dans le cadre de réglementations précises et d'un suivi par les services de l'Etat, à la concertation et à la prise en compte des spécificités locales et des intérêts communs.

### ◆ Les procédures de désignation d'un site Natura 2000

Les projets de sites sont établis par les préfets qui organisent une concertation locale. Les projets de périmètre de chaque site et les dossiers de motivation sont soumis par le préfet pour avis aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale. Les conseils municipaux et les organes délibérants des établissements publics doivent émettre un avis motivé dans le délai de deux mois à compter de leur saisine. A défaut de s'être prononcés dans ce délai, ils seront réputés avoir émis un avis favorable. Le préfet établit une synthèse de proposition du site qu'il transmet au ministre en charge de l'environnement.

Le Muséum national d'histoire naturelle procède à l'expertise scientifique des dossiers. Les propositions retenues par le ministère chargé de l'environnement font alors l'objet d'une validation par les autres ministères concernés (agriculture, défense...).

La procédure finale de désignation diffère selon les directives. Les ZPS, au titre de la directive Oiseaux, sont d'abord désignées en droit national par arrêté ministériel, puis elles sont notifiées à la Commission européenne. A la différence de la directive Oiseaux, la directive Habitats-faune-flore a défini un processus communautaire, en plusieurs étapes, pour la désignation des zones spéciales de conservation (ZSC).

- ◆ La gestion d'un site Natura 2000

Chaque site Natura 2000 est géré par un gestionnaire désigné lors de la création du site. Il ne peut s'agir que d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales concernées par le site. Si aucune collectivité ne prend le site en charge, le préfet s'en saisit. Un comité de pilotage (Copil) est chargé de veiller à la bonne application et au bon déroulement de la gestion du site. Il est composé de tous les acteurs en présence sur le site : associations, agriculteurs, collectivités, pouvoirs publics, chasseurs, pêcheurs, etc.

Le gestionnaire nomme ensuite un opérateur technique, personne physique en charge de l'animation du comité de pilotage et de la rédaction d'un document d'objectifs (Docob). Réalisé en collaboration avec les acteurs locaux, ce document dresse d'abord l'état des lieux naturels et socio-économiques avant d'établir les objectifs de gestion du site. Acte administratif unilatéral approuvé par le seul préfet, le Docob n'en est pas moins issu d'un processus de concertation et relève ainsi d'un droit administratif « négocié » plus que d'une procédure unilatérale classique. Le document d'objectifs n'est pas soumis à une procédure d'enquête publique préalablement à son approbation par le préfet. Il est simplement tenu à la disposition du public dans les mairies des communes situées à l'intérieur du périmètre du site. L'opérateur technique est aidé dans la rédaction du Docob par la consultation des cahiers d'habitats, ouvrages de synthèse regroupant les connaissances scientifiques sur les habitats et les espèces désignées par la directive Habitats-Faune-Flore, ainsi que les méthodes de gestion conservatoire et le statut de conservation de ces habitats et espèces. Le Docob comporte également la liste des contrats types Natura 2000 qui peuvent être appliqués sur le site. La charte Natura 2000 figure aussi dans le Docob.

Pour la gestion des sites Natura 2000, l'approche française de la directive Habitats préconise le recours à la contractualisation plutôt qu'à la réglementation ou la répression. Elle prévoit ainsi la possibilité pour les opérateurs techniques de mettre en place des contrats Natura 2000 avec les différents acteurs du site (agriculteurs, propriétaires, chasseurs, forestiers, associations, etc.). Le contrat définit la nature et les modalités des aides de l'Etat et les prestations à fournir en contrepartie par le bénéficiaire.

La Charte Natura 2000 est également un outil contractuel spécifique à chaque site et décrite dans le document d'objectifs. Elle décrit les bonnes

pratiques agro-environnementales auxquelles les propriétaires de terrain en site Natura 2000 peuvent souscrire, sans les contraindre trop fortement. Cet engagement permet néanmoins d'être exonéré de la taxe foncière sur les terrains non bâties. Le signataire de la charte peut s'engager sur cinq ou dix ans, indépendamment ou en plus d'un contrat Natura 2000.

### ***La concertation : une stratégie de gestion des conflits ?***

La résolution de problèmes complexes, l'importance des controverses, la diversité des partenaires, la réticence de certains acteurs à s'engager dans le débat, montrent que la concertation ne se décrète pas. A partir de la mise en place d'une procédure de gestion concertée de la biodiversité, il ne suffit pas de rassembler des acteurs d'horizons divers pour éviter les difficultés et les obstacles auxquels se trouve parfois confronté ce mode d'action publique.

*Laurent Mermet (3) : « La concertation ne supprime pas les conflits, elle les explicite ».*

Une des difficultés tient à l'élaboration concertée des documents d'objectifs – d'initiative française – dans le cadre d'une directive européenne qui, tout en laissant une certaine latitude aux Etats, impose une obligation de résultats. De fait, l'élaboration concertée des documents d'objectifs comporte une forte dimension prescriptive à travers le rôle de cadrage exercé par la puissance publique. Certes, les Docob dont co-construits au cours de débats mobilisant une pluralité d'acteurs, mais le poids des pouvoirs publics demeure important dans la mise en œuvre d'une directive dont les textes prévoient une obligation de résultats, sous peine de suspension des fonds structurels européens. La présidence des comités de pilotage par les préfets, la validation des Docob par l'Etat ou la mise au point des outils de gestion des sites Natura 2000 sont autant d'éléments qui ont conduit certains maires à dénoncer une confiscation du territoire communal. L'inventaire des sites a suscité de vives critiques et un fort mouvement d'opposition incarné par les principaux représentants des milieux forestiers, agricoles, cynégétiques et piscicoles, face à une tentative de naturalisation – voire de sanctuarisation – des territoires sur lesquels ces acteurs déployaient leurs activités de production et de loisirs : production et usages contre protection de l'environnement. Dans ce contexte, la démarche de concertation a été vécue par certains acteurs comme un instrument de gestion des conflits. En outre, le principe de partition de l'espace fondée sur des critères de propriété et de types d'activités a divisé les opérateurs qui, au final, se sont montrés relativement indulgents les uns vis-à-vis des autres pour éviter les situations de blocage, favorisant ainsi certains types de rapprochements. Si cette expérience de concertation n'a pas toujours permis aux différentes parties en présence de nouer des alliances et de parvenir à construire des compromis, elle a néanmoins induit une volonté d'acquérir et des développer des connaissances nouvelles et un nouveau référentiel de la biodiversité.

---

3 Laurent Mermet, chercheur à l'Ecole nationale du génie rural des eaux et des forêts (Engref) et président du conseil scientifique du programme de recherche « Concertation, décision et environnement » (CDE) du Meeddm.

## ***La situation actuelle***

Aujourd'hui, la situation se caractérise par :

- la superposition de mesures de protection ; à cet égard, il faut noter que le Conseil d'Etat s'oppose désormais à certaines superpositions lors de la création d'espaces protégés nouveaux ;
- la difficulté à protéger les espèces lorsque leur territoire vital n'est pas protégé ;
- le double défi que représentent le changement climatique (nécessité de migrer ?) et la fragmentation des territoires par les infrastructures et l'agriculture intensive (obstacles au déplacement des espèces peu mobiles).

En réponse, le dernier élément de la politique nationale est ***la trame verte et bleue***, dispositif qui, d'ici 2012, a vocation à rétablir les connections à différentes échelles et permettre les déplacements des espèces. Cette démarche, déjà initiée dans certaines régions et départements et dans d'autres Etats membres, est désormais inscrite au niveau national dans ***la loi « Grenelle 1 » n° 2009-967 du 3 août 2009*** (articles 23, 24, 26, 29 et 31). ***La trame verte*** est un outil d'aménagement du territoire, constituée de grands ensembles naturels et de corridors les reliant ou servant d'espaces tampons. Elle est complétée par une ***trame bleue*** formée des cours d'eau et masses d'eau et des bandes végétalisées généralisées le long de ces cours et masses d'eau. Elles permettent de créer une continuité territoriale. La trame verte et bleue est pilotée localement en association avec les collectivités locales et en concertation avec les acteurs de terrain, sur une base contractuelle, dans un cadre cohérent garanti par l'Etat.

## 4. DOMAINE AMÉNAGEMENT, URBANISME, HABITAT

### 4.1. Les directives territoriales d'aménagement (DTA)

La directive territoriale d'aménagement (DTA) est un outil juridique permettant à une collectivité, sur un territoire donné, de formuler des obligations ou un cadre particulier concernant l'environnement ou l'aménagement du territoire. C'est à la fois un document d'aménagement du territoire et un document d'urbanisme, élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de l'État en association avec les collectivités territoriales et les groupements de communes concernés, puis approuvé par décret en Conseil d'Etat. En principe, les DTA ne traitent que des questions pour lesquelles les outils de droit commun sont insuffisants. Leurs orientations prescriptives encadrent les documents d'urbanisme de rang inférieur qui doivent leur être compatibles (SCoT, PDU, PLU, cartes communales,...).

La procédure d'élaboration de la DTA repose sur une démarche déconcentrée, sous l'autorité d'un préfet coordonnateur et en association avec les collectivités locales concernées ; elle s'appuie sur un découpage en deux phases :

- une phase d'études préalables locales conduisant, à partir d'une lettre de mission ministérielle, à la production d'un rapport préalable sur lequel l'État se prononce et statue sur l'opportunité et le périmètre pertinent de la future DTA ; cette première phase se déroule en y associant les acteurs locaux le plus en amont possible ;
- une phase d'élaboration effective conduite, sur la base d'un mandat ministériel, en association avec les collectivités territoriales et en concertation avec de nombreux acteurs locaux. La procédure comprend notamment une consultation officielle pour avis des collectivités locales et une enquête publique suivie du rapport de la commission d'enquête.

Actuellement, 6 DTA sont approuvées par décret en Conseil d'Etat :

- Alpes-Maritimes ;
- bassins miniers Nord lorrains ;
- estuaire de la Loire ;
- aire métropolitaine lyonnaise ;
- Bouches-du-Rhône ;
- estuaire de la Seine.

Une septième DTA est en cours d'élaboration dans les Alpes du Nord, en vue d'une approbation envisagée en 2010.

A ce jour, les DTA sont définies à *l'article L.111-1-1 du code de l'urbanisme* et figurent également à *l'article L.121.1. L'article L.121-10* soumet les DTA à évaluation environnementale, comme la plupart des documents d'urbanisme.

L'article 5 du **projet de loi « Grenelle 2 »** prévoit, sous réserve de modification, des directives territoriales d'aménagement et de développement durables pouvant décliner localement certains objectifs et orientations de l'Etat (urbanisme et logement, transports et déplacements, communications numériques, développement économique et du commerce, culture, espaces publics et naturels, agricoles et forestiers, sites et des paysages, cohérence des continuités écologiques, efficacité énergétiques, émissions de gaz à effet de serre), si les territoires présentent des enjeux nationaux pour un ou plusieurs de ces domaines.

Le projet de directive serait élaboré par l'État, en association avec certains partenaires (région, département, communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes compétentes en matière de schéma de cohérence territoriale, et communes non intégrées dans une de ces collectivités, mais qui seraient situées dans le périmètre de projet). Ces collectivités et les établissements publics concernés donnent un avis sur le projet. Un régime transitoire permettra le passage des DTA approuvées avant la publication de la loi au nouveau régime.

## 4.2. Les schémas de cohérence territoriale (SCoT)

A la différence des anciens SDAU (schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme) dont ils sont les héritiers, les SCoT (schémas de cohérence territoriale) sont élaborés non plus par les services de l'Etat mais par ceux des EPCI (établissements publics de coopération intercommunale) qui en ont la compétence. Ce document d'urbanisme et de planification permet aux communes appartenant à un même bassin de vie de mettre en cohérence, dans le respect du principe de subsidiarité, leurs politiques dans les domaines de l'urbanisme, de l'habitat, des implantations commerciales, des déplacements et de l'environnement.

L'élaboration du SCoT fait l'objet d'une large concertation entre l'Etat, le département, la région et le public. Son approbation est soumise à une enquête publique qui a pour but d'informer la population et de recueillir son opinion ainsi que l'avis d'un commissaire enquêteur indépendant. Les élus d'un bassin de vie déposent une proposition de périmètre auprès de la préfecture. Un EPCI est créé. Un appel d'offre est lancé pour réaliser l'étude. Après l'approbation du document, les autres documents d'urbanisme devront être compatibles.

A ce jour, les dispositions relatives aux SCoT sont définies par le **code de l'urbanisme aux articles L. 111-1-1 alinéa 4, L. 122-1 à L. 122-19 et R. 122-1 à R. 122-14.**

**L'article 9 du projet de loi « Grenelle 2 »** complète les objectifs des SCoT (ainsi que des PLU et des cartes communales) : ces plans, cartes et schémas doivent contribuer à réduire la consommation d'espace (lutter contre la périurbanisation), à équilibrer la répartition territoriale des commerces et services, améliorer les performances énergétiques, diminuer les obligations de

déplacement, réduire mes émissions de gaz à effet de serre. Une des avancées du « **Grenelle 2** » porte sur le développement des SCoT sur l'ensemble du territoire, pour organiser la planification du développement des territoires à la bonne échelle avec des documents de planification déclinés en fonction des spécificités locales.

#### **4.3. Le schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF). La gouvernance de l'agglomération parisienne**

Les SCoT se sont substitués aux SDAU (schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme) sauf pour l'Ile-de-France qui reste la seule région dans laquelle la **loi « SRU » du 13 décembre 2000** a maintenu une planification à l'échelle de la région : le schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF). Il bénéficie d'une position particulière dans le **code de l'urbanisme : articles L.141-1 et R.141-1 à R.141-4**. Ce document d'aménagement du territoire et d'urbanisme, qui définit une vision globale de l'Ile-de-France et de ses territoires, est révisé périodiquement. Depuis la **loi « LOADT » du 4 février 1995**, la compétence d'élaboration du SDRIF est confiée au Conseil régional d'Ile-de-France, en association avec l'Etat.

Le comité de pilotage de révision du SDRIF, présidé par le président du Conseil régional, associe le préfet de région, le préfet-directeur régional de l'équipement et le président du Conseil économique et social régional. Le comité de pilotage élargi intègre les présidents des 8 Conseils généraux, le président de l'association des maires d'Ile de France, les acteurs économiques, socio-professionnels et associatifs, des experts et des professionnels de l'aménagement. Le public a été associé au projet de révision à travers une enquête publique conduite en 2007, une des plus vastes jamais menées.

La dernière révision en date a été définitivement adoptée par la région Ile-de-France le 25 septembre 2008 puis transmise à l'Etat en vue de son approbation par décret en Conseil d'Etat. Le 10 juin 2009, dans une lettre au président du Conseil régional d'Ile-de-France, le Premier ministre indique que le Gouvernement n'envisage pas d'approuver « dans sa version actuelle » le projet de SDRIF. Le 17 décembre 2009, le Conseil régional d'Ile-de-France déposait au Conseil d'Etat une requête contre le refus de l'Etat de transmettre pour avis à la plus haute juridiction administrative française le projet de SDRIF. La requête indique que le gouvernement a refusé de transmettre le SDRIF au Conseil d'Etat, jugeant qu'il manquait d'ambition sur le plan économique et que son vote était intervenu alors que le secrétaire d'Etat au développement de la région-capitale Christian Blanc, nommé quelques mois plus tôt, travaillait sur le même sujet.

De fait, le calendrier du nouveau SDRIF coïncide avec un autre projet impliquant que la révision du SDRIF intègre les éléments résultant du **projet de loi « Grand Paris »**, tel qu'il s'est progressivement construit :

- Le **26 juin 2007**, le Président de la République relance l'idée d'un « **Grand Paris** » à l'occasion d'un discours prononcé à Roissy sur le nouveau SDRIF :

« Je ne souhaite pas que l'on adopte un nouveau schéma directeur de la région Ile-de-France avant d'être allé au bout de ces questions et d'avoir défini une stratégie efficace dans ces domaines. Je propose donc que l'ensemble des administrations concernées soient mobilisées dès l'automne 2007 sous l'œil attentif du Gouvernement pour préparer les propositions d'actions nécessaires dans les champs que je viens d'évoquer, et qu'un comité interministériel d'aménagement du territoire dédié à l'Ile-de-France se tienne fin 2008 pour adopter ce nouveau plan stratégique et le schéma directeur correspondant, ainsi que les textes législatifs ou réglementaires nécessaires. »

- En **mars 2009**, le Comité pour la réforme des collectivités locales rend son rapport, appelé « **rappor~~t~~ Balladur** », dans lequel la fusion du département de Paris avec ceux des Hauts-de-Seine, Val-de-Marne, et Seine-Saint-Denis est proposée à l'horizon 2014, dans le cadre d'un Grand Paris composé de représentants élus de circonscriptions supra-communales.
- Le discours du Président de la République du **29 avril 2009** à la Cité de l'architecture marque une nouvelle étape dans la construction du **Grand Paris**, en pointant notamment un problème de **gouvernance en Ile-de-France** et une solution possible par une déréglementation du droit de l'urbanisme.
- Le **30 avril 2009**, le préfet de la région Ile-de-France signe l'arrêté créant le syndicat mixte d'études **Paris Métropole**. Lieu de concertation entre la capitale et son agglomération, la Conférence métropolitaine de l'agglomération parisienne a été mise en place en juillet 2006. Le 25 juin 2008, lors des Assises de la métropole réunissant élus municipaux, départementaux et régionaux, ainsi que des représentants de l'Etat et des experts, il a été proposé la création d'une nouvelle structure destinée à approfondir la réflexion des élus en matière de développement économique, de logement, et de transports, sous la forme d'un syndicat mixte d'étude ouvert aux communes, à la région, aux départements et aux intercommunalités. Lors de la séance d'installation du 10 juin 2009, le syndicat mixte **Paris Métropole** comptait 67 communes, 19 EPCI, 6 Conseils généraux et le Conseil régional.
- Le **7 octobre 2009**, à l'issue d'un débat portant notamment sur le rôle des collectivités dans la construction du Grand Paris et de son réseau de transports, le Secrétaire d'Etat chargé du développement de la région capitale présente en Conseil des ministres le **projet de loi sur le Grand Paris**. Le texte prévoit notamment un réseau structurant de transport par métro automatique reliant, en double boucle, le cœur de la métropole aux nouveaux territoires de projet ouverts sur les aérogares et les gares TGV. En termes de gouvernance, le projet envisage la création d'un EPIC, la « Société du Grand Paris », majoritairement détenue par l'Etat et disposant d'un droit de préemption à titre principal. Cet établissement sera dirigé par un directoire de trois personnes contrôlées par un conseil de surveillance, constitué de représentants de l'Etat, de la région et des départements d'Ile-de-France. Cette entité, autonome du Syndicat des transports d'Ile-de-France, pourra s'écartier du **SDRIF**. Face à la protestation de certains maires craignant d'être dépossédés de la maîtrise de leurs sols dans le périmètre

des nouvelles gares, le projet de loi n'en précise pas le rayon mais prévoit que, au sein de ces périmètres, des contrats de développement territorial pourront être conclus entre l'Etat et les communes dans les 18 mois suivant l'adoption de la loi. Ces accords peuvent prévoir la création de zones d'aménagement différé (ZAD). Dans ces ZAD, l'Etat disposera d'un droit de préemption prioritaire sur les terrains. S'il choisit de ne pas exercer ce droit, la commune pourra alors le faire par subsidiarité. Par ailleurs, pour accélérer le mouvement, des procédures de dérogation aux règles d'urbanismes sont envisagées autour des gares.

- Déposé le même jour **7 octobre 2009** devant l'Assemblée nationale, le projet de loi initial disposait notamment, en son article 3, que

*« La participation du public au processus d'élaboration et de décision du schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris est assurée par une consultation [...] conduite par le représentant de l'Etat dans la région, qui y associe l'établissement public Société du Grand Paris ».*

En appui à cette disposition, l'exposé des motifs précisait que

*« Cet article permet de limiter les superpositions ou juxtapositions de procédures impliquant la participation du public (enquête publique et débat public). La mise en œuvre du Grand Paris justifie en effet un toilettage des procédures afin de les mettre véritablement au service des projets. Par cohérence avec le réseau de transport, les opérations accompagnant le développement des territoires du Grand Paris doivent pouvoir bénéficier d'un débat public ad hoc. Seront par exemple concernées certaines opérations indispensables sur le plateau de Saclay (Paris XI) ou le futur équipement culturel du Bourget ».*

De son côté, la Commission nationale du débat public regrettait

*« qu'un tel projet, qui concerne tous les citoyens de la région capitale, ne fasse pas l'objet d'un débat public organisé selon les règles du droit commun [et que] l'exposé des motifs présente ces dérogations comme ayant vocation à s'appliquer plus largement. »*

- Le **9 décembre 2009**, l'Assemblée nationale transmettait le projet de loi au Sénat, après avoir modifié notamment l'article 3 :

*« La participation du public au processus d'élaboration et de décision du schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris est assurée par un débat public, conformément à l'article 14 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 précitée. Ce débat porte sur l'opportunité, les objectifs et les caractéristiques principales du schéma d'ensemble visé au II de l'article 2. Ce débat public est organisé par la Commission nationale du débat public conformément au présent article. Il est conduit par la Commission nationale du débat public, qui y associe l'établissement public « Société du Grand Paris ».*

## 4.4. Les plans de déplacements urbains (PDU)

Les plans de déplacements urbains (PDU) ont été formalisés pour la première fois dans la *loi « LOTI »* d'orientation sur les transports intérieurs en 1982. Ils prennent un caractère obligatoire avec la *loi « LAURE »* sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie en 1996, dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants. La *loi « SRU »* de 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbains, renforce encore le rôle des PDU en les articulant plus fortement avec les documents d'urbanisme.

Les dispositions codifiées relèvent

- du **code de l'environnement** : article L. 122-4-1
- du **code de l'urbanisme** : article *L. 122-3-II alinéa 2 du CU* (dans le cadre d'un SCOT) ; articles *L. 122-16, L. 123-1, L. 123-14 R 123-9-14° alinéa 2, R. 123-11-g* (*dans le cadre d'un PLU*) ; *article L. 124-2 (cartes communales)*.

Ces plans déterminent, dans le cadre d'un périmètre de transport urbain (PTU), l'organisation du transport des personnes et des marchandises, la circulation et le stationnement. Tous les modes de transports sont concernés.

Élaborés par l'autorité organisatrice de transport urbain (AOTU), les PDU s'intègrent dans une logique urbaine globale. La loi « SRU » insiste sur la cohérence territoriale, donc sur l'articulation entre la planification urbaine et les politiques de déplacements. Les documents d'urbanisme doivent désormais tenir compte des conséquences de l'urbanisation sur les trafics et donner la priorité au développement des zones desservies par les transports publics. Les plans locaux d'urbanisme (PLU) doivent être compatibles avec les PDU, qui eux-mêmes doivent être compatibles avec les schémas de cohérence territoriaux (SCoT) lorsqu'ils existent.

Le PDU, dont le projet est soumis à enquête publique, réunit un grand nombre d'acteurs : État, région, AOTU, départements, communes, institutions publiques, transporteurs, associations et représentants du monde économique.

## 4.5. Les plans locaux d'urbanisme (PLU)

Le plan local d'urbanisme (PLU) est le principal document de planification à l'échelle communale ou dans certains cas intercommunale. Il a été créé par la *loi « SRU »* du 13 décembre 2000, non seulement pour se substituer au plan d'occupation des sols (POS) en matière de fixation des règles d'utilisation du sol, mais plus largement pour instituer l'établissement d'un projet de territoire dans un document stratégique local. Contrairement à son prédecesseur, il contient en effet un projet d'aménagement et de développement durable (PADD), document non opposable explicitant une certaine vision pour le territoire. Par ailleurs, des orientations d'aménagement opposables pouvant

encadrer les actions et opérations d'aménagement sur les quartiers le rend plus opérationnel. Il n'est pas obligatoire pour une commune de se doter d'un PLU. L'absence d'un document d'urbanisme (PLU, POS ou carte communale), entraîne alors l'application du principe de constructibilité limitée.

Le PLU est codifié dans le **code de l'urbanisme** essentiellement aux **articles L.123 et suivants et R.123 et suivants**, susceptibles d'être modifiés par la **loi « Grenelle 2 »**. L'article 8 du projet de loi prévoit que les PLU, intégrant les dispositions des PDU (plans de déplacement urbains) et les directives territoriales d'aménagement et de développement durable ne pourront plus être adoptés sans une évaluation environnementale préalable tenant compte de la surface, de la nature et de la sensibilité du territoire concerné, ainsi que de l'importance des travaux et aménagements qu'autorisent ces plans ou directives.

Il existe plusieurs types de procédures d'élaboration ou d'adaptation d'un PLU, selon que la collectivité possède ou non un document d'urbanisme (POS ou PLU existant) et la nature et l'importance du projet en question.

Ces procédures comportent plusieurs étapes de concertation :

- Le conseil municipal prescrit l'élaboration du PLU (ex nihilo ou par la mise en révision générale de son plan d'occupation des sols) et définit les modalités de la concertation préalable.
- La décision est notifiée au préfet, au président du Conseil régional, au président du conseil général, le cas échéant à l'EPCI en charge du SCoT, à l'autorité organisatrice des transports, et, selon les cas, à divers autres organismes : gestion des parcs naturels régionaux, chambre de commerce et d'Industrie, chambre des métiers, chambre d'agriculture, sections régionales de la conchyliculture, collectivités territoriales limitrophes pour les communes frontalières. Puis la délibération de prescription est publiée selon la procédure légale en vigueur.
- Le préfet porte à la connaissance du maire, sans délai particulier et tout au long de l'élaboration du PLU, les dispositions particulières applicables au territoire concerné : DTA, dispositions relatives aux zones de montagne et/ou de littoral, servitudes d'utilité publique, projets d'intérêt général (PIG) et opérations d'intérêt national (OIN). Il fournit aussi, les études techniques dont dispose l'Etat en matière de prévention des risques et d'environnement ainsi que les propositions de l'Architecte des Bâtiments de France sur les périmètres relatifs aux monuments historiques.
- La phase des études préalables à l'établissement du projet de PLU est engagée. Une très large concertation est mise en place. C'est durant cette période que se déroule la concertation préalable avec le public, selon les modalités fixées par la délibération prescrivant le PLU. Cette concertation a pour objet de recueillir les avis de la population, avis venant nourrir la réflexion des urbanistes. Elle n'a pas vocation à présenter le projet de PLU. À leur demande, les personnes publiques sont consultées au cours de l'élaboration du projet de PLU. Il en est de même des présidents d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) limitrophes compétents en matière d'urbanisme, des maires des communes voisines, du président de l'établissement public en charge du SCoT dont la commune est limitrophe le cas échéant. Le maire peut, s'il le souhaite, recueillir l'avis de

tout organisme ou association compétents en matière d'aménagement, d'urbanisme, d'environnement, d'architecture, d'habitat, de déplacements. S'il existe, le Document de gestion de l'espace agricole et forestier doit être consulté .

- Deux mois minimum avant l'arrêt du projet, un débat a lieu en conseil municipal sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durable (PADD). Le conseil municipal arrête par délibération le projet de PLU.
- Le projet est alors soumis pour avis aux personnes associées à son élaboration, qui donnent un avis dans la limite de leur compétence et dans un délai de trois mois. En cas d'absence de réponse, l'avis est considéré comme favorable.
- Le projet, auquel les avis sont annexés, est soumis par le maire à enquête publique (*loi « Bouchardieu »*) pendant un mois.
- Le projet, éventuellement modifié suite à l'enquête publique, est approuvé par délibération du conseil municipal.
- Le PLU approuvé est tenu à la disposition du public. Dans les communes non couvertes par un SCoT, il devient exécutoire seulement un mois après sa transmission au préfet, si celui-ci n'a pas notifié à la commune par lettre motivée des modifications à apporter. Dans ce cas, il ne devient exécutoire qu'une fois la délibération approuvant les modifications demandées publiée et transmise au préfet.

## 4.6. Les cartes communales

*L'article L. 124-1 du code de l'urbanisme* dispose que « les communes qui ne sont pas dotées d'un plan local d'urbanisme peuvent élaborer, le cas échéant dans le cadre de groupements intercommunaux, une carte communale précisant les modalités d'application des règles générales d'urbanisme prises en application de l'article L. 111-1 ». Avec la *loi « SRU »* du 13 décembre 2000, les cartes communales acquièrent la qualité de document d'urbanisme, tout comme les SCoT et les PLU. Elles constituent une alternative, tout à la fois, à l'élaboration d'un plan local d'urbanisme (article L.123-6) et à l'application de la règle de constructibilité limitée (article L.111-1-2), en offrant notamment aux communes, rurales ou périurbaines, un outil simplifié de planification et de gestion de l'espace adapté à leur situation et à leurs besoins. Les cartes communales occupent ainsi une position intermédiaire entre les PLU et le règlement national d'urbanisme. La loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 Urbanisme et Habitat a renforcé leur particularisme, dont l'originalité semble tenir à la faculté de pouvoir combiner décentralisation (la volonté des autorités d'une commune d'élaborer un document d'urbanisme) et déconcentration (l'intervention du représentant de l'Etat pour l'approbation du document considéré).

L'élaboration de la carte communale est généralement réalisée par un bureau d'études, agissant sous l'autorité conjointe du maire et de l'Etat. L'initiative en revient au conseil municipal. Toutefois, si la commune est adhérente d'un

établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent en matière d'urbanisme, c'est celui-ci qui mène la procédure en lieu et place de la commune, avec l'accord de son conseil. Une fois les études terminées, le projet de carte communale est soumis à enquête publique par le maire. Au vu du rapport du commissaire enquêteur, le Conseil municipal délibère pour approuver le projet et demande au Préfet d'en faire autant.

## 4.7. Le renouvellement urbain

La politique de rénovation urbaine, dont les objectifs et les modalités ont été définis par la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1er août 2003, poursuit l'ambition d'une restructuration en profondeur des quartiers situés en zones urbaines sensibles qui présentent les signes les plus marqués d'obsolescence architecturale et urbaine, combinés avec des situations économiques et sociales problématiques. Elle donne lieu au montage d'opérations particulièrement ambitieuses, qui, en combinant une transformation radicale du patrimoine de logements (notamment par démolition-reconstruction), une requalification des espaces publics et des équipements collectifs, une diversification de l'offre de logement et une meilleure gestion de ces territoires, visent à les repositionner dans l'offre urbaine des communes concernées. Ces opérations exceptionnelles, portées par les maires mais décidées et financées au niveau national, marquent une nouvelle étape dans la politique de la ville.

### *L'encadrement juridique*

D'un point de vue juridique, le code de l'urbanisme (article L.121-1) n'est pas le seul à être sollicité ; le code de la construction et de l'habitation, celui de l'environnement, celui des collectivités territoriales – pour n'évoquer que les principaux – le sont également, ainsi que d'autres secteurs du droit comme celui de l'aménagement du territoire dont les textes ne sont pas codifiés. De nombreuses branches du droit, qu'il faut faire travailler ensemble, sont donc impliquées dans l'encadrement juridique des politiques de renouvellement urbain. Cette nécessité est encore renforcée par le caractère globalisant de la démarche qui part de l'idée que les problèmes multiples qui se posent dans certaines zones ne peuvent pas être abordés ni traités de façon séparée.

- loi « SRU » n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, de solidarité et de renouvellement urbain
- loi « Borloo » n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine
- décret n° 2004-123 du 9 février 2004 relatif à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine
- décret n° 2004-1135 du 22 octobre 2004 relatif à l'Observatoire national des zones urbaines sensibles
- loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

- loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale
- loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement
- décret n° 2006-1308 du 26 octobre 2006 modifiant certaines dispositions du décret n° 2004-123 du 9 février 2004 relatif à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine
- loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie
- loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion

### ***Les acteurs du renouvellement urbain***

Une étude spécifique permettrait d'approfondir le rôle des différents acteurs qui, dans la présente étude, ne peuvent être que mentionnés :

- la répartition des compétences entre l'Etat et les communes ou leurs groupements ;
- la répartition des compétences entre les communes et leurs groupements ; le rôle des EPCI ;
- les établissements publics opérateurs : les EPA (établissements publics d'aménagement), les EPF (établissements publics fonciers), les établissements publics locaux ;
- les établissements publics investisseurs, notamment l'ANRU (agence nationale de renouvellement urbain) ;
- les GIP (groupements d'intérêt public) ;
- le partenariat contractuel entre collectivités et organismes publics (contrats de ville) ;
- la participation des habitants : la concertation de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme ;
- la participation des propriétaires au renouvellement urbain (propriétaires publics, parapublics et privés).

## **4.8. Les politiques locales de l'habitat et de la ville**

### **4.8.1. Les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS)**

Les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) ont succédé en 2007 aux contrats de ville comme cadre du projet de territoire développé au bénéfice des quartiers en difficultés. Le CUCS est un contrat passé entre l'Etat et les collectivités territoriales qui engage chacun des partenaires à mettre en œuvre des actions concertées pour améliorer la vie quotidienne des habitants dans les quartiers en difficulté reconnus comme prioritaires. Il est élaboré à l'initiative conjointe du maire ou du président de l'EPCI, et du préfet de département. Le cadre général et les orientations ont été définis par le comité interministériel à la ville (CIV) du 9 mars 2006.

Le contrat est signé pour une période de trois ans (2007-2009), renouvelable une fois, par le préfet de département et par le maire et/ou le président de l'EPCI, en concertation avec le préfet de région. Les Conseils régionaux et les Conseils généraux ont pu, à leur demande, être associés à la contractualisation. De même, selon les problématiques relevées localement, des partenaires privilégiés ont pu être sollicités : Caisse des dépôts et consignations, caisses d'allocations familiales, bailleurs sociaux, rectorats, CCAS... Au nombre de 497, ils dessinent une géographie de la politique de la ville toujours plus large.

#### **4.8.2. Les programmes locaux de l'habitat (PLH)**

Issu de l'expérimentation locale, le programme local de l'habitat (PLH) a été introduit dans la législation, par la **loi du 7 janvier 1983** relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, pour permettre aux communes de fixer de manière prévisionnelle pour 5 ans leurs priorités en matière d'habitat et de prendre l'initiative de leur mise en œuvre. Au fil de lois successives, le PLH a connu une consolidation progressive de son caractère opérationnel, de sa portée juridique et de son rôle dans l'organisation des rapports entre l'Etat, les communes et les intercommunalités. La responsabilité des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dans l'élaboration de ce document s'est affirmée au fil du temps, passant d'une simple incitation, à une obligation pour les plus importants d'entre eux après la **loi du 13 juillet 2006** portant engagement national pour le logement. La **loi « libertés et responsabilités locales » du 13 août 2004**, s'inscrivant dans l'acte II de la décentralisation, a consacré le rôle du PLH en faisant de cet instrument le préalable à une délégation de la gestion des aides à la pierre de l'Etat au profit des EPCI à fiscalité propre (communautés urbaines, communautés d'agglomération, syndicats d'agglomérations nouvelles et communautés de communes).

Les dispositions concernant le PLH figurent aux articles L. 301-5, L.302-1 à L.302-9-2 et R.302-1 à R.302-38 du code de la construction et de l'habitation, ainsi qu'à l'article L.123 du code de l'urbanisme.

#### **4.8.3. Les plans départementaux de l'habitat (PDH)**

Chaque département doit élaborer, pour une durée d'au moins 6 ans, un plan départemental de l'habitat (PDH) afin d'assurer la cohérence entre la politique sociale et les politiques de l'habitat menées dans les territoires couverts par des PLH et celles menées dans le reste du département. Il reprend les orientations conformes à celles qui résultent des SCoT et des PLH. Dans les autres secteurs non couverts par un PLH ou un ScoT, il définit des orientations sur la base des analyses des marchés du logement et de la connaissance des besoins en logements.

Le PDH est élaboré conjointement par l'État, le Département et les EPCI ayant adopté un PLH ou ayant délibéré pour engager la procédure d'élaboration de

celui-ci. Ce sont les organes constitutifs de son comité de pilotage. Une section départementale du Comité régional de l'habitat est chargée d'organiser une concertation, la plus large possible, avec tous les acteurs participant à la mise en œuvre des politiques de l'habitat, nécessaire à cette élaboration.

Les dispositions codifiées en matière de PDH figurent aux articles L.302-10 à L.302-12 du code de la construction et de l'habitat.

#### **4.8.4. Les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD)**

L'obligation d'élaborer un plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) est apparue en 1990 pour mettre en œuvre le droit au logement. Ce plan est élaboré, pour une durée de 3 ans, conjointement par le préfet et le président du Conseil général, en concertation avec les communes et leurs groupements ainsi que les autres personnes morales concernées, les services de l'Etat, les bailleurs sociaux, les associations d'insertion par le logement. Son objectif est de développer et de mobiliser l'offre de logements répondant aux besoins des personnes et des familles en situation précaire, notamment celles cumulant difficultés économiques et sociales, et de mettre en œuvre, pour cette population, des mesures de solvabilisation. Le préfet et le président du Conseil général désignent le comité responsable du plan, instance de décision et d'animation de l'ensemble des dispositifs de mise en œuvre du droit au logement et chargé de suivre la mise en œuvre du plan. Le préfet et le président du Conseil général peuvent créer des instances locales du PDALPD. La délimitation de leur périmètre de compétence doit tenir compte des structures de coopération intercommunale compétentes en matière d'urbanisme et de logement. Elles sont présidées par un représentant de l'Etat ou par un représentant du Conseil général ou par un représentant de l'EPCI compétent en matière d'habitat lorsque le périmètre de l'instance locale est celui de l'EPCI et qu'il a conclu une convention de délégation de gestion des aides à la pierre de l'Etat. Elles comprennent les représentants des organismes compétents dans le périmètre de l'instance, ainsi que le prévoit le décret du 29 novembre 2007.

Textes de référence :

- Loi « Besson » n° 90-449 du 31 mai 1990, visant à la mise en œuvre du droit au logement ;
- Loi « LOV » n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville ;
- Loi n° 94-624 du 21 juillet 1994 relative à l'habitat ;
- Décret n° 99-897 du 22 octobre 1999 relatif aux plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées et aux fonds de solidarité pour le logement ;
- Loi « Aubry » n° 98-657 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, du 29 juillet 1998 ;
- Loi « SRU » n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement Urbains ;
- Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ;

- Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale ;
- Décret n°2005-212 du 2 mars 2005 relatif aux fonds de solidarité pour le logement ;
- Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement ;
- Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale ;
- Décret n° 2007-1688 du 29 novembre 2007 relatif aux plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées ;
- Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion ;
- Décret n° 2009-539 du 14 mai 2009 relatif aux instances en charge de la politique de la ville.

#### **4.8.5. Les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH)**

Une opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) découle d'une volonté concertée entre l'Etat, l'agence nationale de l'habitat (ANAH) et une ou plusieurs collectivités territoriales, en faveur de la réhabilitation du parc immobilier bâti. Elle se traduit par la mise en œuvre d'une politique incitative et participative au bénéfice des propriétaires privés bailleurs ou occupants, tout en poursuivant des objectifs d'intérêt général, liés à l'amélioration des conditions de vie des habitants. Elle peut se dérouler tant à l'échelle d'un quartier, d'une ville (OPAH de renouvellement urbain) que d'un secteur rural (OPAH de revitalisation rurale).

#### **4.8.6. Les organismes consultatifs et d'information**

- Le Conseil national de l'habitat : Art. R. 362-1 et s. du CCH
- Les comités régionaux de l'habitat : Art. L. 364-1 et R. 362-1 et s. du CCH
- Les conseils départementaux de l'habitat : Art. R. 371-1 et s. du CCH
- Les organismes concourant aux objectifs de la politique d'aide au logement : Art. L. 365-1 et suivants du CCH
- Les organismes d'information sur le logement : Art. L. 366-1 et R. 366-1 et s. du CCH

## 4.9. Les secteurs sauvegardés

Un secteur sauvegardé est une zone urbaine soumise à des règles particulières (article L.313-1 du code de l'urbanisme). Crées par la *loi « Malraux » du 4 août 1962*, les secteurs sauvegardés répondent à un double objectif : préserver les ensembles urbains présentant un intérêt architectural, esthétique et historique, et en préciser les conditions de gestion au-delà des seuls monuments remarquables d'une part et, d'autre part, permettre la réhabilitation des immeubles et leur adaptation aux conditions de vie moderne, notamment du fait d'exonérations fiscales.

Dans un secteur sauvegardé, les programmes de rénovation et d'aménagement sont encadrés par un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV), document d'urbanisme qui remplace le plan d'occupation des sols (POS) et son successeur le plan local d'urbanisme (PLU) sur le périmètre des secteurs sauvegardés. Le PSMV est élaboré par l'Etat alors que le POS et le PLU relèvent des communes. L'architecte des bâtiments de France est la personne clef des secteurs sauvegardés. Il est chargé par l'Etat de gérer les secteurs sauvegardés. Il a un avis conforme sur tous les demandes d'urbanisme.

Les textes récents ont tendu à simplifier la procédure d'élaboration des secteurs sauvegardés et à la rapprocher de celle de l'élaboration des PLU. Les procédures d'évolution du document ont été également allégées. Le PSMV est élaboré conjointement par l'Etat et la commune, ou l'EPCI compétent en matière de PLU. Il est conçu sous leur autorité par un architecte désigné par le préfet en accord avec le maire ou le président de l'EPCI compétent. Le préfet définit les modalités de la concertation, dont le bilan est présenté au conseil municipal, ou à l'organe délibérant de l'EPCI compétent, qui en délibère.

La commission locale du secteur sauvegardé, instituée à compter de la publication de l'acte créant le secteur sauvegardé, est consultée à l'initiative du préfet, du maire ou du président de l'EPCI compétent. Cette commission est présidée par l'un ou l'autre de ces deux derniers ou à défaut par le préfet ou son représentant. La liste de ses membres est arrêtée par le préfet. Elle comprend, outre le maire ou le président de l'EPCI, un tiers de représentants élus en son sein par le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI, un tiers de représentants de l'Etat désignés par le préfet et un tiers de personnes qualifiées désignées conjointement par le préfet et par le maire ou le président de l'EPCI.

Les personnes publiques associées sont consultées, comme en matière d'élaboration de PLU, à chaque fois qu'elles le demandent pendant la durée de l'élaboration du plan. Le préfet et le maire ou le président de l'EPCI compétent peuvent en outre entendre toute personne qualifiée.

Le préfet, le maire ou le président de l'EPCI soumettent pour avis le projet de PSMV à la commission locale du secteur sauvegardé. Au vu de l'avis de cette dernière, le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI délibère sur le projet de plan. Celui-ci est ensuite transmis à la commission nationale des secteurs sauvegardés.

Le projet de PSMV est soumis à enquête publique par le préfet dans les formes prévues au code de l'environnement. Le dossier de l'enquête publique comprend, le rapport de présentation, le règlement et ses documents graphiques, des annexes, ainsi que, le cas échéant, des orientations d'aménagement. Y sont joints les avis des collectivités ou organismes associés ou consultés.

Si le PSMV prévoit des opérations, acquisitions ou expropriations nécessitant elles-mêmes une déclaration d'utilité publique, l'enquête publique est organisée dans les formes prévues au titre du code de l'expropriation.

Le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI se prononcent à nouveau sur le projet de plan si le projet est modifié après l'enquête ou si le commissaire enquêteur a demandé des modifications substantielles ou émis un avis défavorable.

Le PSMV est approuvé par arrêté du préfet en cas d'avis favorable du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI compétent. Dans le cas contraire, il est approuvé par décret en Conseil d'Etat pris sur rapport de ministre chargé de l'urbanisme, du ministre chargé du patrimoine et du ministre chargé des collectivités territoriales, après avis de la commission nationale des secteurs sauvegardés.

Les dispositions relatives aux secteurs sauvegardés sont codifiées aux articles L.313-1 à L.313-15 et R.313-1 à R.313-38, article L.111-8 du code de l'urbanisme.

## 5. DOMAINE INFRASTRUCTURES, TRANSPORTS

### 5.1. Les infrastructures routières

#### Panorama des principaux textes

- *la loi « LOTI » n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs*, pose le principe du droit au transport, définit les fondements d'une politique globale des transports et organise notamment l'enquête publique, pour les grands projets d'infrastructures ;
- *la loi « Bouchardieu » n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement*, ainsi que ses décrets d'application n° 85-452 et n°85-453 du 23 avril 1985, prévoient qu'un projet d'aménagement susceptible de porter atteinte à l'environnement doit être soumis à l'avis du public à partir d'un seuil. Cette loi est aujourd'hui abrogée et codifiée dans le code de l'environnement et celui de l'urbanisme
- *le décret n°84-617 du 17 juillet 1984* relatif à l'application de l'article 14 de la loi 82-1153 du 30 décembre 1982 relatif aux grands projets d'infrastructures, aux grands choix technologiques et aux schémas directeurs d'infrastructures en matière de transports intérieurs
- *la circulaire « Bianco » du 15 décembre 1992* prévoit une procédure de concertation sur l'opportunité des grands projets d'infrastructures, dès la conception des projets;
- *la loi « Barnier » n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement* et son décret d'application n° 96-388 du 10 mai 1996 instaurent le dispositif de participation du public au processus décisionnel en ce qui concerne les grandes opérations publiques d'aménagement d'intérêt national, et créent la Commission nationale du débat public (CNDP) ;
- *la circulaire du 11 mars 1996* relative à la prise en compte de l'environnement dans les projets d'infrastructures routières
- *la loi « démocratie de proximité » n° 2002-276 du 27 février 2002* et son décret d'application n° 2002-1275 du 22 octobre 2002 relatif à l'organisation du débat public ;
- code de l'urbanisme: art. L. 300-2
- code de l'environnement : art. L. 121-8-I et II, L. 123-1-I

#### La concertation aux grandes étapes d'un projet

##### a) *Le débat public*

Dans le domaine routier, les projets devant faire l'objet d'une saisine de la Commission nationale du débat public (CNDP) sont les projets de création d'autoroutes, de routes express ou de routes à 2x2 voies à chaussées

séparées ainsi que les élargissements de routes existantes à 2 voies ou 3 voies pour en faire des routes à 2x2 voies ou plus à chaussées séparées.

Si le coût du projet est supérieur à 300 millions d'euros ou sa longueur supérieure à 40 km, le maître d'ouvrage saisit obligatoirement la CNDP.

Si le coût du projet est compris entre 150 et 300 millions d'euros ou sa longueur comprise entre 20 et 40 km, le maître d'ouvrage doit rendre son projet public grâce à un avis dans la presse. Dans ce cas, la CNDP peut être saisie par le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet ou dix parlementaires ou par un conseil régional, un conseil général, un conseil municipal ou un établissement public de coopération intercommunale ayant une compétence en matière d'aménagement de l'espace, territorialement intéressés ou par une association agréée de protection de l'environnement exerçant son activité sur l'ensemble du territoire national. Cette saisine doit intervenir dans un délai de deux mois à compter du moment où ces projets sont rendus publics par le maître d'ouvrage.

Une fois saisie, la Commission nationale du débat public veille à la participation du public à l'élaboration du projet. Elle dispose de diverses possibilités pour adapter les modalités de la concertation à la taille et aux enjeux du projet (débat public, concertation, etc.).

La saisine de la CNDP par le maître d'ouvrage est obligatoire pour les projets entrant dans les catégories suivantes :

Catégories	Seuils
Création d'autoroutes, de routes express ou de routes à 2x2 voies à chaussées séparées ou élargissement d'une route existante à 2 ou 3 voies pour en faire une route à 2x2 voies ou plus à chaussées séparées	Coût du projet supérieur à 300 millions d'euros ou longueur supérieure à 40 km

La publication des caractéristiques du projet dans la presse nationale et locale est requise pour les projets entrant dans les catégories suivantes :

Catégories	Seuils
Création d'autoroutes, de routes express ou de routes à 2x2 voies à chaussées séparées ou élargissement d'une route existante à 2 ou 3 voies pour en faire une route à 2x2 voies ou plus à chaussées séparées	Coût du projet compris entre 150 et 300 millions d'euros ou longueur comprise entre 20 et 40 km

Dans ce cas, des tiers habilités peuvent saisir la CNDP.

La CNDP décide, dans un délai de deux mois après la saisine, des suites à donner :

- soit, elle organise elle-même un débat public et met en place une commission particulière du débat public (CPDP),
- soit, elle décide l'organisation d'un débat public qu'elle confie au maître d'ouvrage,

- soit, elle recommande au maître d'ouvrage une concertation ou les modalités de concertation à mettre en œuvre,
- soit, elle rejette la saisine.

Dans les deux premiers cas, le maître d'ouvrage dispose d'un délai de 6 mois pour établir le dossier du débat et pour proposer les modalités d'organisation. Le débat se déroule pendant 4 mois. Cette durée peut être allongée de 2 mois en cas de contre-expertise demandée au cours du débat. Il porte sur l'opportunité, les objectifs et/ou les caractéristiques principales du projet.

A l'issue du débat, les organisateurs du débat rédigent un bilan et un compte rendu.

Le maître d'ouvrage prend une décision motivée, publiée au Journal officiel, indiquant le principe et les conditions de la poursuite du projet.

#### ***b) Les études préliminaires***

Ces études, menées sur une zone étendue (bande de territoire de 10 à 20km de largeur), permettent notamment de :

- recueillir des données techniques, économiques et environnementales,
- identifier les zones sensibles ou d'intérêt communautaire,
- réaliser, en partenariat avec les collectivités territoriales, une synthèse des perspectives d'aménagement local.

A l'intérieur de cette bande de territoire, les possibilités de passage de fuseaux de 1 km de largeur sont examinées. Le choix d'un fuseau de passage de 1 km de largeur est arrêté par décision ministérielle à l'issue de ces études.

#### ***c) Les études d'avant-projet sommaire***

Les études sont poursuivies et affinées au sein du fuseau de passage de 1 km de largeur. De nouvelles données techniques, économiques et environnementales sont recueillies. Les variantes de tracé (bandes de 300 m de largeur) et les systèmes d'échange sont recherchés et comparés. Les impacts directs et indirects sont évalués. Le ministre approuve les études d'avant-projet sommaire et la bande des 300 m de largeur dans laquelle le projet se déployera.

#### ***d) L'enquête publique***

L'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique porte sur le projet et la bande de 300 m de largeur arrêtés à l'issue des études d'avant-projet sommaire. Elle est menée en application de la ***loi « Bouchardau » du 12 juillet 1983 et l'article R.11-14.1 et suivants du code de l'expropriation.***

Le dossier soumis au public comprend notamment :

- l'étude d'impact du projet sur l'environnement,
- son évaluation économique et sociale,

- une étude d'incidence si le projet se situe dans ou aux abords d'un site Natura 2000.

Un arrêté préfectoral fixe les modalités d'organisation de l'enquête. Nommés par le président du Tribunal administratif, des commissaires enquêteurs veillent à son bon déroulement. A l'issue de cette phase, il dressent un rapport et font part de leur avis sur le projet.

#### **e) La déclaration d'utilité publique**

Pour les projets d'autoroutes et de routes express, la déclaration d'utilité publique est prononcée par décret du Premier ministre après avis du Conseil d'Etat.

En application de la **circulaire du 15 décembre 1992** relative à la conduite des grands projets d'infrastructures, un dossier des engagements de l'Etat est établi. Il vise à permettre une bonne information du public et à porter à la connaissance des partenaires locaux de l'Etat les engagements pris à l'issue de la procédure d'enquête publique. Ce document reprend et synthétise les différentes mesures envisagées dans l'étude d'impact pour favoriser l'insertion du projet dans l'environnement. Il sert de référence au comité de suivi des engagements de l'Etat constitué par le Préfet et qui réunit les élus, des responsables socio-économiques et des associations.

#### **f) Les études projet**

Les études de projet permettent de définir précisément les caractéristiques géométriques du projet, son emprise exacte, le positionnement des échangeurs, des rétablissements de voiries, des ouvrages d'art. Ces études fines sont menées en concertation avec les élus, riverains, associations et administrations locales pour favoriser l'intégration du projet dans son environnement.

Les procédures d'autorisation sont engagées : enquêtes parcellaires, application de la loi sur l'eau, établissements classés...

#### **g) L'évaluation socio-économique et environnementale a posteriori : les « bilans LOTI »**

**La loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982** prévoit la production de bilans socio-économiques et environnementaux 3 à 5 ans après la mise en service des grandes infrastructures de transport.

L'objectif d'un tel bilan est d'analyser et d'expliquer les écarts entre l'évaluation économique et sociale du projet établie à l'issue de l'enquête publique et les observations réelles après la mise en service de l'infrastructure. Il s'agit également de vérifier le respect des engagements de l'Etat à l'issue de l'enquête publique.

### ***h) L'étude d'impact***

► **Art. L. 122-1 du CE** : « Les études préalables à la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages qui, par l'importance de leurs dimensions ou leurs incidences sur le milieu naturel, peuvent porter atteinte à ce dernier, doivent comporter une étude d'impact permettant d'en apprécier les conséquences. »

## **5.2. Les infrastructures ferroviaires**

Réformés par la loi sur la démocratie de proximité de février 2002, les dispositifs légaux de concertation dépendent notamment du niveau de l'investissement.

Pour les projets d'un montant inférieur à 150 millions d'euros, s'applique la procédure de concertation préalable. Relevant de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme, celle-ci oblige le maître d'ouvrage à concerter élus et riverains pendant toute la durée de l'élaboration du projet. L'opération prend souvent la forme d'expositions et de réunions publiques. Intervenant très tôt dans le processus de décision, elle permet au public concerné d'exercer une influence sur des décisions impliquant son cadre de vie.

Pour les projets dont le coût prévisionnel est compris entre 150 et 300 millions d'euros, la publication des objectifs et des caractéristiques du projet dans la presse nationale et locale est requise. La saisine de la Commission nationale du débat public est ensuite possible dans les 2 mois, à la demande de la maîtrise d'ouvrage, de parlementaires, de collectivités ou d'associations.

Pour les projets de création de ligne nouvelle dépassant les 300 millions d'euros d'investissement, la Commission Nationale du Débat Public entre en jeu. Créeée dans le cadre de la loi Barnier de février 1995 et renforcée par la loi de démocratie de proximité de février 2002, la CNDP joue un rôle d'arbitre. Dès lors qu'elle estime que, sur un projet, un débat public est indispensable, une commission particulière du débat public (CPDP) peut être mise en place. Celle-ci assure une transparence du débat entre le maître d'ouvrage et le public. Composée d'experts indépendants, la CPDP conseille souvent l'entreprise, et se charge de suivre l'ensemble de la procédure sur une période comprise entre quatre et six mois. Le débat public permet ainsi à un public très large d'exprimer, si nécessaire, ses doutes et ses interrogations mais aussi son soutien sur l'opportunité, les objectifs et les caractéristiques principales du projet.

### 5.3. Les autres modes de transport et leurs infrastructures

Les procédures de débat public et d'enquêtes publiques s'appliquent, dans certains cas, aux autres modes de transport en application du **code de l'environnement (articles L. 121-8-I et II et L. 123-1-I)** et du **code de l'urbanisme (article L. 300-2)** : transport aérien, fluvial, maritime et littoral, transports guidés.

Il existe, par ailleurs, certaines autres procédures spécifiques en matière de participation du public, notamment :

- les commissions consultatives de l'environnement, obligatoires au sein des dix plus grands aéroports français, sont compétentes sur toutes les questions ayant un impact environnemental. Ces commissions trouvent leur origine dans la **loi n° 85-696 du 11 juillet 1985 relative à l'urbanisme au voisinage des aérodromes**. Elles ont fait l'objet d'un décret n° 87-341 du 21 mai 1987 et leurs compétences ont été étendues par la **loi n° 99-588 du 12 juillet 1999** portant création de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires. Aujourd'hui, les dispositions relatives à ces commissions sont codifiées dans le code de l'environnement (**articles L. 571-13 et R. 571-70 à R. 571-90**).
- les plans d'exposition au bruit au voisinage des aérodromes. Code de l'urbanisme : **articles L. 147-1 à L. 147-8 et R. 147-1 à R. 147-11**. **Décret n° 87-339 du 21 mai 1987** définissant les modalités de l'enquête publique relative au bruit des aérodromes. **Décret n° 2002-626 du 26 avril 2002** fixant les conditions d'établissement des plans d'exposition au bruit et des plans de gêne sonore des aérodromes.

## 6. DOMAINE RISQUES

### 6.1. Les plans de prévention des risques naturels (PPRN)

La demande d'information et de participation de l'ensemble des acteurs aux processus de décision dans le domaine des risques se fait de plus en plus pressante, que ce soit de l'Etat vers les collectivités territoriales et le grand public ou des collectivités territoriales vers leurs administrés. La concertation, par l'ouverture, l'écoute et le dialogue qu'elle permet, représente un outil primordial dans la politique de prévention des risques, politique dont les principaux enjeux d'efficacité résident dans l'adaptation fine au contexte local et la construction d'une culture commune.

De nouveaux dispositifs relatifs à la participation en matière de risque existent depuis la **loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages**.

**La circulaire du 3 juillet 2007** vise à expliciter les dispositions relatives à la concertation avec la population et à l'association des collectivités territoriales dans les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN) et constitue le premier élément de ce plan d'action, qui prévoit en outre :

- l'élaboration d'outils méthodologiques pour favoriser l'élaboration concertée des PPRN et la participation de l'ensemble des acteurs aux politiques de prévention des risques naturels ;
- la mise en place d'un plan national de formation à la concertation destinée à l'ensemble des acteurs concernés ;
- l'organisation de débats publics locaux expérimentaux en vue d'un éventuel débat public national sur l'acceptabilité du risque.

Il appartient à l'Etat d'élaborer les PPR. Ce document est prescrit par arrêté préfectoral ou inter préfectoral s'il concerne plusieurs départements et précise dans ce cas, le préfet chargé de conduire la procédure. L'arrêté préfectoral détermine le périmètre mis à l'étude ainsi que la nature des risques pris en compte, le service déconcentré de l'Etat en charge d'instruire le projet, les modalités de la concertation à mettre en place. L'arrêté est notifié aux maires des communes dont le territoire est inclus dans le périmètre du projet de PPR.

Une fois élaboré, le projet de PPR est soumis à un ensemble de consultations :

- l'avis des communes concernées,
- la consultation d'autres organismes selon le contenu du projet,
- l'enquête publique pour informer et recueillir l'avis des populations.

A l'issue de ces différentes consultations, le plan est approuvé par arrêté préfectoral. Le plan retenu fait l'objet de mesures de publication dans deux journaux régionaux ou locaux, d'un affichage de l'arrêté préfectoral dans chacune des mairies concernées pendant un mois minimum. Le plan approuvé est disponible dans chaque mairie et en préfecture. Toutefois, lorsque l'urgence

le justifie, le préfet, après consultation des maires, peut rendre certaines dispositions du projet immédiatement opposables à toutes personnes publiques ou privées. Un PPR peut être modifié selon la même procédure que celle qui a conduit à son élaboration. Toutefois, si la modification n'est que partielle, les consultations et l'enquête publique seront limitées aux seules communes concernées par la modification.

En application de la loi de 2003, le maire dont la commune est concernée par un PPR prescrit ou approuvé, doit assurer des mesures d'information sur les caractéristiques des risques encourus, les mesures de prévention et de sauvegarde envisageables et les procédures d'alerte et de secours. Cette information devra se faire au moins une fois tous les deux ans, par les services municipaux en association avec les services de l'Etat compétents.

Des dispositions particulières sont prévues pour certains types de risques : risque sismique, risque feux de forêt, risque inondation, risque montagne.

Dispositions codifiées :

- Code de l'environnement : L.562-1 à L.562-9, L.563-1, L.563-2
- Code de l'urbanisme : L.126-1, R.126-1
- Code des assurances : L.125-1
- Code de la construction et de l'habitation : R.112-1, R.111-38, R.111-39

## 6.2. Les plans de prévention des risques technologiques (PPRT)

Les PPRT sont des documents réglementaires qui s'inscrivent dans une politique de prévention des risques industriels. Il ont pour effet de limiter l'exposition des populations aux conséquences des accidents susceptibles de survenir dans des installations industrielles à haut risque, qualifiées Seveso AS (Seveso seuil haut). Un plan est établi pour chaque site comportant au moins une ou plusieurs installations classées ou stockages, dont l'appréciation de la dangerosité est déterminée à partir d'études de danger. Les PPRT ont été créés par la *loi du 30 juillet 2003* relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.

Le PPRT est prescrit par le préfet du département et élaboré sous son autorité. Lorsque le périmètre d'étude s'étend sur plusieurs départements, l'arrêté de prescription est pris conjointement par les préfets de ces départements. Toutefois, il incombe au préfet du département le plus exposé de conduire la procédure.

L'arrêté préfectoral détermine :

- le périmètre d'étude du plan, à partir des études de dangers fournies par le ou les industriels, d'une cartographie des aléas, incluant la nature des risques, leur intensité, leur cinétique,

- la nature des risques pris en compte,
- les services instructeurs, incluant l’inspection des installations classées,
- la liste des personnes et organismes associés, notamment les exploitants des installations à l’origine du risque, les communes sur le territoire desquelles le plan peut s’appliquer, les établissements de coopération intercommunale, le comité local d’information et de concertation (CLIC). Le même arrêté précise les modalités de leur association au projet.

L’arrêté fixe également les modalités de la concertation avec les habitants, les associations locales et les autres personnes intéressées. Toutefois, ces dispositions doivent être soumises préalablement au conseil municipal des communes concernées par le périmètre du plan. Leur avis est réputé favorable à défaut de réponse dans le mois qui suit la saisine. Un bilan de la concertation est communiqué aux personnes associées et est rendu public.

Par exception, lorsqu’une installation appartient aux services et organismes dépendant du ministre de la défense, le PPRT est prescrit par un arrêté de ce dernier.

La procédure d’élaboration se déroule sous la responsabilité du préfet du département. Le projet de plan est d’abord soumis pour avis aux personnes et organismes associés. Il est considéré comme positif à défaut d’une réponse favorable dans les deux mois qui suivent leur saisine. Puis le projet est soumis à enquête publique durant un mois. Ce délai peut être prorogé une seule fois pour la même durée. A l’issue de l’enquête publique, le plan éventuellement modifié est approuvé par arrêté préfectoral dans un délai de trois mois à compter de la réception en préfecture du rapport du commissaire-enquêteur ou de la commission d’enquête. L’ensemble de la procédure d’élaboration, de la prescription à l’approbation doit être contenu dans un délai de 18 mois. Cependant le préfet peut fixer un délai supplémentaire en regard de la complexité du plan ou de l’ampleur et de la durée de la concertation.

Dispositions codifiées :

- Code de l’environnement : articles L.515-15, L.515-26.
- Code de l’urbanisme : article L.121-1, article L.443-2, R.111-2.

### **6.3. Les Secrétariats permanents pour la prévention des pollutions industrielles (SPPPI)**

Aux termes de l’article D.125-36 du code de l’environnement (créé par le décret n° 2008-829 du 22 août 2008), les secrétariats permanents pour la prévention des pollutions et des risques industriels (SPPPI) constituent des structures de réflexion et d’études sur des thèmes liés à la prévention des pollutions et des risques industriels. Ils ont pour mission de constituer des lieux de débats sur les orientations prioritaires en matière de prévention des pollutions et des risques

industriels dans leur zone de compétence et de contribuer à l'échange ainsi qu'à la diffusion des bonnes pratiques en matière d'information et de participation des citoyens à la prévention des pollutions et des risques industriels.

Créés par arrêté préfectoral ou interpréfectoral, ils peuvent être composés notamment de représentants des services de l'Etat, des collectivités territoriales, d'entreprises ou organismes à caractère industriel ou d'associations de protection de l'environnement, de personnalités qualifiées ainsi que de personnes physiques travaillant ou résidant dans la zone.

Actuellement au nombre de 14, les SPPPI sont appelés à se développer en coordination avec les CLIC (cf. infra).

#### **6.4. Les instances d'information et de concertation en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)**

##### **Les comités locaux d'information et de concertation (CLIC)**

Afin de développer une culture du risque dans le voisinage des sites industriels les plus dangereux, un comité local d'information et de concertation (CLIC) a pour mission de créer un cadre d'échanges et d'information sur les risques technologiques générés par les établissements classés « AS » (autorisation avec servitudes).

Le CLIC est associé aux divers stades de l'élaboration du PPRT. Il a vocation à relayer les préoccupations de sécurité des populations riveraines et à ses demandes d'information. Selon la **loi du 26 octobre 2005** portant adaptation du droit communautaire, est considérée comme information relative à l'environnement toute information disponible, quel qu'en soit le support, qui a pour objet les décisions, activités et facteurs concernant notamment les substances, l'énergie, le bruit, les rayonnements, les déchets, les émissions, les déversements et autres rejets susceptibles d'avoir des retombées sur l'état de l'environnement.

Le CLIC est créé par un arrêté du préfet du département dans tout bassin industriel comprenant au moins une installation classée Seveso seuil haut (AS) et où le périmètre d'exposition aux risques inclut au moins un local d'habitation ou un lieu de travail permanent. Si ce périmètre chevauche plusieurs départements, l'arrêté est interpréfectoral.

Un CLIC est composé de 30 membres au plus, nommés pour 3 ans renouvelables, par le ou les préfet(s). Il s'organise en 5 collèges : administrations, collectivités territoriales, exploitants, riverains, salariés. Le comité est présidé par un de ses membres ou à défaut par un préfet ou son représentant.

Sont exclues de son porter à connaissance les indications relevant du secret défense national, des secrets de fabrication et toutes informations susceptibles de permettre des actes de malveillance.

Texte fondateur : ***loi du 30 juillet 2003*** + Décret du 2 février 2005

### **Les commissions locales d'Information et de surveillance (CLIS)**

La commission locale d'information et de surveillance (CLIS) est une structure d'information et de concertation obligatoirement mise en place par certaines installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Elle a une mission générale d'information du public en matière de sûreté et de suivi de l'impact des activités de l'installation classée sur les personnes et l'environnement. Dans le domaine du nucléaire, la loi du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire leur a donné un fondement législatif. Le décret n° 2008-251 du 12 mars 2008 précise l'organisation et le fonctionnement des CLIS auprès des installations nucléaires de base.

La décision de créer une CLIS est prise par le président du conseil général où l'installation nucléaire de base est sise (aux présidents des conseils généraux si le périmètre s'étend sur plusieurs départements). Il décide, s'il y a plusieurs installations proches, s'il y a lieu de créer une ou plusieurs commissions. Il nomme les membres de la commission, et la préside.

La CLIS regroupe :

- des représentants des conseils généraux et des conseils municipaux concernés ou des assemblées délibérantes des groupements de communes et des conseils régionaux intéressés (dès qu'une partie de leur territoire est située à moins de 5 km du périmètre de l'installation ou si le plan particulier d'intervention (PPI) relatif à cette installation est applicable sur tout ou partie du territoire de cette collectivité ou de ce groupement),
- des membres du Parlement élus dans le département,
- des représentants d'ONG de protection de l'environnement, d'intérêts économiques, d'organisations syndicales de salariés représentatives
- des représentants des professions médicales,
- des personnalités qualifiées..

### **Les Conseils départementaux de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST)**

Le CODERST – qui a succédé au Conseil départemental d'hygiène – est composé de représentants de l'Etat, des collectivités territoriales, d'associations, de professionnels, d'experts et de personnes qualifiées dont au moins un médecin. Cette instance concourt à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi, dans le département, des politiques publiques dans les domaines de la protection de l'environnement, de la gestion durable des ressources

naturelles et de la prévention des risques technologiques. Dans ces domaines, il est chargé d'émettre un avis – qui ne lie pas le préfet – sur les projets d'actes réglementaires et individuels. Il permet de recueillir des avis extérieurs à l'administration et d'engager un dialogue sur le dossier considéré.

**Annexe 1 :**

**Panorama des principaux textes non codifiés cités**

**dans l'étude**

## PANORAMA DES PRINCIPAUX TEXTES NON CODIFIÉS CITÉS DANS L'ÉTUDE

### Droit international

- 1971 Convention de Ramsar relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau
- 1972 Stockholm : Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain. Déclaration de 26 principes
- 1973 Convention de Washington sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (Cites, selon le sigle anglais)
- 1982 Charte mondiale de la nature
- 1992 Rio de Janeiro : Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement  
Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement  
Programme d'action pour le XXI<sup>ème</sup> siècle (Agenda 21)  
Convention sur la diversité biologique
- 2000 Adoption des huit objectifs du millénaire pour le développement (OMD)
- 2002 Johannesburg : Sommet mondial sur le développement durable. Adoption d'un plan d'action en 153 articles

### Droit européen

- 2 avril 1979 Directive « Oiseaux » n° 79/409/CEE du Conseil concernant la conservation des oiseaux sauvages
- 19 septembre 1979 Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (Convention de Berne)
- 27 juin 1985 Directive « EIE » n° 85/337/CEE du Conseil, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement
- 25 juin 1998 Convention d'Aarhus

<i>21 mai 1992</i>	Directive « Habitats-faune-flore » n° 92/43/CEE du Conseil concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages
<i>octobre 1995</i>	Stratégie paneuropéenne pour la protection de la diversité biologique et paysagère
<i>23 octobre 2000</i>	Directive cadre sur l'eau (DCE) n° 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000
<i>27 juin 2001</i>	Directive « ESIE » n° 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement
<i>28 janvier 2003</i>	Directive n° 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil, concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement
<i>26 mai 2003</i>	Directive n° 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement

## **Droit interne**

<i>16 décembre 1964</i>	Loi n° 64-1245 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution
<i>10 juillet 1976</i>	Loi n° 76-629 relative à la protection de la nature (texte abrogé par l'ordonnance n° 2000-550 du 15 juin 2000)
<i>17 juillet 1978</i>	Loi n° 78-753 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal. Ce texte garantit à chaque citoyen l'accès aux documents administratifs sous le contrôle d'une autorité administrative indépendante : la Commission d'accès aux documents administratifs
<i>30 décembre 1982</i>	Loi « LOTI » n° 82-1153 d'orientation des transports intérieurs. Ce texte pose le principe du droit au transport, définit les fondements d'une politique globale des transports et organise notamment l'enquête publique, pour les grands projets d'infrastructures

- 12 juillet 1983* Loi « Bouchardieu » n° 83-630 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement. Ce texte, ainsi que ses décrets d'application n° 85-452 et n°85-453 du 23 avril 1985, prévoient qu'un projet d'aménagement susceptible de porter atteinte à l'environnement doit être soumis à l'avis du public à partir d'un seuil. Cette loi est aujourd'hui abrogée et codifiée dans le code de l'environnement et celui de l'urbanisme.
- 28 novembre 1983* Décret n° 83-1025 concernant les relations entre l'administration et les usagers
- 17 juillet 1984* Décret n° 84-617 relatif à l'application de l'article 14 de la loi « LOTI » n° 82-1153 du 30 décembre 1982
- 11 juillet 1985* Loi n° 85-696 relative à l'urbanisme au voisinage des aérodromes
- 23 avril 1985* Décrets n° 85-452 et n°85-453 pris pour l'application de la loi « Bouchardieu » n° 83-630 du 12 juillet 1983
- 21 mai 1987* Décret n° 87-339 définissant les modalités de l'enquête publique relative au bruit des aérodromes
- 3 janvier 1992* Loi n° 92-3 sur l'eau
- 13 juillet 1992* Loi n° 92-646 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement
- 15 décembre 1992* Circulaire « Bianco ». Ce texte prévoit une procédure de concertation sur l'opportunité des grands projets d'infrastructures, dès la conception des projets
- 14 janvier 1993* Circulaire « Billardon » relative aux projets de postes électriques à haute et très haute tension. Ce texte est une des applications les plus représentatives des apports du débat public
- 23 mars 1993* Décret n° 93-744 portant création de la commission du développement durable
- 2 février 1995* Loi « Barnier » n° 95-101 relative au renforcement de la protection de l'environnement
- 4 février 1995* Loi « LOADT » n° 95-115 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire
- 11 mars 1996* Circulaire relative à la prise en compte de l'environnement dans les projets d'infrastructures routières

- 10 mai 1996* Décret d'application n° 96-388 relatif à la consultation du public et des associations en amont des décisions d'aménagement pris pour l'application de l'article 2 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995
- 10 juillet 1996* Charte de la concertation (ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement)
- 30 décembre 1996* Loi « LAURE » n°96-1236 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie
- 25 juin 1999* Loi « Voynet » n° 99-533 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire
- 12 avril 2000* Loi n° 2000-321 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations
- 13 décembre 2000* Loi « SRU » n° 2000-1208 de solidarité et de renouvellement urbain
- 27 février 2002* Loi « Démocratie de proximité » n° 2002-276
- 28 février 2002* Loi n° 2002-285 autorisant l'approbation de la convention d'Aarhus
- 26 avril 2002* Décret n° 2002-626 fixant les conditions d'établissement des plans d'exposition au bruit et des plans de gêne sonore des aérodromes
- 12 septembre 2002* Décret n° 2002-1187 portant publication de la convention d'Aarhus
- 22 octobre 2002* Décret n° 2002-1275 relatif à l'organisation du débat public et à la Commission nationale du débat public
- 30 juillet 2003* Loi n° 2003-699 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages
- 1<sup>er</sup> août 2003* Loi « Borloo » n° 2003-710 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine
- 19 septembre 2003* Ordonnance n°2003-902 portant suppression de procédures administratives de concertation applicables à certains projets de travaux, d'aménagements et d'ouvrages de l'Etat et de ses établissements publics ainsi que des collectivités territoriales, de leurs groupements et des établissements publics en relevant

- 9 février 2004** Décret n° 2004-123 relatif à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine
- 12 février 2004** Décret n° 2004-142 portant application de l'article 112 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité et relatif à la commission régionale du patrimoine et des sites et à l'instruction de certaines autorisations de travaux
- 21 avril 2004** Loi n° 2004-338 portant transposition de la directive cadre sur l'eau (DCE) du 22 décembre 2000
- 3 juin 2004** Ordinance n° 2004-489 portant transposition de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement
- 13 août 2004** Loi n° 2004-809 relative aux libertés et responsabilités locales
- 22 octobre 2004** Décret n° 2004-1135 relatif à l'Observatoire national des zones urbaines sensibles
- 9 décembre 2004** Loi n° 2004-1343 de simplification du droit. Ce texte habilite le gouvernement à prendre, par ordonnance, les dispositions nécessaires pour simplifier les enquêtes publiques (article 60)
- 18 janvier 2005** Loi n° 2005-32 de programmation pour la cohésion sociale
- 1<sup>er</sup> février 2005** Décret n° 2005-82 relatif à la création des comités locaux d'information et de concertation
- 25 février 2005** Loi n° 2005-157 relative au développement des territoires ruraux
- 1<sup>er</sup> mars 2005** Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005 relative à la Charte de l'environnement
- 27 mai 2005** Décret n° 2005-613 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2004-489, modifié par le décret n° 2005-935 du 2 août 2005 relatif à la partie réglementaire du code de l'environnement
- 6 juin 2005** Ordinance n° 2005-650 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques

- 3 octobre 2005** Loi n° 2005-1319 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement
- 1<sup>er</sup> décembre 2005** Décret n° 2005-1494 portant modification des articles R. 4433-3 et R 4433-15 du code général des collectivités territoriales et relatif aux schémas d'aménagement régionaux
- 30 décembre 2005** Décret n° 2005-1755 relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques
- 18 avril 2006** Décret n° 2006-454 relatif à l'évaluation des incidences des documents de gestion des forêts sur l'environnement et modifiant le code forestier
- 22 mai 2006** Décret n° 2006-578 – et sa circulaire d'application du 14 juin 2006 – relatif à l'information et à la participation du public en matière d'environnement
- 13 juillet 2006** Loi n° 2006-872 portant engagement national pour le logement
- 26 octobre 2006** Décret n° 2006-1308 modifiant certaines dispositions du décret n° 2004-123 du 9 février 2004 relatif à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine
- 30 décembre 2006** Loi n° 2006-1772 sur l'eau et les milieux aquatiques
- 5 mars 2007** Loi n° 2007-290 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale
- 18 octobre 2007** Circulaire relative à la mise en œuvre des dispositions régissant le droit à l'accès à l'information relative à l'environnement
- 29 novembre 2007** Décret n° 2007-1688 relatif aux plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées
- 4 août 2008** Loi n° 2008-776 de modernisation de l'économie
- 23 juillet 2008** Loi constitutionnelle n° 2008-724 de modernisation des institutions de la V<sup>ème</sup> République
- 8 décembre 2008** Décret n° 2008-1281 relatif aux conditions de publication des instructions et circulaires
- 25 mars 2009** Loi n° 2009-323 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion

- 15 avril 2009 Loi n° 2009-403 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution
- 30 avril 2009 Décret n° 2009-496 relatif à l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement
- 14 mai 2009 Décret n° 2009-539 relatif aux instances en charge de la politique de la ville
- 3 août 2009 Loi « Grenelle 1 » n° 2009-967 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement

## Annexe 2 : Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,  
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

*Conseil général de l'environnement  
et du développement durable*

*Le Vice-Président*

La Défense, le 23 JUIN 2009

**Note**

à l'attention de

**Monsieur Philippe ISELIN,**  
Conseiller d'administration de l'équipement

Référence CGEDD n° 006766-01

Par lettre du 12 mai 2009, Mme la Commissaire générale au développement durable a demandé au Conseil général de l'environnement et du développement durable de diligenter une **mission sur l'application de la gouvernance à 5 dans les méthodes de concertation nationale et locale.**

Je vous remercie de bien vouloir vous associer à Mme Agnès de FLEURIEU, inspectrice générale de l'équipement, MM. Michel BADRÉ, ingénieur général du génie rural, des eaux et des forêts, Marc D'AUBREBY, ingénieur général des ponts et chaussées et Michel JUFFÉ, inspecteur de l'équipement, à qui j'ai confié cette mission par note du 5 juin 2009. Elle est enregistrée sous le n° 006766-01 dans le système de gestion des affaires du Conseil général de l'environnement et du développement durable.



Claude MARTINAND

Resources, territoires et habitats  
Énergie et climat Développement durable  
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer  
Prévention

**Présent  
pour  
l'avenir**

Copies : Mme la Commissaire générale au développement durable  
Agnès de FLEURIEU, 1ère section  
Michel BADRÉ, CPRN  
Marc D'AUBREBY, 2ème section  
Michel JUFFÉ, Vice-Présidence  
M. le Secrétaire de la 1ère section  
M. le Président et M. le Secrétaire de la CPRN  
M. le Président et Mme la Secrétaire de la 2ème section

Ressources, territoires, habitats et logement  
Énergie et climat Développement durable  
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent  
pour  
l'avenir**

Conseil général de l'Environnement  
et du Développement durable

7<sup>e</sup> section – secrétariat général

bureau Rapports et Documentation

Tour Pascal B - 92055 La Défense cedex

Tél. (33) 01 40 81 68 12/45

n°- 006766-02

octobre 2009

## Application de la gouvernance à cinq dans les méthodes de concertation nationale et locale

*Étude de cas n° 1 : création d'un parc national*

Ressources, territoires, habitats et logement  
Énergie et climat Développement durable  
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

Présent  
pour  
l'avenir



Ministère de l'Énergie,  
du Développement durable et de la Mer  
en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat

**CONSEIL GÉNÉRAL  
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE**

**Rapport n° 006766-02**

**Application de la gouvernance à cinq dans les  
méthodes de concertation nationale et locale**

*Étude de cas n° 1 : création d'un parc national*

établi par

Philippe BELLEC  
Inspecteur de l'administration du développement durable

**octobre 2009**

*« Un parc national, ce n'est pas une terre sans homme, un parc national, c'est une terre où l'homme explore de toute sa sensibilité et de toute son intelligence son rapport avec la nature. »*

(François Fillon 27 juillet 2009 à Leuglay (21) lors du lancement du parc national forestier de Champagne-Ardenne - Bourgogne)

# Sommaire

<b>Résumé.....</b>	<b>3</b>
<b>Introduction.....</b>	<b>9</b>
<b>1. Un cadre de gouvernance posé par le Grenelle de l'Environnement.....</b>	<b><a href="#">12</a></b>
1.1. La notion de « gouvernance à cinq ».....	<a href="#">12</a>
1.2. La notion de gouvernance dans le projet de stratégie nationale de développement durable.....	<a href="#">13</a>
1.3. La méthode mise en place pour le Grenelle de l'Environnement.....	<a href="#">14</a>
<b>2. La longue gestation d'un parc marin en mer d'Iroise.....</b>	<b><a href="#">16</a></b>
2.1. Une chronologie complexe : une valse à quatre temps.....	<a href="#">17</a>
2.1.1. <i>Premier temps : un consensus en trompe l'œil</i> .....	<a href="#">17</a>
2.1.2. <i>Deuxième temps : la mise en place d'une gouvernance plus participative et la promotion d'une approche systémique du développement durable</i> .....	<a href="#">20</a>
2.1.3. <i>Troisième temps : l'entrée en lice de la population et des usagers non professionnels</i> <a href="#">21</a>	<a href="#">21</a>
2.1.4. <i>Quatrième temps : la remise en cause d'un cadre juridique inadapté aux espaces marins</i> .....	<a href="#">23</a>
2.2. La recherche d'un ajustement progressif entre le positionnement des acteurs, la justification scientifique du périmètre et les modes de gestion de l'espace.....	<a href="#">26</a>
2.2.1. <i>Quatre types d'acteurs au centre du processus : les scientifiques, les pêcheurs, les administrations de l'État et la mission, et des spectateurs participatifs : les élus et le grand public</i> .....	<a href="#">26</a>
2.2.2. <i>Des rivalités autour des approches doctrinales</i> .....	<a href="#">31</a>
<b>3. Les modes de gouvernance des parcs comme principal outil de la réforme législative de 2006.....</b>	<b><a href="#">33</a></b>
3.1. Loi de 1960 : une culture du conflit territorial ?.....	<a href="#">33</a>
3.2. Une relance du débat doctrinal autour de la prise en compte des activités humaines dans les parcs nationaux.....	<a href="#">34</a>
<b>4. Les modes d'association des acteurs dans le cadre de la création de parcs nationaux et de parcs naturels marins.....</b>	<b><a href="#">36</a></b>
4.1. Les procédures de création des parcs en application de la loi du 14 avril 2006.....	<a href="#">36</a>
4.1.1. <i>Les parcs nationaux</i> .....	<a href="#">36</a>
4.1.2. <i>Les parcs naturels marins</i> .....	<a href="#">38</a>
4.1.3. <i>Les parcs naturels régionaux</i> .....	<a href="#">39</a>
4.2. La mise en place des nouveaux modes de gouvernance au sein des parcs nationaux et des parcs naturels marins.....	<a href="#">40</a>

4.2.1 - <i>Les parcs nationaux</i> .....	<a href="#">40</a>
4.2.2 - <i>Les parcs naturels marins</i> .....	<a href="#">42</a>
<b>5. Quelles orientations pour la mise en œuvre d'une gouvernance partagée ?</b> ...	<a href="#">45</a>
5.1. Aspects juridiques.....	<a href="#">45</a>
5.1.1. <i>La partie du processus de décision concernée par la « décision négociée à cinq »</i> .....	<a href="#">46</a>
5.1.2. <i>Gouvernance partagée et autorité publique décisionnelle</i> .....	<a href="#">47</a>
5.2. La notion de collège dans le cadre du Grenelle et la mobilisation des acteurs dans le processus de création des parcs.....	<a href="#">48</a>
5.3. La question des experts.....	<a href="#">50</a>
5.4. La clarté des objectifs et des contraintes.....	<a href="#">51</a>
5.5. L'organisation dans la durée de la gouvernance participative.....	<a href="#">51</a>
<b>Conclusion</b> .....	<a href="#">53</a>
<b>Annexes</b> .....	<a href="#">54</a>
<b>Annexe 1. Liste des personnes rencontrées</b> .....	<a href="#">55</a>
<b>Annexe 2. Lettres de commande</b> .....	<a href="#">57</a>

## Résumé

La demande de participation du public aux décisions publiques est un phénomène croissant qui impacte progressivement l'ensemble des politiques publiques. De nombreuses initiatives institutionnelles visant à créer les conditions d'une gouvernance participative ont été mises en place depuis de nombreuses années.

L'instauration de ces dispositifs n'a certes pas toujours abouti à une complète réussite. **La question posée pour la pérennité de ces instances est généralement celle de leur faible capacité à peser sur les décisions publiques.**

La démarche mise en place dans le cadre du Grenelle de l'environnement et sa réussite technique, politique et médiatique ont amené le chef de l'État à souhaiter « *que, pour tous les grands projets, tous, par exemple ceux soumis à enquête publique, la décision négociée « à cinq » se substitue à la décision administrative* »<sup>1</sup>. C'est dans ce cadre que s'inscrit le présent rapport, comme éclairage du questionnement adressé au conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) par la commissaire générale au développement durable (CGDD) concernant « *l'application de la gouvernance à 5 dans les méthodes de concertation nationale et locale* ».

L'objet de ce rapport n'est pas de revenir sur l'analyse juridique ou institutionnelle de la gouvernance participative<sup>2</sup>, mais d'aborder cette problématique au travers d'une étude de cas sur les parcs nationaux.

Parmi les créations récentes de parcs, celle du parc marin en mer d'Iroise apparaît particulièrement intéressante en termes de processus. Envisagé à l'origine comme parc national, sa création n'a été possible qu'après l'adoption de règles de gestion moins contraignantes que celles des parcs nationaux issus de la loi de 1960.

Lancée au tout début des années quatre-vingt dix, une des caractéristiques du processus du parc marin d'Iroise a été le rôle actif joué par les scientifiques, certains grands élus, les représentants des professionnels de la mer et les administrations de l'État. Ces acteurs étaient d'ailleurs déjà impliqués dans les outils de protection mis en place précédemment.

Le processus d'élaboration d'un parc national marin en mer d'Iroise a connu trois phases avant son abandon provisoire en 2005 du fait de l'annonce d'une nouvelle loi, et sa création sous la forme d'un parc naturel marin en 2007.

<sup>1</sup> Discours prononcé le 25 octobre 2007 lors de la clôture du Grenelle de l'Environnement

<sup>2</sup> Objet dans le cadre de cette mission d'un rapport sur les outils juridiques de la gouvernance (Philippe Iselin CGEDD - octobre 2009)

Il a pu apparaître à l'origine (1991) comme « *le bras armé* » institutionnel de la réserve de biosphère de la mer d'Iroise créée en 1989. Dans ce premier temps, les scientifiques et le parc naturel régional d'Armorique, gestionnaires de la réserve de biosphère, apparaissent comme les véritables leaders du projet, avec l'appui de la DRAE/DIREN. Les scientifiques souhaitent mettre en place une protection rigoureuse de l'ensemble et exclure, ou limiter strictement, les activités anthropiques. Pour le PNR, la création d'un parc national peut constituer une opportunité de développement et un apport financier au profit des îles. Les représentants des professionnels peinent par contre à y trouver leur place et ont le sentiment d'un projet se construisant contre eux.

Dès 1997, la mission propose de s'affranchir des limites de la réserve de biosphère et d'élargir le périmètre du futur parc sur la base d'une approche écosystémique. Il permet de prendre en compte les frayères et s'appuie sur l'analyse des réseaux trophiques de la mer d'Iroise, répondant ainsi aux préoccupations des comités locaux des pêches. Il rencontre par contre l'hostilité du président du parc naturel régional d'Armorique.

La consultation qui se déroule en 2000 fait par contre notamment ressortir la crainte d'une remise en cause des « us et coutumes » propres aux sociétés îliennes<sup>3</sup>. Les enseignements de la consultation mettent par ailleurs davantage en avant la conception d'un parc « espace de concertation entre les différents usagers du milieu » plutôt que celle d'un « conservatoire d'un écosystème remarquable » correspondant à la loi initiale des parcs nationaux de 1960. Mais sans pour autant faire apparaître de franche hostilité au projet. Sur cette base, le CNPN<sup>4</sup> et le comité interministériel des parcs nationaux donnent un avis favorable. Un CIADT<sup>5</sup> valide les enveloppes de crédits et l'arrêté de prise en considération est publié au JO du 28 septembre 2001.

La perspective d'un aboutissement de la procédure de création du parc national génère cependant en 2002 la structuration d'une nouvelle opposition, reposant sur la crainte de plus fortes contraintes d'usages. Certains évoqueront à ce propos la notion de « conflits imaginaires »<sup>6</sup> pour qualifier un rejet s'appuyant davantage sur des suspicions et des anticipations que sur le contenu explicite du projet.

Afin d'éviter la survenance de ce type de réactions fondées sur des interprétations et des extrapolations d'intentions, **il apparaît important de procéder dès le début à un travail de partage sur l'identification des enjeux, sur la définition des objectifs et sur la clarification des contraintes (techniques et réglementaires) formant les soubassements du projet mis en concertation.**

Les travaux en cours au sein des parcs nationaux sur le *caractère* du territoire du parc ainsi que sur les principes de *solidarité écologique* devant articuler le coeur du parc et

<sup>3</sup> En fait, des pratiques davantage tolérées que légales

<sup>4</sup> Conseil nationale de protection de la nature

<sup>5</sup> Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire

<sup>6</sup> Jean-Eudes Beuret, *La conduite de la concertation* Ed. L'Harmattan 2005 p.147

l'aire d'adhésion, peuvent être considérés comme allant dans ce sens et donc favorables à l'acceptabilité du projet et à son appropriation par les différentes parties prenantes.

Tout au long du processus de création d'un parc national marin en mer d'Iroise, un écart de fait s'est creusé entre les attentes du terrain, le discours officiel de l'État et l'état de la législation en vigueur. Cet écart a été notamment le fruit d'un cadre juridique considéré comme inapproprié au cas particulier des aires marines, de la loi de 1960.

La loi sur les parcs nationaux du 22 juillet 1960, en vigueur à ce moment, est une loi de type dirigiste dont les bases ne sont plus en complète concordance avec les attentes sociales et politiques de la société des années 90. Une nouvelle loi votée en 2006 va modifier le processus d'élaboration des parcs nationaux et créer une catégorie nouvelle de parcs naturels marins.

L'examen de l'historique du projet de parc marin d'Iroise fait apparaître une interaction relativement forte entre gouvernance, conceptions doctrinales et cadre juridique.

Le fait que, dès le départ, l'État ait eu la volonté de favoriser la constitution d'un projet consensuel en mobilisant les principaux acteurs institutionnels, scientifiques et économiques, puis, indirectement la population locale, a conduit à une confrontation des stratégies d'acteurs. Dans une certaine mesure, c'est cette confrontation qui a permis de faire évoluer le projet jusqu'à un stade d'acceptation globale.

La pratique européenne et française de plus en plus affirmée de concertation avec la population et les usagers locaux semble repousser le principe d'une décision imposée ne prenant pas suffisamment en compte les attentes et les intérêts locaux. **Le développement d'une gouvernance partagée ne permet cependant pas d'occulter l'existence de certains conflits d'objectifs entre le local et le global** (quel qu'en soit le niveau et la manifestation).

Dans son rapport sur les parcs nationaux, qui a servi de base à la législation de 2006, Jean-Pierre Giran<sup>7</sup> a notamment dénoncé les ambiguïtés, les frustrations, la suspicion que génère auprès des populations locales et des élus le fonctionnement des parcs nationaux.

En affichant une approche des parcs nationaux intégrant résolument l'action anthropique, il a cependant provoqué une relance du débat avec les tenants d'une nature préservée des activités humaines.

Certaines organisations internationales (WWF, Conservation International...) mettent en effet en cause une évolution trop « libérale » de la protection de la nature favorisant la participation des populations locales aux processus de création des aires naturelles protégées. A travers les concepts d'écorégions et de Hot Spot, elles préconisent un

---

<sup>7</sup> « Les parcs nationaux, une référence pour la France, une chance pour ses territoires » rapport de juin 2003

retour à une logique de « barrières » – le cas échéant physiques – permettant de sanctuariser les espaces protégés et radicalisant le clivage nature/culture<sup>8</sup>.

Des signes forts ont cependant été donnés aux partisans d'une protection rigoureuse, puisque les règles antérieures de protection ont été pour l'essentiel reconduites par le décret du 22 mars 2007. Un des enjeux des chartes est d'ailleurs de trouver un équilibre entre des pressions locales et une exigence de maintien du niveau antérieur de protection.

Dans les démocraties occidentales, la prise de décision publique s'appuie largement sur une phase d'association du public pouvant prendre plusieurs formes.

La forme la plus répandue est celle des enquêtes publiques au cours desquelles la population est invitée à donner son avis sur un projet. Il s'agit dans ce cas d'une simple consultation visant l'information du public. Les seules garanties dont dispose ce dernier sont le respect formel des enquêtes, les moyens mis à sa disposition pour prendre connaissance du projet et formaliser son avis, ainsi que la transmission de cet avis aux autorités compétentes. Par contre, la prise en compte des avis exprimés et relayés par un commissaire-enquêteur est à la discréction de l'autorité compétente.

Des procédures de consultation sont également mise en place aux différentes étapes d'élaboration de grands projets ou au cas par cas à la discréction des autorités publiques. Une instance officielle, la commission nationale du débat public, vérifie la qualité des documents soumis à consultation en application de la loi « Barnier »<sup>9</sup>, contrôle l'organisation de la consultation, en établi le compte-rendu et veille à l'énoncé des suites données aux préconisations issues du débat. Dans les autres cas, les formes sont libres, mais font appel de plus en plus fréquemment à l'outil Internet, le plus souvent sous la forme de forums.

L'objectif de ces consultations est d'obtenir l'avis du public (grand public ou cibles particulières), le plus souvent sans autre engagement que celui de relever les observations et les contributions. Dans ce cadre, la participation du public au processus de décision est faible et aléatoire.

Au-delà d'un rôle d'animation, la conduite d'une concertation partagée nécessite également une fonction de régulation et, à certains moments d'arbitrage, afin de surmonter des blocages dus à d'éventuels intérêts divergents des différents acteurs/partenaires. Plus que la recherche coûte que coûte d'un consensus susceptible de dénaturer certains projets, l'**objectif doit être que le processus d'élaboration soit de nature à engendrer une acceptabilité sociale maximum afin de traiter au mieux les divergences constatées et prévenir dans la mesure du possible de futurs conflits.**

L'État est a priori dépositaire d'une mission d'arbitrage, au nom de l'intérêt général vis-à-vis des intérêts particuliers. Dans certains cas, il est cependant dans une situation de

<sup>8</sup> Cf Catherine Aubertin, Estienne Rodary : « Aires protégées, espaces durables ? » (2008) p.24

<sup>9</sup> Complétée en 2002

juge et partie, notamment lorsqu'il est, ou a vocation à devenir, gestionnaire des outils mis en place ou que les projets à réaliser relèvent de sa compétence directe. Dans ce cas, les règles de gouvernance et notamment les modes d'association des acteurs et partenaires constituent un enjeu majeur.

Le respect des principes de gouvernance partagée passe ainsi par l'examen de la composition des groupes de travail, des lieux et mode d'expression des acteurs, et de la prise en compte des avis de l'ensemble des parties concernées. Cela implique l'identification des parties concernées, une organisation claire, des objectifs partagés et une réelle cohérence des différents dispositifs existants.

L'association des acteurs à un mode de gouvernance participative n'est cependant pas sans poser la question de la représentativité réelle dans la durée des personnes désignées. **La réussite du processus repose sur le fait que les membres des instances traduisent correctement les sensibilités et les orientations des organismes dont ils sont issus.**

Un des enjeux de la gouvernance participative est, pour le promoteur du projet, de favoriser un dialogue avec les interlocuteurs de terrain, ce qui renvoie à la représentativité des opinions. Le choix des interlocuteurs de la concertation peut ainsi engendrer certaines questions susceptibles d'influencer le déroulement de la concertation : c'est le cas notamment de l'intégration, au sein des instances partenariales d'organisations – notamment associatives – d'obéissance nationale ou supra-territoriales à l'espace considéré ; des groupes de lobbying, locaux ou non ; d'éventuels « think tanks »... **Il peut par contre être souhaitable, à certains moments des débats, de prévoir l'audition de personnes représentant des points de vue divergents, y compris au sein d'entités déjà représentées dans les instances de gouvernance.**

Il n'est pas dans l'objet de ce rapport de disserter sur les différences existant entre « habitants », « population », « grand public » et les relations qu'entretiennent ces termes avec ceux de « communautés d'intérêt », de « collectivités » ou d'« usagers ». Ces différences se rapportent nécessairement à des ensembles d'individus non exclusifs les uns des autres, mais qui renvoient à des modes de représentation distincts se recouvrant en partie.

**Les démarches de création des parcs nationaux ou des parcs naturels marins sont des processus longs.** La complexité des processus, des espaces concernés et des jeux d'acteurs, ne peuvent, à l'expérience se conjuguer avec des délais courts. Une des conséquences de ce traitement dans la durée, est le changement plus ou moins important des interlocuteurs et, le cas échéant, l'apparition de nouvelles instances.

L'examen du processus de création des parcs nationaux et des parcs naturels marin permet de mettre en avant certaines conditions (non exhaustives par hypothèse) importantes pour mettre en place une gouvernance partagée :

- **avoir une bonne visibilité des enjeux et des objectifs initiaux.** Il ne peut y avoir accord que s'il y a entente et partage des enjeux et les objectifs. Encore faut-il que les initiateurs de la démarche en aient une vision claire pour ce qui les concerne ;
- **besoin d'effectuer une analyse stratégique permettant d'anticiper le positionnement et la stratégie probables des parties concertées ou des interlocuteurs et d'éviter des erreurs de communication.** Ce qui pose également la question de l'identification de valeurs partagées par l'ensemble des parties prenantes ;
- **objectiver au maximum les éléments de discussion afin d'appuyer la concertation ou la négociation sur des données et des concepts appropriés par l'ensemble des parties.** Le lancement d'une démarche participative à partir de concepts mal définis ou de connaissances insuffisantes, conduit inéluctablement à des incompréhensions susceptibles d'engendrer des conflits plus ou moins imaginaires reposant sur des interprétations éventuellement divergentes ;
- **se donner du temps.** Sauf cas particulier, les arguments ne préexistent pas à la concertation mais s'ajustent au cours de la démarche. Vouloir raccourcir les délais risque de ne pas permettre une expression complète et de voir resurgir ultérieurement sous forme conflictuelle les points non abordés préalablement. Cela vaut aussi pour la structuration des interlocuteurs. Au fur et à mesure que la discussion progresse, les positionnements s'affinent et peuvent faire surgir de nouvelles entités suscitées par la concertation elle-même.

## Introduction

La demande de participation du public aux décisions publiques est un phénomène croissant qui impacte progressivement l'ensemble des politiques publiques. Les politiques de l'environnement, peut-être du fait de leur développement récent et de leurs conséquences dans la vie quotidienne des habitants, ont souvent été précurseurs de cette évolution.

De nombreuses initiatives institutionnelles visant à créer les conditions d'une gouvernance participative ont été mises en place depuis de nombreuses années. On peut notamment citer :

- Loi « Bourchardeau » du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement prévoyant qu'un projet d'aménagement susceptible de porter atteinte à l'environnement doit être soumis à l'avis du public ;
- Circulaire Bianco du 15 décembre 1992 relative à la concertation publique sur les grands projets d'infrastructures ;
- Loi Barnier du 2 février 1995 qui inscrit dans la loi « *le principe de participation, selon lequel chaque citoyen doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement* » et qui crée « *une commission dite « Commission nationale du débat public* » (article 1er) ;
- Convention Aarhus du 25 juin 1998, ayant conduit à la Directive 2003/4/CE du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et indirectement à la Directive INSPIRE du 14 mars 2007, établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne, aux fins des politiques environnementales communautaires et des politiques ou des activités de la Communauté susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement.

L'instauration de dispositifs de concertation n'a certes pas toujours abouti à une complète réussite. On peut ainsi penser à la mise en place des comités régionaux des transports institués par la LOTI du 31 décembre 1982 ou des conférences régionales d'aménagement et de développement du territoire décidées par la loi du 25 juin 1999. D'autres instances ont également connu des réussites mitigées, comme les conseils de développement créés dans le cadre de pays institués par la même loi du 25 juin 1999. **La question posée pour la pérennité de ces instances est généralement celle de leur faible capacité à peser sur les décisions publiques.** Certaines démarches, comme le lancement de NATURA 2000, ont par ailleurs connu des difficultés d'acceptation

sociale, qui auraient sans doute pu être évitées avec un processus de mise en œuvre d'emblée plus communicant et participatif.

Pour ce qui concerne les parcs, l'enjeu est d'autant plus important que la France s'est engagée, dans le cadre international en application de la convention sur la biodiversité conclue en 1992, à développer la surface des aires naturelles protégées, terrestres ou marines. Ainsi, la loi Grenelle prévoit que 2 % au moins du territoire terrestre métropolitain soient placés dans les dix ans sous protection forte, grâce notamment à la création de 3 nouveaux parcs nationaux. De même « *la création d'aires marines protégées [devra permettre de] couvrir, en incluant notamment le réseau Natura 2000 en mer et la création de parcs naturels marins, 10 % des eaux placées sous la souveraineté de l'État dans les limites de la mer territoriale, d'ici à 2012 en métropole, et d'ici à 2015 dans les départements d'outre-mer .* »<sup>10</sup>

La démarche mise en place dans le cadre du Grenelle de l'environnement et sa réussite technique, politique et médiatique ont amené le chef de l'État à souhaiter « *que, pour tous les grands projets, tous, par exemple ceux soumis à enquête publique, la décision négociée « à cinq » se substitue à la décision administrative* »<sup>11</sup>. C'est dans ce cadre que s'inscrit le présent rapport, comme éclairage du questionnement adressé au conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) par la commissaire générale au développement durable (CGDD) concernant « *l'application de la gouvernance à 5 dans les méthodes de concertation nationale et locale* ».

De nombreux travaux ont été menés récemment sur la gouvernance environnementale : le rapport de synthèse du groupe 5 du Grenelle de l'environnement : « Construire une démocratie écologique : institutions et gouvernance », le rapport final du comité opérationnel 24 présenté par Bertrand Pancher et celui de Corine Lepage sur la gouvernance écologique remis le 4 janvier 2008 .

Concernant les espaces naturels il faut citer le rapport établi par Dominique Julien La Bruyère, au nom du comité économique et social, sur « La gouvernance locale des aires protégées et des espaces dédiés à la conservation de la biodiversité » de septembre 2008, ainsi que les rapports de l'UICN sur l'état des lieux du droit en matière de « gouvernance et diversité » en France (2006) et dans le monde (2008)...

L'objet de ce rapport n'est pas de revenir sur l'analyse juridique ou institutionnelle de la gouvernance participative<sup>12</sup>, mais d'aborder cette problématique au travers d'une étude de cas sur les parcs nationaux. Appuyées à l'origine sur une notion de concurrence entre activités humaines et protection de l'environnement conduisant à une sanctuarisation des espaces, les règles relatives à la création et à la gestion des parcs nationaux, n'ont évolué

<sup>10</sup> LOI n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement - article 23

<sup>11</sup> Discours prononcé le 25 octobre 2007 lors de la clôture du Grenelle de l'Environnement

<sup>12</sup> Objet dans le cadre de cette mission d'un rapport sur les outils juridiques de la gouvernance (Philippe Iselin CGEDD - octobre 2009)

que récemment (loi du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux<sup>13</sup>) vers des principes de gouvernance participative. Cette évolution a été rendue nécessaire du fait de l'échec de tous les projets de création de nouveaux parcs nationaux après celui de Guadeloupe intervenu en 1989.

La raison de ces échecs successifs semble avoir reposé principalement sur trois points de nature sociétale se recouplant en partie :

- une contestation croissante du poids de l'État central ;
- la revendication d'une plus grande participation des acteurs locaux au processus de création et de gestion des parcs ;
- l'évolution de la doctrine en matière d'espaces naturels protégés.

Suite à la loi de 2006, plusieurs parcs ont été créés : parcs nationaux de la Guyane (27 février 2007) et de la Réunion (5 mars 2007) ; parc naturel marin d'Iroise (28 septembre 2007). D'autres projets sont aujourd'hui à l'étude : parc national des Calanques (arrêté de prise en considération publié au JO du 5 mai 2009) ; parc national forestier « entre Champagne et Bourgogne » (GIP de préfiguration en cours de création).

De même, plusieurs projets de parcs naturels marins ont fait, ou devraient faire prochainement, l'objet d'un lancement officiel : Côte Vermeille ; Estuaire de la Gironde et les Pertuis charentais ; Mayotte ; les trois estuaires de la Somme, de l'Authie et de la Canche ; Arcachon ; Baie du Mont Saint Michel/Rance ; Bretagne Sud ; Martinique ; Corse.

Parmi les créations récentes de parcs, celui du parc marin dans la mer d'Iroise apparaît particulièrement intéressant en termes de processus. Envisagé à l'origine comme parc national, sa création n'a été possible qu'après l'adoption de règles de gestion moins contraignantes que celles des parcs nationaux au travers des parcs naturels marins instaurés par la loi du 14 avril 2006.

Après un examen du cadre de gouvernance posé par le Grenelle de l'environnement, ce rapport s'efforce d'analyser, en s'appuyant sur l'exemple du parc marin d'Iroise, les modes d'association des acteurs dans le cadre de la création de parcs nationaux et de parcs naturels marins, en application de la loi du 14 avril 2006, et d'en tirer des éléments d'expérience pour une extension de l'application des principes de gouvernance « à cinq ».

---

<sup>13</sup> JO n° 90 du 15 avril 2006

## 1. Un cadre de gouvernance posé par le Grenelle de l'Environnement

### 1.1. La notion de « gouvernance à cinq »

La commission générale de terminologie et de néologie définit la gouvernance comme la « *manière de concevoir et d'exercer l'autorité d'une entreprise, d'une organisation, d'un État.* ». Elle note également que « *la gouvernance s'apprécie non seulement en tenant compte du degré d'organisation et d'efficience, mais aussi et surtout d'après des critères tels que la transparence, la participation, et le partage des responsabilités* »<sup>14</sup>.

Dans son rapport<sup>15</sup>, Philippe Iselin considère qu'elle peut être entendue de plusieurs manières :

- elle regrouperait tous les outils de participation et de concertation, et serait l'aboutissement de la « **démocratie participative** » ;
- elle serait comprise comme la représentation de la **généralisation des partenariats**, qui sont présents en amont comme en aval du processus de décision ;
- elle remplacerait le **concept de gouvernement** qui ne serait plus en capacité de décrire la nouvelle réalité (émergence de nouveaux acteurs, complexité accrue des phénomènes politiques et sociaux...) ;
- elle serait apparentée à un **processus d'incitation** envers certains partenaires, pour promouvoir une certaine éthique de développement.

La notion de gouvernance apparaît ainsi à la fois comme un mode d'exercice de l'autorité, la remise en cause d'un mode de décision centralisé et une participation directe au processus de définition de l'action publique.

Le terme de « gouvernance » se situe dans le prolongement des principes de « management » importés du Japon via les USA dans les années 1980. Issu du monde de l'entreprise, le concept a été transposé à la sphère publique au travers du « management public ». Il renvoie également à la notion européenne de « comitologie » consistant à déterminer un processus organisationnel d'élaboration d'une décision.

L'expression « gouvernance à cinq » se réfère directement au nombre de collèges mis en place dans le cadre du Grenelle de l'environnement. Il est clair que le nombre de cinq

---

<sup>14</sup> J.O du 22 avril 2009

<sup>15</sup> Cf. supra note 3

doit être considéré comme indicatif. D'autant que dans le cadre du Grenelle lui-même, un sixième collège constitué de personnes associées a été ajouté quasiment systématiquement aux cinq collèges initiaux. Une des interrogations posées par le CGDD dans le cadre de sa commande, porte d'ailleurs sur la valeur de ce nombre. Le terme de « gouvernance à cinq », fréquemment utilisé en référence à la méthode du Grenelle, sera donc utilisé dans ce rapport de manière générique, sans donner au nombre cinq une valeur normative.

## 1.2. La notion de gouvernance dans le projet de stratégie nationale de développement durable

La gouvernance est le neuvième défi-clé du projet de stratégie nationale de développement durable. Dans le projet de texte diffusé le 30 octobre 2009, la gouvernance est définie comme « *une façon différente de prendre des décisions, avec une multiplication des lieux et des acteurs impliqués dans cette décision. [...] Elle est ainsi] fondée sur le partenariat, l'interaction entre l'Etat, les collectivités territoriales et les acteurs de la société.* »

Au travers de la mise en oeuvre des engagements du Grenelle relatifs « à l'instauration d'une démocratie écologique », le projet de SNDD insiste sur des principes de *transparence, de culture commune, d'appropriation et de dialogue*, renforçant la *compréhension mutuelle*. Elle définit pour ce faire trois objectifs opérationnels :

- faire une priorité de la production et de l'accès à l'information en matière de développement durable
- appliquer la transversalité aux méthodes de travail et associer les parties prenantes aux prises de décisions
- réaliser 1000 agendas 21 locaux d'ici 2012 et aboutir à au moins 250 agendas 21 locaux reconnus au titre du dispositif de reconnaissance national<sup>16</sup>

Le projet de SNDD insiste notamment sur la nécessaire cohérence et la bonne gouvernance à l'échelle des territoires. Il invite pour cela à promouvoir « *l'utilisation par les territoires du référentiel national d'élaboration et d'évaluation des agendas 21 locaux et des projets territoriaux de développement durable pour intégrer le développement durable dans les projets comme les parcs naturels régionaux, les plans climats territoriaux, les chartes pour l'environnement, les schémas d'aménagement et de gestion des eaux, les schémas d'orientation et de cohérence territoriale (SCOT).* »<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> La SNDD adoptée en 2003 visait la réalisation de 500 Agendas 21 à l'horizon 2008. En mars 2009, la France comptait près de 550 Agendas 21 locaux dont 101 projets reconnus par l'Etat .

La mise en oeuvre d'une gouvernance partagée efficace nécessite de « *définir les principes de la concertation, clarifier les modalités de prise de décision et être transparent sur l'ensemble du processus comme sur les modalités de prise de décision.* »<sup>18</sup>.

### 1.3. La méthode mise en place pour le Grenelle de l'Environnement

Le Grenelle de l'environnement a mis en place un outil original et innovant à plus d'un titre de gouvernance participative, notamment par l'ampleur donnée à la concertation, par l'engagement a priori du Gouvernement à mettre en œuvre les propositions produites et par le dispositif devant en assurer le suivi :

- *une démarche de type participatif regroupant un nombre significatif d'organismes et de personnalités d'horizons différents que l'on peut regrouper en cinq catégories dénommées « collèges » : l'État, les collectivités locales, les ONG, les employeurs et les salariés. [A noter d'ailleurs l'existence d'un sixième collège au sein des groupes de travail, regroupant des personnes morales associées : associations, établissements publics, unions nationales...]* ;
- une structuration de la démarche de production en quatre temps :
  - six groupes de travail pilotés par des personnalités reconnues qui élaborent des propositions d'action,
  - une consultation des Français, des collectivités, des parlementaires...,
  - une organisation de tables ronde avec une publication des conclusions,
  - un travail de mise en œuvre des engagements du Grenelle ;
- *un engagement a priori du Gouvernement à mettre en œuvre les conclusions des tables rondes* ;
- *la mise en place de chantiers* prenant, dans leur grande majorité, la forme de comités opérationnels (comop dans le jargon « grenellien »), de groupes d'études, de groupes ad-hoc ou de missions parlementaires.

Ils sont pilotés par un parlementaire ou une personnalité reconnue dans le domaine, assisté d'un ou deux cadres de l'État.

Les rapports de propositions sont remis directement au ministre ;

<sup>17</sup> Version du 30 octobre 2009 pp. 41-42. Le projet de SNDD reprend également l'engagement de l'Etat à réaliser 10 parcs naturels marins et 3 parcs nationaux d'ici 2012, à mettre en place 8 réserves naturelles nouvelles par an, à achever le réseau Natura 2000 en mer et à accélérer la création (p.18)

<sup>18</sup> Idem p. 40

- *une équipe de suivi constituée au sein des services de l'État (CGDD).*

Chaque membre de l'équipe de suivi est responsable d'au moins un domaine (par exemple : bâtiment, transports, énergie-climat, consommation, recherche, etc.), couvrant à la fois plusieurs chantiers (et donc plusieurs comités opérationnels) et des sujets transverses à ces chantiers. Le rôle de ces responsables de domaine est de faciliter les travaux des comités opérationnels, en soutenant les pilotes et les chefs de projets. Ils jouent également un rôle transversal, s'agissant de la cohérence des propositions émanant des différents chantiers.

L'équipe de suivi travaille en liaison étroite avec une cellule de quatre personnes chargées du chiffrage budgétaire, économique et financier des mesures proposées par les Comop ;

- *une évaluation environ toutes les six semaines par le Comité de suivi, sous la présidence du ministre d'État, de l'avancement des travaux ;*
- *un rapport de suivi et d'évaluation du Grenelle Environnement soumis chaque année au Parlement.*

Le processus du Grenelle s'est ainsi développé à partir d'une méthodologie de projet visant à produire dans un délai court des orientations devant être traduites dans des textes législatifs et réglementaires. Plus qu'un simple mode d'organisation, il a été énoncé comme l'expression d'une référence ayant vocation à s'étendre à l'ensemble des domaines d'action de l'État.

Les différents exercices de « Grenelle » ne doivent cependant pas occulter la mise en œuvre antérieurement des principes de concertation/négociation pluripartites dans de nombreuses procédures publiques, dans les grands débats nationaux (aménagement du territoire) ou dans la tenue d'états-généraux (éducation, santé, Outre-Mer...).

A un niveau plus opérationnel, l'Etat a souhaité assujettir certaines de ses décisions à la mise en place d'un large processus de concertation. Ainsi, la procédure de création d'un parc marin en mer d'Iroise s'est déroulée, dès l'origine et à la demande express des ministres successifs, selon un mode de gouvernance partagée.

## 2. La longue gestation d'un parc marin en mer d'Iroise

Lancée au tout début des années quatre-vingt dix, la création du parc marin d'Iroise a été conçue dès l'origine sur la base d'une « *concertation approfondie avec l'ensemble des usagers de la zone concernée* », dans le cadre d'une « *coopération étroite des différents acteurs, administratifs, socioprofessionnels, associatifs, scientifiques* », afin que « *tous les intérêts sociaux, économiques, professionnels et scientifiques représentés en mer d'Iroise puissent s'exprimer au sein des groupes de travail* ». L'ambition était ainsi de « *constituer une expérience de gestion partagée, un outil novateur d'une nouvelle démocratie de proximité au service de leurs ambitions* »<sup>19</sup>.

Ces principes, énoncés dans le cadre d'application de la loi sur les parcs nationaux du 22 juillet 1960, ont eu cependant du mal à s'accommoder d'un cadre juridique dirigiste et centralisé vieux de plus de trente ans au moment du lancement du projet. Le décalage entre le discours politique et la lettre des textes a en partie favorisé, en contrepoint, des évolutions de doctrine en matière de gestion des espaces naturels. Ainsi, dans le cas du parc Iroise, une approche écosystémique prenant en compte la diversité des biocénoses et visant à conserver les équilibres au sein d'un espace large, objet d'usages multiples, s'est progressivement substituée à une conception privilégiant une politique de sanctuarisation de territoires restreints et à fort enjeu patrimonial.

C'est en partie cette double mise en tension des fondements réglementaires et doctrinaux du projet de parc national qui a été à l'origine des principaux conflits apparus au cours des dix premières années de son élaboration. Au moment de la première consultation, en 2000, des oppositions d'un autre ordre sont apparues, liées à la préservation des libertés d'usages locaux, coutumiers ou non.

Une des caractéristiques du processus du parc marin d'Iroise a été le rôle actif joué par les scientifiques, certains grands élus, les représentants des professionnels de la mer et les administrations de l'État. Ces acteurs étaient d'ailleurs déjà impliqués dans les outils de protection mis en place précédemment.

---

<sup>19</sup> Citations extraites des déclarations et lettres ministérielles de 1991, 1994, 1996 et 2002



*Périmètre actuel du parc naturel marin d'Iroise*

## 2.1. Une chronologie complexe : une valse à quatre temps<sup>20</sup>

Le processus d'élaboration d'un parc national marin en mer d'Iroise a connu trois phases avant son abandon provisoire en 2005 du fait de l'annonce d'une nouvelle loi, et sa création sous la forme d'un parc naturel marin en 2007.

### 2.1.1. Premier temps : un consensus en trompe l'œil

#### *a) Une suite logique aux actions de protection menées depuis plus de 50 ans en mer d'Iroise*

L'idée de création d'un parc national marin en mer d'Iroise a été lancée dès la mise en place d'une réserve de biosphère en 1988. A ce stade, trois organismes portent le projet : le parc naturel régional d'Armorique (PNRA présidé par Jean-Yves Cozan), la délégation régionale à l'architecture et à l'environnement (DRAE) et la société d'étude et de protection de la nature en Bretagne (SEPNB), devenue Bretagne Vivante en 1998.

<sup>20</sup> L'historique du projet de parc a été rédigé à partir de publications, de compte-rendus de réunions et d'articles de presse et complété par divers entretiens. Il s'appuie tout particulièrement sur les ouvrages de **Véronique van Tilbeurgh** : « Mer d'Iroise : négociations sur le principe de protection » (2007) ; de **Jean-Eudes Beuret** : « La conduite de la concertation : Pour la gestion de l'environnement et le partage des ressources » (2006) ; sur l'article collectif rédigé sous la direction de **Jean Boncoeur** : « La gouvernance des aires marines protégées : le projet de parc marin en Iroise, un exemple de processus participatif ? » (2007) et sur celui de **Geneviève Rousseau** : « Le Parc naturel marin d'Iroise : une création houleuse et passionnante » (2008)

C'est un courrier du secrétaire d'État chargé de l'environnement, Brice Lalonde, qui annonce au président du parc naturel régional d'Armorique le déblocage des premiers crédits d'études, courrier suivi par une annonce du DRAE lors de la conférence maritime de l'Atlantique du 20 mars 1991.

La création d'un parc national marin d'Iroise peut apparaître alors comme l'aboutissement logique d'un processus de protection démarré dès 1932 en mer d'Iroise et amplifié sous l'impulsion de la SEPNB, association composée de scientifiques issus pour la plupart de l'Université de Bretagne Occidentale (UBO), créée en 1958. Le travail de la SEPNB, diffusé au travers notamment de la revue Penn-ar-Bed, fait autorité. L'association est à l'origine de plusieurs réserves naturelles, de la création du parc naturel régional d'Armorique (PNRA) et de la réserve de biosphère de la mer d'Iroise<sup>21</sup>, qui réunit scientifiques, élus et professionnels dans ses instances de pilotage.

*b) Un parc national conçu dans un premier temps comme « le bras armé » institutionnel de la réserve de biosphère de la mer d'Iroise*

Le projet de création d'un parc national en mer d'Iroise a été placé sous le pilotage technique de la DRAE/DIREN. Il est conçu dans un premier temps comme un prolongement exécutif de la réserve de biosphère qui constitue la référence du premier avant-projet, tant dans sa dimension spatiale, dans ses objectifs et dans la composition des groupes de travail<sup>22</sup>.

Un premier comité de pilotage est institué sous l'autorité conjointe du préfet maritime et de préfet de département. Dans un premier temps, il est composé pour l'essentiel des membres de la réserve de biosphère. Il se réunira peu cependant, ne permettant pas de constituer un véritable lieu de dialogue entre les différentes parties prenantes.

Trois groupes de travail sont créés, correspondant aux trois principales dimensions d'un parc national :

---

<sup>21</sup> Une réserve de biosphère est une aire écologique représentative dotée de trois fonctions se renforçant mutuellement : conservation, développement durable et soutien logistique à la recherche scientifique et à l'éducation. L'ensemble des réserves de biosphère forme un réseau mondial où se tissent des échanges d'expérience et de connaissance. Les réserves de biosphère font partie d'un programme scientifique de l'UNESCO.

Les réserves de biosphère sont organisées en trois zones qui sont interdépendantes :

- une aire centrale
- une zone tampon
- une aire de transition

Seule l'aire centrale nécessite une protection juridique et peut donc correspondre à une aire protégée déjà existante, par exemple une réserve naturelle ou un parc national.

<sup>22</sup> Située à l'intérieur des limites du Parc Naturel Régional d'Armorique, la réserve de biosphère d'Iroise s'étend sur 20 600 hectares et comporte deux îles habitées (Ouessant, 1 500 hectares, et Molène, 75 hectares) ainsi qu'un archipel constitué d'une vingtaine d'îlots (situés sur le territoire communal du Conquet). La partie marine est comprise jusqu'à l'isobathe -20 mètres.

## Conseil général de l'environnement et du développement durable

- la dimension scientifique, pour la définition du périmètre et des modes de gestion de la zone centrale (pilotage SEPNB) ;
- les dimensions économique et politique, pour les actions de développement et de soutien aux activités en zone périphérique (pilotage PNRA) ;
- la dimension juridique pour l'organe de gestion du parc (pilotage DRAE).

Un premier projet de périmètre est établi :

- une zone centrale constituée des zones centrales et tampon de la réserve de biosphère ainsi que des sites littoraux classés des îles habitées, zone rapidement élargie au sud de l'archipel de Molène et aux abords de l'île de Sein ;
- une zone périphérique constituée de la partie habitée des îles.

Une esquisse de décret de création est préparée en novembre 1994.

Les membres du comité de pilotage sont a priori favorables au projet de parc national, même s'ils n'en saisissent pas nécessairement toutes les conséquences pratiques et juridiques. Les travaux menés entre 1991 et 1994 ne font pas apparaître de réelle opposition, jusqu'à ce que de nouveaux modes de gestion, préfigurateurs du futur statut préconisé, commencent à être mis en place dans le cadre de la réserve de biosphère.

### c) *Une rupture du consensus initial entre les acteurs*

Le consensus initial apparent éclate lorsque les responsables scientifiques de la réserve de biosphère commencent à mettre en application des règles strictes de gestion et envisagent d'interdire l'exploitation d'un champ de laminaires. Les géomorphologues dénoncent alors le manque d'objectivité et de transparence du processus de négociation et notamment le fait que les scientifiques ont une position de juge et partie, intervenant à la fois en tant qu'experts et énonçant les règles de gestion.

Cet incident amène les pêcheurs à contester le principe de sanctuarisation des espaces de la zone centrale, dans lesquels évoluent les espèces considérées comme emblématiques de la mer d'Iroise que sont le phoque gris et le grand dauphin, mais qui constituent également d'importantes zones de pêche et d'exploitation des champs d'algues. Les discussions font de plus ressortir les différences entre le cadre souple d'une réserve de biosphère et le caractère plus contraignant d'un parc national.

Dans ce premier temps, les scientifiques et le parc naturel régional d'Armorique, gestionnaires ensemble de la réserve de biosphère, apparaissent comme les véritables leaders du projet, avec l'appui de la DRAE/DIREN. Les scientifiques souhaitent mettre en place une protection rigoureuse de l'ensemble et exclure, ou limiter strictement, les activités anthropiques. Pour le PNR, la création d'un parc national peut constituer une opportunité de développement et un apport financier au profit des îles. Les représentants

des professionnels peinent par contre à y trouver leur place et ont le sentiment d'un projet se construisant contre eux.

### 2.1.2. Deuxième temps : la mise en place d'une gouvernance plus participative et la promotion d'une approche systémique du développement durable

#### *a) La relance du projet par une mission spécifique à la recherche d'un compromis entre les acteurs*

Au cours de la première phase, le comité de pilotage ne se réunira que deux fois, en 1991 et en décembre 1994. De même, les groupes de travail ne se sont que très peu réunis, les discussions se faisant davantage au sein des instances de la réserve de biosphère.

La direction régionale de l'environnement (DIREN)<sup>23</sup>, trop éloignée pour assurer le pilotage effectif du projet au nom de l'État, souhaite un relais technique local. La préfecture du Finistère, la DIREN et le président du PNRA demandent alors la nomination d'un chargé de mission pour conduire le projet. Celui-ci est nommé en septembre 1996, après que le comité interministériel de la mer ait émis un avis favorable sur le principe de création d'un parc. Officiellement secrétaire du comité de pilotage et donc placé sous l'autorité des deux préfets qui le co-président, le chargé de mission relève hiérarchiquement de la direction de la Nature et des Paysages (DNP), tout en étant placé sous la tutelle technique de la DIREN. Positionnement complexe donc, mais qui lui fournit une relative autonomie fonctionnelle.

Avant toute recherche de structuration juridique, le responsable de la mission souhaite mettre en place une nouvelle démarche de travail consistant à dresser un inventaire des questions soulevées par la création du parc, à analyser les buts à lui assigner, puis à définir son périmètre. Il se démarque ainsi des services du ministère de l'environnement qui lui demandent la production rapide d'un projet de périmètre et d'une ébauche de statuts.

L'arrivée du chargé de mission permet de mettre en place un nouveau mode de gouvernance plus concerté du projet. Il commence par procéder à des consultations bilatérales qui lui permettent de constater un certain nombre de malaises portant notamment sur la grande étroitesse du périmètre et sur le caractère très littoral, et très peu maritime du projet. Il constate également l'existence d'attentes diverses de la part des partenaires locaux.

Il organise différents groupes d'expression reposant moins sur les thématiques fonctionnelles que sur les types d'usages. Il en ressort un certain nombre d'attentes plus ou moins convergentes notamment en matière de biodiversité.

Sur ces bases, le chargé de mission propose une modification des instances d'élaboration. Il commence par modifier la composition du comité de pilotage en y

<sup>23</sup> Crée en 1991

introduisant des associations de loisirs et des élus locaux insulaires. De même, la composition du groupe de travail scientifique est modifiée : les instituts de recherche de type IFREMER et INRA y sont mieux représentés ; les gestionnaires du milieu (comités des pêches, ONCFS...) participent désormais aux travaux. Le choix des experts, notamment scientifique, effectué par le responsable de mission repose sur la possibilité de construire un travail collectif pluridisciplinaire autour des objectifs du projet.

### *b) L'établissement d'un nouveau périmètre élargi*

Dès 1997, la mission propose de s'affranchir des limites de la réserve de biosphère et d'élargir le périmètre du futur parc à la baie de Douarnenez. Après que le ministère de l'environnement puis le comité de pilotage en aient approuvé le principe, une étude scientifique valide en 1999 le nouveau périmètre, sur la base d'une approche écosystémique. Il permet de prendre en compte les frayères et s'appuie sur l'analyse des réseaux trophiques de la mer d'Iroise, répondant ainsi aux préoccupations des comités locaux des pêches.

Les pêcheurs obtiennent également l'assurance de la création et du pilotage, dans le futur parc, d'une commission halieutique chargée d'élaborer les plans de gestion.

Ce nouveau périmètre, qui dépasse largement celui du PNR d'Armorique, rencontre par contre l'hostilité de son président. Le PNR perd en effet une partie de sa légitimité à assurer la gestion de la zone périphérique. De plus, l'élargissement du périmètre est susceptible de générer une plus grande dispersion des moyens budgétaires pour le développement local.

### **2.1.3. Troisième temps : l'entrée en lice de la population et des usagers non professionnels**

#### *a) Une consultation publique en demi-teinte*

La consistance du projet de parc commence à se stabiliser vers 1999/2000. Le nouveau périmètre est validé par le ministère de l'environnement à l'automne 1998, avec l'appui du directeur de cabinet du ministre et malgré le scepticisme des services centraux. De nouvelles études, dont l'étude scientifique sur le grand périmètre, sont alors produites dans la perspective de la consultation à venir.

L'établissement du dossier de consultation est précédé de 36 réunions dans les communes et dans les comités locaux des pêches. La consultation officielle s'adressant à un public d'élus, de professionnels et d'associatifs, se tient au cours de l'année 2000.

#### *b) Peu d'enthousiasme, beaucoup de scepticisme, mais pas non plus de franche opposition*

De manière générale, lors de la consultation, les aspects juridiques sont perçus comme trop imprécis, voire contradictoires, et ne faisant pas suffisamment ressortir les contraintes générées par un statut de parc national. Le dossier publié est considéré également comme souffrant d'un déficit d'explications. Les notions de développement

durable ou de gestion partagée, mises désormais en avant, ne sont pas suffisamment définies et donc mal comprises par l'ensemble des auditoires.

La consultation fait notamment ressortir la crainte d'une remise en cause des « us et coutumes » propres aux sociétés îliennes<sup>24</sup>. La qualité du milieu marin d'Iroise est considérée par les îliens comme le produit d'une pratique ancestrale équilibrée de la gestion de la ressource naturelle. Ils considèrent donc qu'il n'y a pas de raison à remettre en cause ou à contraindre les anciens usages.

Un décalage significatif apparaît ainsi entre la proposition officielle de l'État et les préoccupations locales. Les enseignements de la consultation mettent davantage en avant la conception d'un parc « espace de concertation entre les différents usagers du milieu » que celle de « conservatoire d'un écosystème remarquable » défendue par l'État.

Malgré ces réserves importantes, la consultation ne fait pas apparaître de franche hostilité au projet. Il représente pour beaucoup un espoir de développement susceptible « de créer des activités nouvelles pour y fixer des jeunes et d'y soutenir très fortement quelques projets, notamment liés aux produits de la mer »<sup>25</sup>. Les scientifiques y sont favorables, de même que les pêcheurs professionnels et la majorité des communes, notamment les communes continentales. Au total, 27 avis favorables sur une quarantaine d'avis recueillis formellement. À ce moment, pour beaucoup de protagonistes, la création d'un parc national marin d'Iroise semble être en bonne voie.

### c) Une reconnaissance officielle du projet de parc national

Sur cette base, le CNPN<sup>26</sup> et le comité interministériel des parcs nationaux donnent un avis favorable. Le CIADT<sup>27</sup> de Limoges valide les enveloppes de crédits et l'arrêté de prise en considération est publié au JO du 28 septembre 2001.

Un changement intervient à la tête de la mission et un schéma des négociations pour la création effective du parc est arrêté à l'automne 2001 avec la création de quatre groupes de travail concernant :

- la conservation du patrimoine ;
- la gestion halieutique ;
- le développement durable des îles ;
- le tourisme durable du littoral.

<sup>24</sup> En fait, des pratiques davantage tolérées que légales

<sup>25</sup> Intervention de Mme Callac-Ollivier, mairesse de Molène, au comité de pilotage du 23 septembre 2003

<sup>26</sup> Conseil nationale de protection de la nature

<sup>27</sup> Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire

*d) La structuration d'une nouvelle opposition autour des usagers non professionnels*

La perspective d'un aboutissement de la procédure de création du parc génère cependant en 2002 la structuration d'une opposition déterminée, l'association de défense et de valorisation des îles et du littoral de la mer d'Iroise (ADVILI), associant des pêcheurs retraités qui continuent à exercer une activité privée en marge de la légalité, et des usagers plaisanciers. Les revendications de cette association, rappelées lors du comité de pilotage du parc national marin d'Iroise du 25 mars 2005, portent principalement sur deux points :

- « les ressources de la mer n'appartiennent à personne ou à tout le monde, et sa gestion incombe à ses utilisateurs qu'ils soient pêcheurs professionnels, de loisir ou à pieds » ;
- « farouchement contre cette tentative de main mise de l'État sur ce que nous considérons comme notre territoire et notre mode de vie ».

Cette opposition semble également porter, malgré les assurances réitérées des responsables du projet, sur la crainte d'une superposition de structures et de contraintes réglementaires conduisant à un renforcement des pouvoirs de police.

Certains évoqueront à ce propos la notion de « conflits imaginaires »<sup>28</sup> pour qualifier un rejet s'appuyant davantage sur des suspicions et des anticipations que sur le contenu explicite du projet. En contrepoint une association pour la création du parc marin d'Iroise voit le jour en 2003, mais sans parvenir à obtenir une audience similaire.

**2.1.4. Quatrième temps : la remise en cause d'un cadre juridique inadapté aux espaces marins**

Tout au long du processus de création d'un parc national marin en mer d'Iroise, un écart de fait s'est creusé entre les attentes du terrain, le discours officiel de l'État et l'état de la législation en vigueur. Cet écart est notamment le fruit d'un cadre juridique inapproprié au cas particulier des aires marines, reposant sur des bases doctrinales de protection ne correspondant plus totalement aux orientations de développement durable et apparaissant contradictoires avec la mise en place de nouveaux modes prônés de gouvernance.

*a) La volonté affichée d'une élaboration participative du projet*

En effet, dès le démarrage du projet, des principes de large adhésion et de conception participative ont été mis en avant :

---

<sup>28</sup> Jean-Eudes Beuret, La conduite de la concertation Ed. L'Harmattan 2005 p.147

- **20 mars 1991** : la déclaration du représentant de la DRAE à la conférence maritime annonce une concertation approfondie avec l'ensemble des usagers de la zone concernée ;
- **1994 : courrier du ministre de l'environnement** : « *l'élément essentiel du dispositif reste la question de la gestion du milieu marin. Celle-ci ne pourra se faire que grâce à la coopération étroite des différents acteurs, administratifs, socioprofessionnels, associatifs, scientifiques* » ;
- **octobre 1996 : courrier du ministre de l'environnement** :
  - promouvoir et participer à l'organisation d'un développement économique durable de la zone périphérique,
  - « que tous les intérêts sociaux, économiques, professionnels et scientifiques représentés en mer d'Iroise puissent s'exprimer au sein des groupes de travail » ;
- **novembre 2002 : courrier du ministre de l'écologie et du développement durable** demandant de reprendre la concertation entre tous les acteurs visant à constituer une expérience de gestion partagée, un outil novateur d'une nouvelle démocratie de proximité au service de leurs ambitions :
  - nouvelle approche des relations entre l'homme et l'environnement,
  - démarche concertée, pour un projet de territoire partagé conjuguant protection et développement.

L'écart entre l'énoncé de cette volonté politique retirée et les textes régissant les parcs nationaux a engendré un malaise à l'échelle locale, l'État n'étant pas en mesure d'apporter des réponses claires aux questionnements locaux sur le *comment*. Lors de la consultation de 2000, nombre de communes ont ainsi refusé de se prononcer, considérant que le dossier soumis à consultation ne faisait pas apparaître les éventuelles contraintes liées au nouveau statut.

*b) La législation de 1960 : un outil juridique inadapté au milieu marin*

La loi sur les parcs nationaux du 22 juillet 1960, en vigueur à ce moment, est une loi de type dirigiste dont les bases ne sont plus en complète concordance avec les attentes sociales et politiques de la société des années 90. Édictée à l'origine dans un objectif de protection des espaces exceptionnels de haute montagne en partie menacés par le développement d'un tourisme de masse et industrialisé (notamment le plan neige), elle permettait à l'État de se doter de tous les moyens permettant de « [...] soumettre à un régime particulier et, le cas échéant, interdire à l'intérieur du parc la chasse et la pêche, les activités industrielles, publicitaires et commerciales, l'exécution des travaux publics et privés, l'extraction des matériaux concessibles ou non, l'utilisation des eaux, la circulation du public quel que soit le moyen emprunté, toute action susceptible de nuire au développement naturel de la faune et de la flore et, plus généralement,

*d'altérer le caractère du parc national. [...] réglementer, en outre, l'exercice des activités agricoles, pastorales et forestières. » (article 2 de la loi). Dans le périmètre de la zone centrale du parc, l'État, via le directeur de l'établissement public du parc, se substitue ainsi de fait au pouvoir des maires.*

Le conseil d'administration de l'établissement public du parc ne dispose que d'un pouvoir restreint visant à définir « *les principes de l'aménagement, de la gestion et de la réglementation du parc que le directeur doit observer.* » (article 14 du décret du 31 octobre 1961).

Le directeur dispose par contre de pouvoir propres étendus : « *Le directeur prend par arrêté les mesures nécessaires à l'application des sujétions, interdictions et réglementations édictées par la loi susvisée du 22 juillet 1960, le présent règlement (art. 36, 37, 38, 39, 40 notamment) et le décret créant le parc ; il accorde, dans le cadre de ces textes, toutes autorisations. Les arrêtés qu'il prend en ce qui concerne la police municipale et rurale le sont dans les conditions déterminées par ce décret. Il réglemente, notamment, l'accès, la circulation et le stationnement des personnes, des véhicules et des animaux sur les voies départementales ou communales et sur les chemins ruraux ; les attributions des maires prévues aux articles 75-9° du code de l'administration communale et 111, 213 et 394 du code rural lui sont transférées [\*police des cours d'eau, divagation des chiens, destruction des animaux nuisibles\*].* » (article 20 du décret du 31 octobre 1961).

L'essentiel du pouvoir de décision est de fait concentré dans les mains du directeur de l'établissement public.

Les étapes de validation définies par les textes réglementaires<sup>29</sup> ne fait état que d'avis divers fournis en préliminaire au décret de prise en considération d'un parc. Les acteurs et partenaires locaux sont ainsi confinés à l'expression d'un simple avis qui ne lie pas la décision de l'administration.

Les premiers parcs nationaux ont été créés assez rapidement après le vote de la loi et la parution du décret :

Parc national de la Vanoise	6 juillet 1963
Parc national de Port-Cros	14 décembre 1963
Celle des autres parcs métropolitains s'échelonnera jusqu'en 1979.	
Parc national des Pyrénées	23 mars 1967
Parc national des Cévennes	2 septembre 1970
Parc national des Écrins	27 mars 1973
Parc national du Mercantour	18 août 1979

<sup>29</sup> Décret du 31 octobre 1961

Le dernier parc national créé dans le cadre de la loi de 1960 sera celui de la Guadeloupe le 20 février 1989, au moment où l'idée de la création d'un parc national marin d'Iroise est lancée<sup>30</sup>.

Plusieurs tentatives de réforme ont été entreprises entre 1983 et 1994, avant la publication du rapport Giran de juin 2003, puis le vote d'une nouvelle loi en 2006.

Conçue à l'origine pour s'appliquer principalement à des territoires exceptionnels de haute montagne généralement inhabités et faiblement exploités, la législation de 1960 était par contre inadaptée à des espaces marins largement exploités. De plus, les menaces n'étaient pas de même nature que pour les parcs terrestres. Dans le cas de la mer d'Iroise, l'objectif était principalement de protéger certaines espèces emblématiques se situant au sommet de la chaîne alimentaire et favoriser le renforcement de la biodiversité.

Par ailleurs le domaine maritime est déjà largement géré par les administrations de l'État : préfet maritime, affaires maritimes, préfet de département (cf. schéma p .16). La création d'un parc national pouvait donc apparaître comme une superposition de structures et de réglementations contrôlées par l'État, même si ses anciens promoteurs considèrent ces aspects comme non rédhibitoires.

La loi du 14 avril 2006, en créant une nouvelle catégorie de parcs naturels marins, va permettre l'aboutissement du projet en mer d'Iroise. L'enquête publique sera conduite entre le 20 novembre et le 22 décembre 2006 et le décret de création du parc naturel marin d'Iroise sera signé le 28 septembre 2007.

## 2.2. La recherche d'un ajustement progressif entre le positionnement des acteurs, la justification scientifique du périmètre et les modes de gestion de l'espace

Pendant l'élaboration du projet de parc de nouveaux interlocuteurs sont apparus et d'importants changements de positionnement stratégique des partenaires initiaux se sont produits, y compris au sein de l'État.

### 2.2.1. Quatre types d'acteurs au centre du processus : les scientifiques, les pêcheurs, les administrations de l'État et la mission, et des spectateurs participatifs : les élus et le grand public

#### a) Les scientifiques

Le rôle de la communauté scientifique est apparu comme central depuis le démarrage de la démarche jusque vers 1999/2000. Dans la première phase du projet, l'interaction avec la gestion de la réserve de biosphère a cependant mis certains scientifiques dans une

---

<sup>30</sup> Parc « a minima », ne comportant pas de zone périphérique, et qui sera sensiblement élargi en 2007 par l'adjonction d'une zone optimale d'adhésion couvrant la quasi totalité de l'île

situation ambiguë, à la fois observateurs et acteurs, intervenant directement dans l'établissement des règles de gestion des espaces.

Appartenant initialement principalement à l'université de Bretagne Occidentale (UBO) et la SEPNB, beaucoup d'entre eux poursuivent des objectifs individuels de carrière ou d'exclusivité de leur champ de travail visant à renforcer leur reconnaissance sociale et professionnelle.

Un des enjeux de la phase d'élaboration du projet semble avoir été de tenter de dissocier clairement l'expertise scientifique et l'intervention militante. Certains observateurs ont ainsi pu parler « d'enjeux scientifico-affectifs » pour qualifier l'ambivalence du positionnement de certains scientifiques<sup>31</sup>. L'expertise scientifique est ainsi devenue peu à peu un enjeu de nature politique participant à l'instabilité du projet, et générant une difficulté à objectiver les enjeux scientifiques du futur parc.

### *b) Les pêcheurs professionnels*

La pêche professionnelle connaît des réalités sociales très diverses ainsi que des métiers et des sensibilités qui le sont tout autant. Ses représentants considèrent qu'il n'y a pas d'antinomie entre l'approche environnementale du milieu marin et l'avenir de leur activité et sont plutôt favorables à des mesures de protection permettant de favoriser la ressource. Analyse qui ne semble cependant pas toujours totalement partagée par la base.

Les pêcheurs se heurtent dans un premier temps aux scientifiques lorsque ceux-ci vont dans le sens d'une sanctuarisation de certains milieux, d'autant plus que ces espaces sont aussi ceux de leur activité professionnelle. Dès lors qu'ils ont l'assurance que le projet favorisera une meilleure gestion de la ressource halieutique et qu'ils pourront en contrôler les modalités, les tensions diminuent.

Entre 2001 et 2005, lorsque les oppositions locales ont tendance à se cristalliser, les comité locaux et le comité régional décident de soutenir explicitement et formellement le projet de parc en direction des élus locaux<sup>32</sup>. Lors de l'entretien le président du comité régional a fait part d'une même disposition d'esprit, sous réserve que la politique du parc ne génère pas de nouvelles contraintes, qu'il considère déjà nombreuses<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> Véronique van Tilbeurgh, op. cit. p. 170

<sup>32</sup> « Si dans le domaine terrestre, les missions d'une Aire naturelle protégée consistent essentiellement à préserver un patrimoine naturel et à organiser l'accueil du public, ce peut être bien plus dans le domaine maritime. En termes de concertation, notamment. Ainsi, l'AMP pourrait permettre aux différents «utilisateurs» de la mer d'évoquer des problèmes de cohabitation dans un cadre autre que conflictuel. Pêcheurs de loisirs, plongeurs, régatiers, professionnels, les intérêts sont trop souvent contradictoires. Associer les scientifiques (et leurs compétences), les acteurs de la société civile préoccupés par la qualité de l'environnement et les institutionnels, c'est là le moyen de réfléchir tous ensemble à une gestion durable et respectable de cette fragile ressource qui est notre «fonds de commerce». » (Gilles Bernard animateur du comité local des pêches d'Audierne – Espaces Naturels n°9 janvier 2005)

<sup>33</sup> Y compris celles imposées par la profession elle-même vis-à-vis de ses ressortissants

*c) Le parc naturel régional d'Armorique*

À l'origine, le PNRA va soutenir techniquement, politiquement et financièrement le projet de parc national, jusqu'au changement de position politique, lorsque la mission proposera un élargissement du périmètre.

Il est difficile de faire la part entre le positionnement du parc en tant qu'institution et celui de son président en tant qu'élu. L'inscription dans la nouvelle charte du parc, approuvée en novembre 1997, d'un article mettant le PNR en position de représentant ès-qualité du parc national dans la zone périphérique, a traduit un problème d'articulation entre les deux types de parcs sur un même espace, mais ne doit pas masquer les intérêts politiques personnels de son président Jean-Yves Cozan.

Lors du renouvellement récent de la charte, des ambiguïtés sont apparues dans la cartographie diffusée par le PNRA qui semblait intégrer des zones marines incluses dans le parc naturel marin d'Iroise. Cette question a été réglée au moment de la mise au point de la charte, et plus généralement par l'article 53 du projet de loi Grenelle II qui exclut juridiquement un tel recouvrement, priorité étant donnée aux parcs naturels marins.

*d) Les administrations de l'État*

La création de parcs nationaux relève de la responsabilité de l'État. C'est au travers d'un courrier ministériel et d'une déclaration de la DRAE que la phase préalable de création a été lancée. Pourtant, au démarrage, si le comité de pilotage était placé sous l'autorité du préfet de département et du préfet maritime, l'implication réelle de ces derniers dans le processus ne se fera que progressivement. Le portage effectif des groupes de travail entre le PNRA, les scientifiques et la DRAE est significatif d'un niveau relatif de l'implication de l'État à ce moment.

Ce n'est qu'à partir de 1996, soit 5 ans après le démarrage du projet, après la nomination du premier chargé de mission, que l'implication de l'État devient plus forte, après que le comité interministériel de la mer se soit prononcé favorablement, mais aussi au moment où la dimension politique du projet prend de l'importance du fait de l'opposition ouverte des pêcheurs puis du changement de position de J-Y Cozan, président du PNRA et élu ouessantin.

Cette implication de l'Etat se manifestera par une prise en charge plus directe du projet par les préfets maritime et de département, par la création de la mission et, à partir de 1997, par la prise en charge du dossier directement par le directeur de cabinet de la ministre<sup>34</sup>. A partir de ce moment, les aspects politiques et techniques du projet sont menés en parallèle, les premiers ayant tendance à l'emporter sur les seconds, notamment

---

<sup>34</sup> L'alternance politique issue des élections législatives et celle intervenue ultérieurement au niveau départemental constituent à l'évidence un facteur interagissant avec la gestion technique et administrative du projet de parc. Il en est de même des réseaux interpersonnels complexes qui transcendent les appartenances professionnelles et politiques

## Conseil général de l'environnement et du développement durable

lors de l'approbation par le ministère du grand périmètre, malgré l'avis réservé des services centraux.

La ligne politique exprimée par le ministre et son cabinet n'a pas été immédiatement acceptée et relayée par les services centraux du ministère. Certains responsables de cette administration sont favorables à une approche plus juridique, voire judiciaire, de la protection de la nature, l'urgence étant de mettre en place les conditions statutaires permettant de sanctionner les contrevenants. Des changements de personnes et une note de doctrine publiée en octobre 1999 permettront de clarifier les finalités d'un parc, considérant qu'il n'est pas suffisant de protéger le territoire contre les agressions externes pour le conserver, et qu'il faut également le gérer en fonction des objectifs définis. De plus, si elle prévoit de les réglementer, la loi de 1960 n'exclut pas les activités humaines des zones centrales des parcs nationaux<sup>35</sup>. De ces divergences ont découlé par moment une absence ou quasi absence de consignes claires vers le niveau local.

Pour la DIREN, en recherche de légitimité au cours des années 1990, le parc, conformément à la loi, est avant tout un espace naturel qu'il faut protéger des activités humaines. Elle se heurte de ce fait au scepticisme, voire à l'hostilité des administrations déconcentrées de l'État qui relayent le point de vue des exploitants de la mer, au premier rang desquelles l'administration des affaires maritimes qui s'interrogent au cours de cette période sur l'articulation de leurs missions de gestion et de police avec celles d'un parc national.

Pour la mission, l'enjeu est par contre l'acceptation du projet par les interlocuteurs locaux, ce qui passe par le principe d'une gestion intégrée acceptant les activités humaines.

À l'articulation entre les aspects politiques et techniques du projet, la mission a joué un rôle important de proposition en matière de méthode et de régulation entre les acteurs locaux et nationaux. Elle a joué de ce fait un rôle déterminant dans la réduction des tensions, notamment dans la gestion des relations entre l'administration centrale et le terrain.

La réelle entente entre le préfet maritime et le préfet de département et leur implication personnelle dans le dossier constitueront un atout essentiel favorable à son aboutissement. Gardant quoi qu'il en soit ses prérogatives sur la circulation maritime et n'étant pas soumis aux décisions d'un parc national pour les activités militaires, la Préfecture Maritime a été partie prenante et soutien actif du projet dès le début. C'est cependant le préfet de département qui a géré, en liaison avec la mission, l'interface entre le niveau central et régional de l'État et les acteurs de terrains.

(© Mission Parc marin d'Iroise)

<sup>35</sup> Note diffusée par circulaire DNP du 14 février 2000

*e) Les élus locaux : des spectateurs attentifs ?*

Évoquer les élus comme des spectateurs, fussent-ils attentifs et participatifs, peut paraître paradoxal, tant l'État veille traditionnellement à la bonne prise en considération des réseaux de pouvoir dans ses processus de décision en s'appuyant sur le principe démocratique de représentation de la population par les élus. Ces derniers sont ainsi le plus souvent aux avant-postes de l'action publique, dans une position charnière entre l'intérêt public et l'ensemble des intérêts particuliers dont il est attendu qu'ils les identifient, les filtrent, les structurent et les expriment.

Dans le cas du parc marin d'Iroise, certains élus ont joué un rôle actif dès le démarrage. C'est au président du PNRA, Jean-Yves Cozan, élu ouessantin et député du Finistère, que s'adresse Brice Lalonde pour annoncer la mise à disposition de crédits d'études en août 1990. J-Y Cozan sera un des principaux soutiens du projet de parc jusqu'en 1996. A compter de cette date, il rentre dans l'opposition contre le projet de grand périmètre et n'en sortira pas.

Les élus locaux adoptent cependant, pour la plupart, une position prudente. Les groupes politiques vont quant à eux s'intéresser progressivement au dossier, mais avec des positions relativement balancées jusqu'au lancement de l'enquête publique de 2006. Dans la dernière phase, ce sont les députés qui vont influencer le plus le devenir du dossier. Ainsi la députée Hélène Tanguy qui relaie l'opposition farouche des communes du cap Sizun, obtient le fractionnement de la procédure et le report de l'enquête publique pour la partie sud de la baie de Douarnenez.

*f) Des acteurs discrets : la région Bretagne et le département du Finistère*

Les grandes collectivités ne semblent pas être intervenues de manière significative dans le processus de création du parc marin. Elles l'ont par contre soutenu et Pierre Maille, président du conseil général du Finistère devenu président du conseil de gestion du parc naturel marin.

*g) Le « grand » public*

Jusqu'à l'enquête publique de 2006, la seule prise en compte de l'opinion publique sera le fait du journal Ouest-France sous la forme d'un sondage réalisé en décembre 2005 par l'IFOP. Ce sondage a permis de constater un intérêt et une bonne adhésion au projet de la population (un taux de non-réponse très faible et 53% d'avis favorables en moyenne sur l'ensemble du territoire concerné).

L'expression d'une hostilité de la part de la population îlienne, relayée partiellement par l'ADVILI ainsi que par des associations locales comme « Maintien des traditions Ouessantines » et l'Amicale molénaise, est celle du risque d'une remise en cause des « us et coutumes » locales. Les îliens redoutent que les contraintes liées à la création du parc limitent leur liberté de circulation et d'activités professionnelles ou de loisir. Ces

activités, pas toujours conformes à la réglementation en vigueur, sont donc considérées comme potentiellement menacées par la création d'un parc national.

Certains craignent également que la notoriété d'un parc national engendre une surfréquentation non désirée de la zone labellisée. Objection qui rejoint en partie celle de certains scientifiques et de la SEPNB.

L'ADVILI s'est largement appuyé sur cette revendication de reconnaissance des pratiques « ancestrales » exprimée par les îliens pour structurer un mouvement d'opposition et défendre des intérêts hétérogènes, notamment ceux d'anciens pêcheurs professionnels pratiquant une activité de « loisir » que d'aucuns n'hésitent pas à qualifier de braconnage.

Son admission au sein du comité de pilotage en 2003 a permis d'intégrer dans la concertation le dernier bloc d'opposition structurée et de marginaliser définitivement en les émiettant, les oppositions résiduelles. Membre du conseil de gestion, l'ADVILI semble y jouer un rôle ambigu, entre l'attitude apparemment constructive de son représentant, et le maintien d'une opposition irréductible de la part de ses mandants, membres de l'association.

### 2.2.2. Des rivalités autour des approches doctrinales

L'examen de l'historique du projet de parc marin d'Iroise fait apparaître une interaction relativement forte entre gouvernance, conceptions doctrinales et cadre juridique.

Le fait que, dès le départ, l'État ait eu la volonté de favoriser la constitution d'un projet consensuel en mobilisant les principaux acteurs institutionnels, scientifiques et économiques, a conduit à une confrontation des stratégies d'acteurs. A l'origine de la démarche, trois types d'acteurs sont aux commandes du projet. Pour au moins deux d'entre eux, la représentation est ambiguë et conduira à des clarifications futures, d'une part entre l'association de protection de la nature et la communauté scientifique, d'autre part entre le parc naturel régional et la représentation élective locale.

Dans les deux cas, l'organisation typologique d'origine va constituer un frein à l'évolution et à l'adaptation du projet. Pour les premiers, l'action militante, de nature politique au sein de la SEPNB, va télescopier l'approche scientifique. Dans le second cas, le positionnement du président du PNR, également leader politique local, va se heurter à un élargissement du périmètre. Ainsi, bien que gardant un rôle actif dans la conception du projet, la SEPNB va perdre sa prééminence technique au profit d'autres organisations à caractère scientifique (IFREMER, INRA...). De même le président du PNRA va perdre sa position de relais privilégié de la représentation politique locale.

Cette évolution a été générée par des approches stratégiques ou doctrinales divergentes. Ces dernières, peu visible au début, sont apparues lors de l'émergence des pêcheurs et goémoniers professionnels comme une catégorie d'acteurs incontournables. Elle a assez soudainement mis en lumière la confrontation entre deux conceptions de la protection

## Conseil général de l'environnement et du développement durable

de la nature, l'une favorable à une sanctuarisation d'un nombre restreint d'espaces à fort enjeu écologique afin de les préserver des perturbations engendrées par les activités humaines, l'autre visant à conserver la richesse biologique des milieux sur la base d'une approche écosystémique intégrant les activités humaines. Deux conceptions non exclusives l'une de l'autre, mais générant des effets dans les modes de gestion et de gouvernance d'un territoire sensiblement plus vaste et qui amènent en particulier à réinterroger les notions de zone centrale et de zone périphérique.

Ce glissement n'a semble-t-il pas été approuvé rapidement par les services du ministère de l'environnement. Malgré la décision officielle prise en 1998, il faudra attendre 1999 pour que le principe du grand périmètre et ses conséquences doctrinales soient actées par les services<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Une note de doctrine diffusée par lettre de la DNP du 14 février 2000 précise que « *les activités humaines agricoles, pastorales et forestières jouissent, parmi les interventions artificielles, d'un statut particulier, car elles sont considérées comme modelant de l'intérieur l'espace naturel* » (Gilles Landrieu : Les fondements juridiques des finalités des parcs nationaux - octobre 1999)

### 3. Les modes de gouvernance des parcs comme principal outil de la réforme législative de 2006

#### 3.1. Loi de 1960 : une culture du conflit territorial ?

En créant une zone centrale quasiment sanctuarisée, la loi de 1960 a engendré une double confiscation de cet espace : en limitant drastiquement la liberté d'usage et en substituant aux pouvoirs élus locaux un pouvoir administratif à légitimation étatique.

La création des premiers parcs nationaux a ainsi constitué, à des degrés divers, une source de conflits d'usages et de pouvoirs plus ou moins aigus dont les effets se font parfois toujours ressentir. Il est significatif qu'aucun parc national métropolitain n'a pu être créé après 1979, alors que la sensibilité de l'opinion pour la protection de l'environnement progressait sensiblement. Des études récentes ont pu montrer que les situations conflictuelles constatées à l'origine des parcs nationaux alpins ont malgré tout permis de glisser progressivement vers l'ébauche d'une recherche de consensus social, fondé sur l'utilisation massive du compromis spatial<sup>37</sup>.

Il n'en demeure pas moins qu'au-delà de la réalité de terrain, certaines représentations de l'imaginaire collectif perdurent. Ainsi, le président du parc national de la Vanoise évoque-t-il en 2009 comme une difficulté à l'établissement de la charte, le « péché originel » que constitue la création mal acceptée du parc il y a 45 ans. Dans des territoires très ruraux et le plus souvent enclavés, les règles strictes de protection de la zone centrale et son administration par le directeur d'un établissement public ont été vécus comme une dépossession plus ou moins abusive et une entrave douloureuse à la liberté d'action. Ce type de conflit se traduit notamment par l'expression d'une prééminence du local et de la tradition face à l'exogène – national, voire international.

La pratique européenne et française de plus en plus affirmée de concertation avec la population et les usagers locaux semble repousser le principe d'une décision imposée ne prenant pas suffisamment en compte les attentes et les intérêts locaux. Le développement d'une gouvernance partagée ne permet cependant pas d'occulter l'existence de certains conflits d'objectifs entre le local et le global (quel qu'en soit le niveau et la manifestation). La question se pose de savoir, s'il n'est pas envisagé de faire sans la population, jusqu'où il est possible de faire avec elle, sans provoquer un enlisement des projets ou l'édulement des principes qui les justifient.

---

<sup>37</sup> Lionel Laslaz : « Les zones centrales des Parcs nationaux alpins français (Vanoise, Écrins, Mercantour), des conflits au consensus social ? Contribution critique à l'analyse des processus territoriaux d'admission des espaces protégés et des rapports entre sociétés et politiques d'aménagement en milieux montagnards. » *Ruralia* 2005 16/17

### 3.2. Une relance du débat doctrinal autour de la prise en compte des activités humaines dans les parcs nationaux

Dans son rapport sur les parcs nationaux, Jean-Pierre Giran<sup>38</sup> dénonce notamment les ambiguïtés, les frustrations, la suspicion que génère auprès des populations locales et des élus le fonctionnement des parcs nationaux. En pointant les intentions initiales des pionniers, tel Gilbert André, dans la Vanoise, pour qui les espaces naturels devaient être des espaces de liberté et non des sanctuaires interdits à l'homme, il s'insurge contre « *les effets nuisibles d'un excès de protection [qui] peuvent parfois être aussi importants que ceux d'un excès de développement* »<sup>39</sup>. Pour lui, les parcs nationaux doivent allier *protection et développement durable, réglementation et contrat, tradition et évolution*, dans le cadre d'une dualité entre *national et local*.

Constatant que « *la procédure de création d'un parc national relève, aujourd'hui, d'un parcours du combattant à l'arrivée duquel rares sont les survivants* », il préconise que « *l'ensemble des forces vives des territoires soit partie prenante au travail et à la réflexion des représentants de l'État et du chargé de mission.* »<sup>40</sup>. « *Un parc national doit être désiré par les hommes qui l'habitent. Il doit faire l'objet d'une appropriation tant personnelle que collective.* »<sup>41</sup>

En affichant une approche des parcs nationaux intégrant résolument l'action anthropique, le rapport Giran a provoqué une relance du débat avec les tenants d'une nature préservée des activités humaines.

Certaines organisations internationales (WWF, Conservation International...) mettent en effet en cause une évolution « libérale » de la protection de la nature favorisant la participation des populations locales aux processus de création des aires naturelles protégées. A travers les concepts d'écorégions et de Hot Spot, elles préconisent un retour à une logique de « barrières » – le cas échéant physiques – permettant de sanctuariser les espaces protégés et radicalisant le clivage nature/culture<sup>42</sup>.

Des signes forts ont cependant été donnés aux partisans d'une protection rigoureuse. Le cœur des parcs nationaux existants a ainsi été redéfini en transposant le périmètre de l'ancienne zone centrale. De même, les règles antérieures de protection ont été pour l'essentiel reconduites par le décret du 22 mars 2007. Un des enjeux des chartes en cours d'élaboration, sera de proposer pour chaque parc national existant des modalités d'application de ces règles et de trouver un équilibre entre des pressions locales susceptibles de conduire à une plus grande permissivité, et une exigence de maintien du

<sup>38</sup> « Les parcs nationaux, une référence pour la France, une chance pour ses territoires » rapport de juin 2003

<sup>39</sup> Rapport p.21

<sup>40</sup> Rapport p.17

<sup>41</sup> Rapport p.20

<sup>42</sup> Cf Catherine Aubertin, Estienne Rodary : « Aires protégées, espaces durables ? » (2008) p.24

## Conseil général de l'environnement et du développement durable

niveau antérieur de protection. L'engagement international de la France en matière de zones naturelles protégées entraîne sa responsabilité dans le respect des règles de protection. Dans certains cas, des risques existent de déclassement des parcs nationaux au sein de la nomenclature établie par l'IUCN<sup>43; 44</sup>.

Lors de l'entretien réalisé dans le cadre de ce rapport, Jean-Pierre Giran a par ailleurs beaucoup insisté sur le rôle incontournable de l'Etat pour faire appliquer les règles de mise en oeuvre de la loi, notamment en matière de périmètre d'adhésion.

---

<sup>43</sup> Union internationale pour la conservation de la nature

<sup>44</sup> Cf. les propos de François Letourneux, président de la section France de l'IUCN : « *Les Parcs nationaux constituent la catégorie 2. Dans cette catégorie, le territoire est consacré à la protection et à la récréation du public. Il exclut les aménagements et le développement d'activités autres que traditionnelles. La question est de savoir si le nouveau cadre juridique permettra de maintenir ce classement a priori. Faute de quoi, chaque Parc national français devra tenter de prouver qu'il mérite bien un classement international.* » (Revue Espaces naturels n°13 – janvier 2006)

## 4. Les modes d'association des acteurs dans le cadre de la création de parcs nationaux et de parcs naturels marins

Il est clair que la création d'un parc national, qui a pour objet de modifier le mode de gestion d'un territoire, constitue un grand projet soumis à enquête publique. Le principe de « décision négociée à cinq » aurait donc vocation à y être appliqué.

Dans le domaine des aires naturelles protégées, les trois sortes de parcs : nationaux, naturels marins et naturels régionaux sont concernés.

### 4.1. Les procédures de création des parcs en application de la loi du 14 avril 2006

#### 4.1.1. Les parcs nationaux<sup>45</sup>

La loi du 14 avril 2006 a apporté d'importantes modifications au processus de création des parcs nationaux. L'initiative et le suivi de la création des parcs nationaux continue à relever directement de la compétence des services de l'État. C'est ainsi la préfet de département qui est chargé de suivre la procédure de création. Toutefois, la loi a prévu que le pilotage des études et l'animation du projet de parc soient confiés à un groupement d'intérêt public (GIP) de préfiguration, présidé par un élu. Ce GIP a vocation à réunir des représentants des principales catégories d'acteurs du territoire et à mener avec eux un travail d'élaboration en commun des principes et des objectifs du futur parc, dans un cadre précisément défini par la loi.

La première mission du GIP est d'élaborer un dossier permettant d'apprécier l'intérêt de la création d'un parc national. Cette première étape, qui conduit à un arrêté de prise en considération, signifie qu'un parc ne peut pas être créé contre l'avis du GIP. Établie en référence au modèle mis en place pour la création du parc des Calanques, cette procédure s'inspire assez directement de celle expérimentée depuis 1967 pour la création des parcs naturels régionaux. Elle permet ainsi d'accrocher le projet de parc national à une demande locale et de favoriser son acceptation sur le terrain.

Le dossier préparé par le GIP est soumis formellement par lui à l'avis des collectivités territoriales, des chambres consulaires et des centres régionaux de la propriété forestière. Le Premier Ministre, après consultation du CNPN et du comité interministériel des parcs nationaux, décide alors de sa prise en considération. Le processus de création étant ainsi officialisé, les espaces ayant vocation à être classés dans un cœur de parc sont soumis à un régime de protection spécifique provisoire

---

<sup>45</sup> Articles R.331-1 à R.331-12 du code de l'environnement

exercé par le préfet de département<sup>46</sup>, qui s'appuie sur des avis du conseil scientifique régional du patrimoine naturel<sup>47</sup>.

La deuxième phase de création porte sur la rédaction du projet de charte de parc national. Elle vise à établir un projet de territoire portant d'une part sur le cœur du futur parc et d'autre part sur le territoire des communes ayant vocation à y adhérer. L'objectif, au-delà des principes de justification d'un parc national est d'aboutir au maintien d'une « *interaction harmonieuse de la nature et de la culture, en protégeant le paysage et en garantissant le maintien des formes traditionnelles d'occupation du sol et de construction, ainsi que l'expression des faits socioculturels.* »<sup>48</sup>.

*Elle a également pour objet de participer à la sauvegarde d'équilibres naturels fragiles et dynamiques compris dans le cœur du parc et le territoire des communes ayant vocation à adhérer à la charte du parc national qui déterminent notamment pour l'aire d'adhésion, quantitativement et qualitativement, le maintien et l'amélioration du cadre de vie et des ressources naturelles. »*<sup>48</sup>.

La loi de 1960, en instituant les zones périphériques, avait acté le besoin d'un agrafage entre la zone de forte protection du parc national (zone centrale), et les territoires adjacents. Faute de moyens juridiques et financiers adaptés, cet objectif n'avait pas pu être réalisé de façon satisfaisante. Par l'élaboration d'une charte de territoire, le législateur a transposé aux parcs nationaux ce qui a fait la réussite des parcs naturels régionaux en suscitant une sorte de pacte entre l'établissement public gestionnaire du parc national et les collectivité locales. Cette charte présente également le mérite de permettre une meilleure lisibilité des objectifs et des modes d'action du parc et de tenter d'y associer l'ensemble de la population.

Le fait que, contrairement aux premiers parcs alpins, les nouveaux projets couvrent désormais le plus fréquemment des espaces habités, conforte davantage encore l'enjeu de l'établissement de cette charte. Le législateur a toutefois souhaité distinguer formellement les espaces constitutifs du cœur du parc et ceux de l'aire d'adhésion, afin de bien marquer les différences de statuts entre les deux zones et de bien distinguer les deux niveaux de négociation qui peuvent s'y appliquer.

Le préfet soumet le projet de charte à l'enquête publique, à la suite de quoi le projet de création et le projet de charte sont approuvés par arrêté ministériel. Enfin, le préfet adresse le projet de charte aux communes afin qu'elles délibèrent sur leur éventuelle

<sup>46</sup> « *A compter de la décision de l'autorité administrative prenant en considération la création d'un parc national dans les conditions fixées par le décret prévu à l'article L. 331-7, les travaux, constructions et installations projetés dans les espaces ayant vocation à figurer dans le cœur du parc national qui auraient pour effet de modifier l'état des lieux ou l'aspect des espaces en cause sont soumis à autorisation de l'autorité administrative, ou, s'ils sont soumis à une autorisation d'urbanisme, à l'avis conforme de cette autorité. »* Article L 331-6 du code de l'environnement

<sup>47</sup> Article R 331-6

<sup>48</sup> Article 5 de l'arrêté du 23 février 2007

adhésion avant qu'un décret officialise la création du parc et crée l'établissement public chargé de le gérer<sup>49</sup>.

La création d'un établissement spécifique à chaque parc est induit par l'article R.331-11 du code de l'environnement : « *Le décret de création d'un parc national (...) fixe la composition du conseil d'administration de l'établissement public du parc ainsi que le siège de cet établissement* »<sup>50</sup>.

À la mi 2009, seul le GIP des Calanques est opérationnel. Son ancienneté en fait toutefois un cas particulier, ainsi que le partage de ses missions entre l'animation et la coordination des actions des gestionnaires du site classé et la préparation de la création d'un Parc national. Pour cette dernière, le GIP a mis en place 5 ateliers thématiques regroupant 5 types d'acteurs (élus, représentants de l'état, associations, professionnels et scientifiques), « *dans l'esprit du Grenelle de l'Environnement* ».

Pour le parc amazonien de Guyane, des dispositions particulières ont été prises dans le cadre de la loi permettant de prendre en compte l'existence d'un pouvoir coutumier. Quant au parc national de la Réunion, dont la création est intervenue en mars 2007, ce sont les dispositions de la loi de 1960 qui ont été appliquées.

### 4.1.2. Les parcs naturels marins<sup>51</sup>

Dans son intervention en tant que rapporteur de la loi de 2006, Jean-Pierre Giran a fait part de sa réserve personnelle quant à la création des parcs naturels marins et de l'Agence des aires marines protégées. Cette innovation lui paraissait « *soit insuffisante, soit superflue selon l'objectif poursuivi : insuffisante pour mettre en œuvre une grande politique de protection des aires marines dans un pays qui dispose du deuxième patrimoine maritime du monde, superflue s'il s'agit, pour l'essentiel de coordonner l'action des différents intervenants en mer.* »<sup>52</sup>.

Les parcs naturels marins sont créés selon un processus différent de celui des parcs nationaux, et avec la particularité d'une double responsabilité préfectorale, départementale et maritime. Contrairement aux parcs nationaux, c'est la « conduite de la

<sup>49</sup> Dans le cadre du projet de loi Grenelle II, il est envisagé que l'approbation définitive soit prise par décret soumis pour avis au Conseil d'Etat avant que la charte soit soumise à délibération des communes en vue de leur éventuelle adhésion

<sup>50</sup> Il convient toutefois de noter que pour le projet de parc national forestier de plaine, lancé le 27 juillet sur le plateau de Langres (« entre Champagne et Bourgogne »), il a été envisagé que ce soit l'ONF qui, à l'instar de l'agence des aires marines protégées, constitue l'établissement public support du parc national. De même que pour les parcs naturels marins, un conseil de gestion serait créé, dirigé par un directeur délégué. Cette hypothèse, qui rapprocherait l'organisation des parcs nationaux de celle des parcs naturels marins, nécessite une disposition législative qui n'a pas été validée pour l'instant.

<sup>51</sup> Articles R 334-27 à R 334-30 du code de l'environnement

<sup>52</sup> Il semblerait envisagé de fondre l'AAMP dans une structure unique regroupant en outre Parcs Nationaux de France et le Conservatoire du Littoral.

procédure de création », et non seulement le suivi de la procédure, qui « *est confiée conjointement au représentant de l'État en mer et au préfet du département principalement intéressés à cette création* »<sup>53</sup>. Pour conduire le projet, les préfets s'appuient sur l'Agence des aires marines protégées qui met en place une mission ad-hoc.

La procédure de création des parcs naturels marins est donc pilotée officiellement intégralement par l'État. Cette situation s'explique par le fait que, contrairement aux parcs terrestres, le territoire maritime concerné par cette création est principalement sous juridiction étatique (domaine public maritime).

Dans la pratique, ainsi que le précise un communiqué du MEEDDAT du 3 mars 2008 à propos du lancement du projet de parc naturel marin à l'ouvert des trois estuaires sur la Manche : la Somme, l'Authie et la Canche, le processus de création doit associer l'ensemble des parties prenantes dans un esprit de dialogue, en vue de construire un projet commun<sup>54</sup>.

### 4.1.3. Les parcs naturels régionaux<sup>55</sup>

Contrairement aux parcs nationaux ou aux parcs naturels marins, la mise à l'étude des parcs naturels régionaux relève de la responsabilité des collectivités régionales. La conduite des études est confiée par la Région à une association de préfiguration qui établi un projet de parc en associant l'État et l'ensemble des acteurs concernés. Ce projet est soumis à enquête publique par le président du conseil régional, puis adressé par lui aux communes dans le cadre d'une procédure d'adhésion. A l'issue de ce processus, le dossier du projet est adressé au ministre chargé de l'environnement par le préfet de région en vue d'une décision de classement par décret. Celle-ci intervient après avis du conseil national de protection de la nature (CNPN) et de la fédération des parcs nationaux de France.

Le présent rapport s'appuie principalement sur le processus de création des parcs nationaux et des parcs naturels marins qui, contrairement aux PNR, relèvent directement de l'initiative de l'État.

---

<sup>53</sup> Article R.334-27 du code de l'environnement.

<sup>54</sup> « *la mission mise en place par l'Agence des aires marines protégées, sous l'autorité des trois préfets, sera chargée de définir, en concertation avec l'ensemble des partenaires – élus, socio-professionnels, usagers – le périmètre du parc naturel marin, les grandes orientations de gestion et la composition du conseil de gestion, dans lequel les représentants des élus et acteurs locaux occuperont une place prépondérante.*

*Cette démarche sera conduite dans un esprit de dialogue et permettra de doter les régions Picardie et Nord-Pas-de-Calais d'un nouvel instrument de développement durable. Elle associera toutes les parties prenantes pour construire un projet commun de gestion durable du milieu marin, prenant en compte les activités qui lui sont liées. »*

<sup>55</sup> Articles R 334-27 à R 334-30 du code de l'environnement

## 4.2. La mise en place des nouveaux modes de gouvernance au sein des parcs nationaux et des parcs naturels marins

Le rapport Giran préconise, au nom de l'efficacité de la procédure de création, « *une collaboration harmonieuse* » de « *l'ensemble des forces vives du territoire* » afin d'« *anticiper sur le nécessaire équilibre de leur rôle et de leurs compétences une fois le parc créé* »<sup>56</sup>.

De nouveaux outils de gouvernance partagée au sein des parcs nationaux et des parcs naturels marins ont ainsi été créés dans le cadre de la loi du 14 avril 2006.

### 4.2.1 - Les parcs nationaux

La loi du 14 avril 2006 a modifié sensiblement les instances de gouvernance des parcs nationaux. Elle a ouvert davantage le conseil d'administration aux élus locaux et renforcé les attributions de son président. La commission permanente est remplacée par un bureau.

Elle a accru les attributions du comité scientifique, devenu conseil scientifique, en prévoyant sa saisine obligatoire pour avis sur les travaux. Elle crée enfin un conseil économique, social et culturel, regroupant les membres de la société civile.

Le principal outil de gouvernance au moment de la création des parcs nationaux est l'établissement de la charte de territoire. Pour les parcs existants, des dispositions transitoires conduisent à la réalisation de cette charte dans les cinq ans après la promulgation de la loi<sup>57</sup>.

#### a) La mise en place de la charte

Les textes régissant la création des parcs nationaux prévoient l'approbation d'une charte au moment de la création du parc. Cette charte est composée de deux parties :

“ 1° Pour les espaces du cœur, elle définit les objectifs de protection du patrimoine naturel, culturel et paysager et précise les modalités d'application de la réglementation ;

“ 2° Pour l'aire d'adhésion, elle définit les orientations de protection, de mise en valeur et de développement durable et indique les moyens de les mettre en œuvre.

La préparation de la charte appartient donc au GIP. Elle doit de plus être mise en concertation avec « *les communes considérées comme ayant vocation à adhérer à la charte du parc national, aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre auxquels ces communes appartiennent ainsi qu'aux départements et aux régions les chambres consulaires et les centres régionaux de la propriété forestière*

<sup>56</sup> Rapport p.17

<sup>57</sup> Des dispositions du projet de loi Grenelle II visent à prolonger ce délai d'un an

intéressés ainsi que les personnes dont le président du GIP souhaite recueillir l'avis et qui figurent sur une liste dressée conjointement avec le préfet. »<sup>58</sup>

Le cadre de la charte est assez précisément défini par l'arrêté du 23/02/07 sur les principes fondamentaux applicables à l'ensemble des parcs nationaux. « *Elle doit notamment :*

- 1° Identifier les principaux éléments constitutifs du caractère du parc national ;*
- 2° Identifier les espaces naturels de référence significatifs dans le cœur pouvant faire l'objet d'un classement en réserves intégrales ;*
- 3° Encadrer l'exercice des activités pour garantir leur concours ou leur compatibilité avec les objectifs de protection du patrimoine du cœur, en promouvant des pratiques respectueuses du milieu naturel ;*
- 4° Définir et valoriser des bonnes pratiques environnementales favorables au maintien de la diversité biologique, notamment dans le secteur agricole, pastoral et forestier ;*
- 5° Définir des règles d'esthétique dans le cœur en rapport avec le patrimoine culturel et paysager ;*
- 6° Prévenir un impact notable sur le patrimoine du cœur du parc, constitutive d'une altération du caractère du parc, par l'effet cumulé d'autorisations individuelles ;*
- 7° Prendre en compte, le cas échéant, la culture, les modes de vie traditionnels, les activités et des besoins des communautés d'habitants vivant dans le cœur du parc et tirant traditionnellement leurs moyens de subsistance des milieux naturels, et notamment forestiers. »<sup>59</sup>*

Les parcs préexistants à la législation de 2006 ont fait l'objet d'un nouveau décret définissant les espaces du cœur et le périmètre de la zone d'adhésion. Ils ont cinq ans à compter de la promulgation de la loi pour établir leur charte<sup>60</sup>. C'est dans ce cas le conseil d'administration de l'établissement public qui en est chargé. Il s'appuie sur les deux autres instances que sont le conseil scientifique et le conseil économique, social et culturel (CESC).

La plupart des parcs nationaux existants ont élaboré une ébauche de charte en partenariat avec les élus et membres de la société civile partenaires du parc et notamment les membres du conseil scientifique et du CESC. A l'examen, il apparaît toutefois un important déséquilibre dans le rôle des partenaires entre les élus locaux et les membres de la société civile, au profit des premiers. Cela semble dû à plusieurs facteurs : l'étroitesse des délais de négociation ; les habitudes antérieures ; la nature de la phase conclusive consistant à une délibération des communes concernant leur

---

<sup>58</sup> Article R 331- 4 du code de l'environnement

<sup>59</sup> Article 4 de l'arrêté du 23 février 2007

<sup>60</sup> Délai prolongé d'une année par la loi Grenelle

adhésion au parc. Concrètement, le risque en est une hypertrophie des aspects réglementaires de la charte, au détriment des modalités d'exercice (hors réglementation) et de développement des activités.

Concernant le parc de la Vanoise, l'ébauche de charte a été établie avec l'aide d'un bureau d'études et a fait l'objet d'un séminaire de travail en décembre 2008 qui a permis de définir 12 axes stratégiques devant former l'armature de la charte. A partir de là, 4 groupes de travail ont été créés.

Par ailleurs, un groupe de travail sur le caractère du parc a été mis en place. A la suite d'un travail participatif et considéré comme très constructif par les dirigeants du parc, un document a été approuvé au printemps 2009.

### *b) La réaction des acteurs du territoire*

Les travaux menés au sein du parc de la Vanoise ont permis d'associer de manière large les partenaires du parc issus de la société civile. Par contre, pour des raisons spécifiques à ce territoire, les élus locaux n'y ont pas participé. Depuis, de nouvelles discussions ont été lancées avec les nouveaux représentants de l'association des élus, et au sein du conseil d'administration.

Compte tenu des particularités du parc national de la Vanoise, enserré entre les vallées touristiques et pour partie industrielles de la Maurienne et de la Tarentaise, les communes de l'aire d'adhésion du parc ne sont sûrement pas toutes en attentes de moyens financiers de la part de l'établissement public. A l'inverse, leur crainte est de voir les règles du parc national s'appliquer dans la zone d'adhésion<sup>61</sup>. Une autre crainte est que le directeur applique la réglementation de manière trop stricte dans le cœur du parc.

La négociation sur la charte devra être le moyen de les rassurer sur ces points. Elle sera également l'occasion d'aborder certains sujets potentiellement conflictuels comme les captages, les chalets d'alpage et les pistes pastorales. La direction du parc constate toutefois, sur ces sujets qu'une certaine convergence de fait existe avec les élus locaux dès lors que la discussion s'engage sur des projets concrets.

### **4.2.2 - Les parcs naturels marins**

#### *a) Le comité de gestion*

Les parcs naturels marins sont placés sous l'autorité de l'Agence des aires marines protégées (AAMP) qui en assurent la gestion. Pour chaque parc, est mis en place un conseil de gestion aux compétences élargies, aux séances duquel le directeur délégué de

<sup>61</sup> « *Les travaux ou aménagements projetés dans le parc qui doivent être précédés d'une étude d'impact en application de l'article L. 122-1, ou qui sont soumis à une autorisation en application des articles L. 214-3 ou L. 512-1 et qui sont de nature à affecter de façon notable le cœur ou les espaces maritimes du parc national, ne peuvent être autorisés ou approuvés que sur avis conforme de l'établissement public du parc émis après consultation de son conseil scientifique.* » (Article 331-4-II du code de l'environnement)

## Conseil général de l'environnement et du développement durable

l'AAMP à la direction du parc siège avec voix consultative. Le conseil de gestion élabore le plan de gestion du parc et définit ses modalités de mise en œuvre. Par délégation de l'agence, il est également habilité à émettre des avis conformes sur les activités susceptibles d'altérer de façon notable le milieu marin d'un parc naturel marin.

Pour ce qui concerne le parc naturel marin d'Iroise, le conseil de gestion a été mis en place le 19 décembre 2007. Sa fréquence de réunion est de deux fois l'an. Le bureau se réunit une fois par trimestre.

Le conseil de gestion, composé de 50 membres, est composé principalement d'acteurs locaux :

- *6 représentants de l'État* : direction des affaires maritimes, direction de l'équipement ;
- *12 élus des collectivités locales* : région Bretagne, département du Finistère, communautés de communes et les îles ;
- *1 élu du Parc naturel régional d'Armorique* ;
- *12 professionnels de la mer : au sein des* quatre comités des pêches ;
- *8 usagers* : associations de pêcheurs plaisanciers et d'usagers de la mer ;
- 2 associations de protection de l'environnement ;
- *9 personnes qualifiées* : Institut Universitaire Européen de la Mer, Oceanopolis, Ifremer, Conservatoire du littoral.

Le mode de fonctionnement privilégié au sein du conseil de gestion est celui du consensus. Lors de ses deux premières réunions (en dehors de la réunion d'installation), un vote n'est intervenu qu'à la demande de l'administration dans le cadre d'avis conforme.

Le site du parc le fait apparaître comme un lieu d'échange, d'information et de réflexion sur les problématiques de l'Iroise et l'évolution de l'environnement marin. André TALARMIN, président de la Communauté de communes du Pays d'Iroise et vice-président du Parc naturel marin d'Iroise y présente le conseil de gestion comme une véritable instance de réflexion :

« Pour la première fois, les élus locaux sont associés aux décisions qui concernent le milieu marin. Les conseils de gestion auxquels j'ai participé ont été de remarquables lieux d'échange, de débat et d'information. La construction du plan de gestion est très stimulante pour nous tous ».<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> Site Internet du parc naturel marin d'Iroise

## Conseil général de l'environnement et du développement durable

Les entretiens réalisés avec d'autres membres du conseil de gestion ont confirmé cette opinion. La personnalité du président et sa capacité à gérer de manière constructive les inévitables contradictions, est importante dans cette affaire.

Certains points de l'ordre du jour, qui n'évitent pas certains sujets conflictuels, comme la protection des champs d'algues ou la police des pêches, sont proposés par les membres du conseil de gestion eux-mêmes. A ce stade, tout en générant de réelles discussions, les débats internes sont considérés comme constructifs et ont permis d'aboutir assez rapidement à un accord sur les objectifs du plan de gestion.

La loi de 2006 ne prévoit pas la constitution de collèges au sein du conseil de gestion. Ce qui apparaît pour les gestionnaires du parc comme un avantage, car évitant la création de clivages entre les catégories de partenaires, préjudiciables au bon fonctionnement de l'institution.

### *b) La négociation du plan de gestion*

Le plan de gestion détermine les mesures de protection, de connaissance, de mise en valeur et de développement durable à mettre en œuvre dans le parc naturel marin. Il décline ainsi les orientations de gestion, précisées par le décret de création, qui sont le fil conducteur de toutes les actions du Parc.

Le projet de plan de gestion en cours d'élaboration par le parc naturel marin d'Iroise vise trois principaux objectifs :

- la connaissance du milieu marin ;
- la protection de l'espace marin classé ;
- le développement durable des activités dépendantes de la mer.

La loi donne au comité de gestion trois ans pour élaborer son plan de gestion à compter de la parution du décret, soit jusqu'à septembre 2010 pour le Parc d'Iroise. Le calendrier devrait être largement tenu, le président souhaitant ramener la date d'approbation au printemps 2010.

L'approche écosystémique est favorisée, consistant à prendre en compte d'une part la situation écologique des milieux (biocénose, réseaux trophiques) et d'autre part l'activité humaine (emplois, salaires...). Ce qui n'empêche pas la mise en œuvre d'actions spécifiques en faveur des espèces phares : protection des zones d'habitat et mise en place de modalités de gestion adaptées.

Le parc naturel marin d'Iroise a par ailleurs engagé, notamment en partenariat avec IFREMER, mais en réseau avec l'ensemble des organismes de recherche travaillant sur le milieu marin, un travail sur l'établissement d'indicateurs écologiques pertinents et lancé une campagne importante d'observation et de comptage permettant d'établir un état initial à partir duquel l'action du parc pourra être mesurée et évaluée.

## 5. Quelles orientations pour la mise en œuvre d'une gouvernance partagée ?

Dans les démocraties occidentales, la prise de décision publique s'appuie largement sur une phase d'association du public pouvant prendre plusieurs formes.

La forme la plus répandue est celle des enquêtes publiques au cours desquelles la population est invitée à donner son avis sur un projet. Il s'agit dans ce cas d'une simple consultation visant l'information du public. Les seules garanties dont il dispose sont le respect formel des enquêtes, les moyens mis à sa disposition pour prendre connaissance du projet et formaliser son avis, ainsi que la transmission de cet avis aux autorités compétentes. Par contre, la prise en compte des avis exprimés et relayés par un commissaire-enquêteur est à la discréction de l'autorité compétente.

Des procédures de consultation sont également mise en place aux différentes étapes d'élaboration de grands projets ou au cas par cas à la discréction des autorités publiques. Une instance officielle, la commission nationale du débat public, vérifie la qualité des documents soumis à consultation en application de la loi « Barnier », contrôle l'organisation de la consultation et en valide la conformité du rendu. Dans les autres cas, les formes sont libres, mais font appel de plus fréquemment à l'outil Internet, le plus souvent sous la forme de forum.

L'objectif de ces consultations est d'obtenir l'avis du public (grand public ou cibles particulières), sans autre engagement que celui de relever les observations et les contributions. Dans ce cadre, la participation du public au processus de décision est faible et aléatoire.

Il en va autrement des processus de concertation et de négociation. Quelle différence peut-on identifier entre les deux notions de concertation et de négociation ? Dans les deux cas l'objectif est d'aboutir à une décision partagée, mais selon un mode différent. Dans les deux cas, l'exercice s'effectue dans un cadre restreint. Mais alors que les discussions vont jusqu'à la formalisation de la décision dans le cadre de la négociation, dans le processus de concertation elles ont vocation à être suspendues avant la prise de décision finale, rendant au décideur la plénitude de ses prérogatives.

L'examen du processus de création des parcs nationaux et des parcs naturels marin permet de tirer d'intéressants enseignements sur la mise en œuvre d'une démarche de gouvernance à cinq, et de mettre en perspective, pour des projets d'organisation complexes en prise directe avec l'opérationnel, les principes du Grenelle.

### 5.1. Aspects juridiques

Dans les articles 6 à 8 de la convention d'Aarhus, le public est considéré de manière globale. L'objectif est de lui donner, le plus en amont possible, accès à l'information

concernant : les projets particuliers entrant dans des domaines listés en annexe à la convention ; les plans programmes et politiques relatifs à l'environnement ; les dispositifs réglementaires et instruments normatifs.

Concernant les projets, les informations concernent notamment : l'activité proposée, la nature des décisions ou du projet de décision qui pourraient être adoptés, l'autorité publique chargée de prendre la décision, la procédure envisagée et le fait que l'activité fait l'objet d'une procédure d'évaluation de l'impact national ou transfrontière sur l'environnement.

La procédure de participation du public prévoit la possibilité de soumettre par écrit ou, selon qu'il convient, lors d'une audition ou d'une enquête publique faisant intervenir l'auteur de la demande toutes observations, informations, analyses ou opinions qu'il estime pertinentes au regard de l'activité proposée. Les engagements de l'Etat portent sur la prise en compte des résultats de la participation et, a posteriori, sur l'information du public concernant les décisions prises.

La gouvernance à cinq va ainsi au-delà des recommandations des conventions internationales et notamment du pilier II de la convention Aarhus relatif à la participation du public.

A la lumière des procédures relatives aux parcs nationaux et aux parcs naturels marins, deux points peuvent être examinés plus précisément : la partie du processus de décision susceptible d'être concernée par la « décision négociée à cinq » et la question d'un éventuel transfert de l'autorité publique décisionnelle.

### 5.1.1. La partie du processus de décision concernée par la « décision négociée à cinq »

Une transposition stricte de la méthode du Grenelle consisterait à associer étroitement au processus de décision, et de manière structurée, aux différents niveaux territoriaux d'action publique, les principales parties prenantes au projet, sous l'autorité d'une autorité indépendante.

Concernant les parcs nationaux, en instituant le principe de la création d'un GIP présidé par une personnalité locale afin de mener la phase préparatoire à la création d'un parc, le législateur a créé les conditions d'une gouvernance participative proche de celle du Grenelle. Il en est de même pour la procédure de création des parcs naturels marins.

Toutefois, deux grandes différences apparaissent d'emblée. Contrairement aux groupes du Grenelle, le GIP a comme objectif de préparer un projet susceptible d'être soumis à enquête publique. Le président du GIP est donc de fait gestionnaire de moyens humains et financiers pour la réalisation d'objectifs opérationnels. Il est ainsi appelé à assumer une triple responsabilité, financière, technique et politique, ce qui le rend acteur du projet à part entière. Il est ainsi appelé à se prononcer sur le projet de décret de création du parc national.

La procédure mise en place pour la création des parcs s'appuie désormais largement sur les principes de démocratie participative. L'exemple du parc marin d'Iroise permet de constater qu'un tel projet n'est plus susceptible de se concrétiser contre la volonté des principaux acteurs et que l'un des enjeux de l'organisation préalable est d'identifier ces derniers et de leur donner les moyens d'une réelle expression technique et politique. Cette procédure concertée ne remet cependant pas en cause le rôle de l'État en matière décisionnelle.

### 5.1.2. Gouvernance partagée et autorité publique décisionnelle

Où peut-on placer la limite entre le dialogue et la négociation d'une part, la décision d'autre part ? Dans le cas des parcs nationaux, bien que la préparation du projet soit pilotée par un GIP, l'État reste clairement l'autorité décisionnelle. L'intervention directe de l'État apparaît aux différentes étapes de la procédure et à plusieurs niveaux d'autorité : le préfet (administration déconcentrée), le ministre (échelon central sectoriel) et le premier ministre (interministériel).

Dès lors que la loi prévoit déjà une procédure largement décentralisée, c'est dans les modalités de la préparation du dossier de création que se situent à l'évidence les principaux enjeux d'une gouvernance partagée, permettant d'appliquer les critères de transparence, de participation et de partage des responsabilités pris en compte dans la définition produite par la commission générale de terminologie et de néologie.

Parmi les points à examiner dans le cadre d'un projet :

- la clarté de l'information diffusée ;
- l'écoute et la prise en compte des arguments ;
- le facteur temps.

Au-delà d'un rôle d'animation, la conduite du processus de gouvernance partagée nécessite également une fonction de régulation et, à certains moments d'arbitrage, afin de surmonter des blocages dus à d'éventuels intérêts divergents des différents acteurs/partenaires. Plus que la recherche coûte que coûte d'un consensus susceptible de dénaturer certains projets, l'objectif doit être que le processus d'élaboration soit de nature à engendrer une acceptabilité sociale maximum afin de traiter au mieux les divergences constatées et prévenir dans la mesure du possible de futurs conflits.

L'État est a priori dépositaire d'une mission d'arbitrage, au nom de l'intérêt général vis-à-vis des intérêts particuliers. Dans certains cas, il est cependant dans une situation de juge et partie, notamment lorsqu'il est, ou a vocation à devenir, gestionnaire des outils mis en place ou que les projets à réaliser relèvent de sa compétence directe. Dans ce cas, les règles de gouvernance et notamment les modes d'association des acteurs et partenaires constituent un enjeu majeur.

Le respect des principes de gouvernance partagée passe ainsi par l'examen de la composition des groupes de travail, des lieux et mode d'expression des acteurs, et de la

prise en compte des avis de l'ensemble des parties concernées. Cela implique l'identification des parties concernées, une organisation claire, des objectifs partagés et une réelle cohérence des différents dispositifs existants.

## 5.2. La notion de collège dans le cadre du Grenelle et la mobilisation des acteurs dans le processus de création des parcs

La démarche du Grenelle a été structurée sur une base de cinq collèges associant l'État, les collectivités territoriales, les ONG, les employeurs et les salariés. Un équilibre quantitatif entre collèges a été globalement respecté. En fait, un sixième collège composé de personnes morales associées a permis d'associer des organismes ou des personnalités ne pouvant pas être retenus par ailleurs.

Dans le cadre du Grenelle, la notion de « collège » renvoie cependant davantage à l'identification de différentes catégories d'acteurs qu'à un mode spécifique de fonctionnement, tel qu'il peut exister par exemple au sein des CESR. Si des discussions ont manifestement été menées au sein des groupes d'acteurs et des positions globales assumées par eux, le fonctionnement en collège est resté à un niveau relativement informel. Il n'a pas donné lieu à des contributions répertoriées ni à des prises de position collégiales officielles.

Compte tenu du caractère récent de la réforme des parcs nationaux, il n'y a pas encore eu de GIP mis en place dans le cadre de cette nouvelle procédure. Le seul GIP existant est celui des Calanques créé en 2002. Ce dernier, reprenant comme affichage le processus mis en œuvre pour le Grenelle de l'Environnement, s'est engagé à ce que chaque atelier thématique soit formé par les cinq types d'acteurs de la société civile, sans respecter cependant exactement la distribution du Grenelle :

- élus ;
- représentants de l'État ;
- professionnels ;
- associations d'habitants, d'usagers et de protection de l'environnement ;
- scientifiques et personnalités qualifiées.

Par ailleurs, conformément au décret du 16 octobre 2006, le conseil de gestion du parc naturel marin d'Iroise<sup>63</sup> est composé d'une structure représentative très proche de celle des cinq collèges du Grenelle :

- État ;

---

<sup>63</sup> Régi par l'article R. 334-4 du code de l'environnement

- collectivités territoriales ;
- organisations représentatives des professionnels ;
- organisations d'usagers ;
- associations de protection de l'environnement ;
- personnalités qualifiées.

On peut ainsi considérer que l'organisation de la phase de conception des parcs nationaux et des parcs naturels marins répondent aux critères du Grenelle, concernant la participation des différentes catégories d'acteurs de la société civile.

L'association des acteurs à un mode de gouvernance participative n'est cependant pas sans poser la question de la représentativité réelle dans la durée des personnes désignées. La réussite du processus repose sur le fait que les membres des instances traduisent correctement les sensibilités et les orientations des organismes dont ils sont issus. Il peut être souhaitable, à certains moments des débats, de prévoir l'audition de personnes représentant des points de vue divergents, y compris au sein d'entités déjà représentées dans les instances de gouvernance.

Dans le cadre des procédures de concertation, de consultation et d'enquêtes publiques, il est fait une distinction entre :

- les structures bénéficiant d'une reconnaissance publique officielle (collectivités locales, organisations professionnelles représentatives (patronales et salariales), ONG et associations reconnues d'utilité publique... ;
- les autres organisations bénéficiant (associations) ou non (groupes informels) d'un statut juridique et le grand public.

Les premières, en nombre relativement restreint, sont généralement interrogées de manière plus ou moins systématiques dans le cadre de concertations ou de consultations officielles. Elles constituent 4 des cinq collèges du Grenelle. Le rapport du COMOP 24 « institutions et représentativité des acteurs » propose ainsi des critères de représentativité permettant de donner à un acteur « qualité pour parler ou agir au nom de l'intérêt environnemental ». Les seconds sont concernés par les démarches globales de type enquêtes publiques ou peuvent s'exprimer dans le cadre de forums ouverts sur Internet.

Un des enjeux de la gouvernance participative est, pour le promoteur du projet, de favoriser un dialogue avec les interlocuteurs de terrain, ce qui renvoie à la représentativité des opinions. Le choix des interlocuteurs peut ainsi engendrer certaines questions susceptibles d'influencer le déroulement de la concertation : l'intégration, au sein des instances partenariales, d'organisations d'obédience nationale, notamment associatives ; la gestion des groupes de lobbying, locaux ou non ; la prise en compte d'éventuels « think tanks »...

Selon Joël Giraud, la représentation des associations au sein des conseils d'administration des parcs nationaux est insuffisante. Il considère qu'elle ne permet pas d'y introduire suffisamment de représentants d'associations extra-locales susceptibles d'enrichir les débats par des expertises diversifiées et des expériences issues d'autres territoires.

Qu'il s'agisse du GIP des Calanques ou du conseil de gestion du Parc marin d'Iroise, la distinction entre collèges employeurs et salariés n'a pas été retenue comme adaptée. Il lui est substitué une représentation des acteurs économiques. Par contre la présence de représentants des habitants, sous forme d'organisations d'usagers ou d'habitants apparaît explicitement.

Il n'est pas dans l'objet de ce rapport de disserter sur les différences existant entre « habitants », « population », « grand public » et les rapports qu'entretiennent ces termes avec ceux de « communautés d'intérêt », de « collectivités » ou d'« usagers ». Ces différences se rapportent nécessairement à des ensembles d'individus non exclusifs les uns des autres, mais qui renvoient à des modes de représentation distincts se recouvrant en partie.

Les habitants et les usagers sont des acteurs à part entière du territoire. Ils ont de celui-ci une connaissance souvent intime, complémentaire à celle des scientifiques et des gestionnaires. Longtemps objets de méfiance, les savoir-faire traditionnels sont d'ailleurs de plus en plus considérés comme dignes d'attention, dès lors qu'ils s'appuient sur une pratique ancienne en équilibre avec le milieu naturel.

Alors que la convention d'Aarhus met en avant la notion de « public » qui englobe dans un même ensemble personnes physiques et personnes morales et qui place au même niveau le citoyen isolé ou appartenant à une communauté, le Grenelle n'a pas intégré de représentation propre de la population (au travers de comités citoyens, par exemple) dans les groupes de travail. Il a par contre permis une expression publique large notamment au travers d'un forum sur Internet.

### 5.3. La question des experts

La question de l'expertise scientifique est particulièrement sensible concernant les espaces naturels protégés. Il convient cependant de ne pas réduire la notion d'expertise à sa seule dimension scientifique. Dans la gestion des espaces, connaissance scientifique des chercheurs et connaissance pragmatique des usagers se complètent à l'évidence. Dans le cadre d'une gouvernance participative, la capacité d'expertise a vocation à être partagée, éventuellement de façon asymétrique, entre les différents intervenants et porter sur des aspects différents, pas nécessairement techniques, du projet. L'IUCN développe ainsi une réflexion sur la prise en compte des savoir-faire indigènes dans les modalités de gestion des espaces protégés.

Il convient de ce fait de distinguer l'élaboration des éléments susceptibles de servir d'appui à la concertation, et l'objet de la concertation consistant à la confrontation et au

partage de points de vue, de « sachant », qu'elle que soit leur origine et leur degré de technicité.

Par ailleurs, les scientifiques ne sont pas toujours absents des stratégies d'acteurs. Dans le cas du parc marin d'Iroise, une certaine proximité de certains d'entre eux avec le politique, ainsi que des positionnements liés aux territoires de recherche, ont ainsi pu générer des attitudes dépassant le cadre de la stricte objectivité scientifique.

Le GIP Calanques a intégré les scientifiques dans la même catégorie que les personnalités qualifiées, tandis que les associations de protection de la nature – qui dans le cas du parc marin d'Iroise et de Bretagne Vivante étaient représentées par des chercheurs/universitaires – apparaissent avec les usagers et les habitants.

#### 5.4. La clarté des objectifs et des contraintes

Dans le cas du parc marin d'Iroise comme dans beaucoup d'autres, une partie des oppositions se cristallise souvent à partir d'incompréhensions liées soit à une insuffisance de communication, soit à des imprécisions du projet mis à la concertation. Afin d'éviter la survenance de « conflits imaginaires » fondés sur des interprétations et des extrapolations d'intentions, **il apparaît important de procéder dès le début à un travail de partage sur l'identification des enjeux, sur la définition des objectifs et sur la clarification des contraintes (techniques et réglementaires) formant les soubassements du projet mis en concertation.**

Les travaux en cours au sein des parcs nationaux sur le caractère du territoire du parc ainsi que sur les principes de solidarité écologique articulant le cœur et l'aire d'adhésion, peuvent être considérés comme favorables à l'acceptabilité du projet et à son appropriation par les différentes parties prenantes.

#### 5.5. L'organisation dans la durée de la gouvernance participative

Les démarches de création des parcs nationaux ou des parcs naturels marins sont des processus longs. La complexité des processus, des espaces concernés et des jeux d'acteurs, ne peuvent, à l'expérience se conjuguer avec des délais courts. Une des conséquences de ce traitement dans la durée, est le changement plus ou moins important des interlocuteurs et, le cas échéant, l'apparition de nouvelles instances.

Par ailleurs, la loi de 2006 n'arrête pas le processus d'élaboration d'un parc naturel marin à la prise du décret de création. En effet, si ce dernier permet de valider les orientations de gestion, il appartient au conseil de gestion créé par ce même décret d'établir le plan de gestion.

Bien que mettant en œuvre des options discutées lors des phases antérieures, le plan de gestion constitue un enjeu majeur pour les acteurs et les partenaires locaux du parc. De

## Conseil général de l'environnement et du développement durable

ce fait, le conseil de gestion a été institué par la loi dans une composition et un mode de fonctionnement appliquant les principes de gouvernance participative<sup>64</sup>.

Concernant les parcs nationaux, la réforme de 2006 a institué le principe d'un document-cadre définissant, sous la forme d'une charte de parc, les objectifs stratégiques. Cette charte doit être approuvée par le décret de création. Ce qui signifie que la préparation du décret et de la charte doivent être concomitant. Cette situation n'est cependant pas sans poser de difficultés, dans la mesure où le décret renvoie de fait à la charte le détail des modalités d'application de certaines règles. Par ailleurs, le conseil d'administration, chargé de mettre la charte en action n'aura pas eu à se prononcer sur son contenu.

Pour les parcs existants, les deux étapes ont été disjointes par nécessité, l'élaboration de la charte étant produite après le décret de création, schéma qui peut apparaître finalement comme assez proche de celui des parcs naturels marins.

Dans tous les cas, le processus de concertation ne s'arrête pas à la publication du décret de création. Les modalités de mise en oeuvre du décret et de la charte renvoient logiquement à une concertation en continu. Tel est l'objet de la redéfinition des missions du conseil scientifique des parcs, et surtout de la création des conseils économique, social et culturel, prévus par la loi de 2006. Le caractère récent de cette dernière instance, dont le rôle est uniquement consultatif, ne permet pas de tirer d'enseignements sur ce qu'ils vont permettre de générer. Ce sont ces trois instances ensemble qui constituent le support de la mise en oeuvre des principes de gouvernance partagée des parcs nationaux pendant toute la durée de réalisation de la charte.

---

<sup>64</sup> Article R. 334-4 du code de l'environnement. Cf. § D-3 ci-dessus (p. 23)

## Conclusion

Les principes doctrinaux relatifs à la protection des espaces ont beaucoup évolués depuis 50 ans. Les échecs successifs enregistrés pendant plus de 20 ans dans les tentatives de création de nouveaux parcs nationaux ont amené l'État à réexaminer au cours des années 2000 leurs modalités de création. Veillant à respecter ses engagements internationaux en matière de biodiversité et de gouvernance, la France a mis en place des processus participatifs visant à favoriser l'acceptation sociale des dispositifs de protection de ses territoires les plus remarquables. La loi de 2006 sur les parcs a mis en place les moyens d'une convergence d'intérêts et d'objectifs entre le niveau national et international et le niveau local.

Mais au-delà de la démocratie participative, la nouvelle gouvernance des parcs nationaux met en jeu la prise en compte des populations locales dans l'élaboration du projet. Cette prise en compte conduit à recueillir des avis, mais également à envisager l'exercice des activités humaines au sein des espaces à protéger. Ainsi, la loi de 2006 a permis de renforcer la recherche d'un équilibre entre impératifs de protection, et usages, économiques et sociaux. On peut ainsi considérer les modes de gouvernance participative comme constitutifs d'une démarche de développement durable.

## Annexes

## Annexe 1. Liste des personnes rencontrées

<b>Nom</b>	<b>Prénom</b>	<b>Organisme</b>	<b>Fonction</b>	<b>Date de rencontre</b>
BACLE	Michel	DIREN Bretagne	Chef du service nature et paysages	24/09/09
BRIGAND	Louis	Institut européen de la mer	Directeur bénévole de la réserve naturelle d'Iroise	03/11/09
CANTERI	Thierry	Parc naturel marin d'Iroise	Directeur délégué	25/09/09
CORNEC	Jacques	Fédération française des pêcheurs en mer		13/11/09
GIRAN	Jean-Pierre	Assemblée nationale	Député	25/11/09
GIRAUD	Joël	Assemblée nationale	Député	25/11/09
GUTH	Marie-Odile	CGEDD	Ancienne directrice de la Nature et des Paysages	08/10/09
LAFOND	Jean-Marie	GIP des Calanques	Directeur	17/11/09
LAROUSSINIE	Olivier	Agence des aires marines protégées	Directeur	03/11/09
LE BERRE	André	Comité régional des pêches et des élevages marins	Président	24/11/09
LE GOAZIOU	Benoît	Mission Parc marin d'Iroise	Premier chargé de mission 1996-2001	08/10/09
LEGRAND	Guy	DIREN Bretagne	Délégué de façade maritime adjoint	24/09/09
LHEUREUX	Philippe	Parc national de la Vanoise	Directeur adjoint	17/09/09
PATIN	Bernard	Parcs Nationaux de France	Directeur adjoint	02/12/09
PETIT	Jean-Marie	Parcs Nationaux de France	Directeur	13/11/09
ROUSSEAU	Geneviève	Agence des aires marines protégées	Directrice adjointe	25/09/09

## Conseil général de l'environnement et du développement durable

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
TRAUB	Philippe	Parc national de la Vanoise	Directeur	17/09/09
VAN TILBEURGH	Véronique	Université de Rennes 2	Enseignant chercheur	23/09/09

## Annexe 2. Lettres de commande

## Conseil général de l'environnement et du développement durable

CGEDD 006766-01



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,  
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

*Le Commissariat Général au Développement Durable*

Paris, le **12 MAI 2009**

### Note

à l'attention de

Monsieur Claude MARTINAND,  
Vice-Président du CGEDD

Objet : Commande de mission au CGEDD sur la gouvernance à 5

Dans le cadre de la mise en oeuvre des orientations fixées par le président de la République, dans son discours de restitution des conclusions du Grenelle de l'environnement du 25 octobre 2007, sur la gouvernance à cinq et notamment son application à « tous les grands projets », je souhaite que le CGEDD conduise une analyse de la situation actuelle et fasse des propositions pour l'améliorer.

Sans prétendre à l'exhaustivité, et en vous demandant de rester dans les limites des décisions nationales prises par ce ministère, je vous soumets d'ores et déjà les questions suivantes :

- la définition et les objectifs de la gouvernance à cinq : en effet, la « gouvernance à cinq » a d'abord été mise en oeuvre avant d'avoir été « conceptualisée » et définie ; de quoi parle-t-on ? Où peut-on placer la limite entre le dialogue et la négociation d'une part, la décision d'autre part ? Faut-il donner à chacun des cinq le même poids et dans tous les cas ? En particulier comment peuvent évoluer les rôles des représentants de l'Etat et des collectivités territoriales compte tenu de leur compétences et de leur légitimité institutionnelle ? Peut-on choisir des types de collèges différents constituer les collèges différemment (notamment celui des ONG) en fonction du domaine visé par la décision ? Doit-on se limiter strictement et systématiquement au chiffre de « cinq » ?
- le champ d'application de la « gouvernance à cinq » : quels sont les champs (politiques publiques, plans ou programmes, projet ou grands projets..) ou les domaines où la « gouvernance à cinq » est la plus pertinente et quels sont les types de décisions visées ?
- les lieux (commissions, instances...) et les procédures pertinents pour la mise en œuvre de la « gouvernance à cinq » : dans quelle mesure les commissions et instances du ministère reflètent-ils déjà une forme de négociation avec la société civile dans ses différentes composantes ? Où et comment la « gouvernance à cinq » est-elle déjà pratiquée et quels sont les lieux ou procédures existants ou à créer où elle pourrait utilement être mise en place ? Quels peuvent être les rôles des experts aux divers moments des procédures ?

Ressources, territoires et habitats  
Énergie et climat Développement durable  
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent  
pour  
l'avenir**

[www.developpement-durable.gouv.fr](http://www.developpement-durable.gouv.fr)

Copie : Michèle ROUSSEAU, adjointe de la Commissaire générale  
Ghislain GOMART, conseiller au cabinet du Ministre d'Etat

20 avenue de Ségur – 75007 PARIS – Tél : 33 (0)1 42 19 10 44 – Fax : 33 (0)1 42 19 11 36

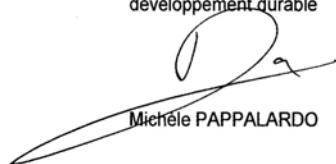
## Conseil général de l'environnement et du développement durable

Je ne verrais que des avantages à ce que vous illustriez vos réflexions et propositions au travers de l'examen détaillé de quelques procédures du code de l'environnement ou de l'urbanisme pour déboucher sur des propositions concrètes de mise en œuvre à court terme de la « gouvernance à cinq ».

Je vous invite à vous appuyer sur le rapport du COMOP n° 24 que Bernard PANCHER, député de la Meuse, a présidé en 2008, consacré à la question de la représentativité des acteurs environnementaux qui a également abordé le thème de la gouvernance à 5.

Je vous remercie de me remettre un rapport d'étape pour le 30 juin 2009 et un rapport final pour fin octobre 2009.

La Commissaire Générale au développement durable



Michèle PAPPALARDO



Présent  
pour  
l'avenir

[www.developpement-durable.gouv.fr](http://www.developpement-durable.gouv.fr)



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,  
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

**Conseil général de l'environnement  
et du développement durable**

**Le Vice-Président**

La Défense, le 23 JUIN 2009

**Note**

à l'attention de

**Monsieur Philippe BELLEC,**  
Inspecteur de l'équipement

Référence CGEDD n° 006766-02

Par lettre du 12 mai 2009, la Commissaire générale au développement durable a demandé au Conseil général de l'environnement et du développement durable de diligenter une **mission sur l'application de la gouvernance à 5 dans les méthodes de concertation nationale et locale**.

Cette mission se déclinant en plusieurs thèmes, je vous confie l'étude de cas n° 1 : création d'un parc national, enregistrée sous le n° 006766-02 dans le système de gestion des affaires du Conseil général de l'environnement et du développement durable.

Claude MARTINAND

Ressources terroires et habitats  
Énergie et climat Développement durable  
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent  
pour  
l'avenir**

Ressources, territoires, habitats et logement  
Énergie et climat Développement durable  
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent  
pour  
l'avenir**

Conseil général de l'Environnement  
et du Développement durable

7<sup>e</sup> section – secrétariat général

bureau Rapports et Documentation

Tour Pascal B - 92055 La Défense cedex

Tél. (33) 01 40 81 68 12/45

n°- 006766-03

janvier 2010

## La gouvernance à 5 Cas pratique Les Schémas de Cohérence Territoriale

Ressources, territoires, habitats et logement  
Énergie et climat Développement durable  
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

Présent  
pour  
l'avenir



Ministère de l'Énergie,  
du Développement durable et de la Mer  
en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat

**CONSEIL GÉNÉRAL  
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE**

**Rapport n° 006766-03**

**La gouvernance à 5  
Cas pratique  
Les Schémas de Cohérence Territoriale**

*Rapport établi par*

**Patrick PUECH**

Architecte et urbaniste de l'État en chef

**Gérard RUIZ**

Inspecteur général de l'administration du développement durable

**Philippe SCHMIT**

Inspecteur général de l'administration du développement durable

**janvier 2010**

# Sommaire

<b>Résumé.....</b>	<b>3</b>
<b>Introduction.....</b>	<b>5</b>
<b>1. Rappel des dispositions applicables.....</b>	<b>7</b>
1.1. Des SDAU aux ScoT.....	7
1.2. Le SCoT, un objet évolutif.....	8
1.3. Une élaboration qui repose sur trois principes association, concertation, consultation.....	10
1.3.1. <i>L'association</i> .....	11
1.3.2. <i>La concertation</i> .....	12
1.3.3. <i>La consultation</i> .....	13
<b>2. Analyse des cas pratiques.....</b>	<b>16</b>
2.1. Le Pays Rochefortais.....	16
2.1.1. <i>Un pays consensuel, mais deux EPCI aux objectifs très différents</i> .....	16
2.1.2. <i>Un SCoT élaboré par un axe :bureau d'études extérieur / techniciens du syndicat mixte</i> .....	17
2.1.3. <i>Un conseil de développement très actif mais peu reconnu</i> .....	17
2.1.4. <i>une absence de suivi</i> .....	19
2.2. Métropole Savoie.....	20
2.2.1. <i>Une élaboration qui laisse une grande place aux PPA lesquelles définissent dans leurs domaines le besoin du territoire</i> .....	21
2.2.2. <i>Une forte sensibilisation des élus locaux aux travaux du SCoT</i> .....	21
2.2.3. <i>Une gouvernance par relations bilatérales laissant ainsi une place de choix à la structure technique du syndicat mixte</i> .....	21
2.2.4. <i>Un vrai suivi mais partiel</i> .....	22
2.2.5. <i>Un conseil de développement absent</i> .....	22
2.3 Aire urbaine de Bordeaux.....	23
2.3.1. <i>Une démarche initiale portée par les techniciens de l'Agence d'urbanisme de Bordeaux métropole Aquitaine, (A'URBA), et une forte présence de l'Etat, à l'origine</i> .....	23
2.3.2. <i>Une gouvernance pour la révision du SCOT qui n'associe que très peu les partenaires en dehors des techniciens et des élus du SYSDAU</i> .....	24
2.3.3. <i>Une absence quasi totale de représentants de la société civile dans l'élaboration et la révision du SCOT</i> .....	25
2.3.4. <i>Une divergence de fond de la part des élus dans les orientations et le rôle du SCOT pour les évolutions futures qui bloque toute participation des autres partenaires à une gouvernance élargie</i> .....	26
2.4. Agglomération de Montpellier.....	26

2.4.1. Une très forte initiative de l'agglomération.....	<a href="#">27</a>
2.4.2. Des personnes publiques peu associées.....	<a href="#">27</a>
2.4.3. Une gouvernance resserrée, soucieuse du caractère opérationnel des choix.....	<a href="#">28</a>
<b>3. Quels enseignements sur la gouvernance ?.....</b>	<a href="#">29</a>
3.1. Une difficulté d'acculturation des élus.....	<a href="#">29</a>
3.2. Une population peu sensibilisée.....	<a href="#">30</a>
3.3. Une association des PPA assez formelle et souvent passive.....	<a href="#">31</a>
3.4. Une relative absence des associations représentatives.....	<a href="#">31</a>
3.5. Une élaboration négociée à la marge.....	<a href="#">32</a>
3.6. La place de choix laissée aux experts et aux techniciens.....	<a href="#">33</a>
<b>4. Une pratique qui évolue.....</b>	<a href="#">34</a>
4.1. D'une génération de SCoT à l'autre.....	<a href="#">34</a>
4.2. En route vers 2017.....	<a href="#">34</a>
<b>5. Quelles pratiques à l'étranger ?.....</b>	<a href="#">35</a>
<b>6. Quelle gouvernance pour intégrer le processus issu du Grenelle ?.....</b>	<a href="#">37</a>
6.1. L'intérêt d'une structure d'intermédiation.....	<a href="#">37</a>
6.2. De l'avis à la proposition.....	<a href="#">38</a>
6.3. Organiser le dialogue entre organes.....	<a href="#">39</a>
6.4. Les hypothèses ou scénarii : un objectif débattre.....	<a href="#">39</a>
6.5. Placer au cœur du dispositif de débat entre les acteurs du territoire le principe de l'évaluation .....	<a href="#">39</a>
6.6. Créer une culture du territoire.....	<a href="#">40</a>
<b>Conclusion.....</b>	<a href="#">42</a>
<b>Annexes.....</b>	<a href="#">43</a>
<b>Annexe 1. Lettres de mission.....</b>	<a href="#">44</a>
<b>Annexe 2. Le ScoT du Pays Rochefortais.....</b>	<a href="#">47</a>
<b>Annexe 3 . Le SCoT de Métropole Savoie.....</b>	<a href="#">59</a>
<b>Annexe 4. Le SCoT de l'agglomération de Montpellier.....</b>	<a href="#">71</a>
<b>Annexe 5. Le SCoT de l'agglomération de Bordeaux.....</b>	<a href="#">81</a>
<b>Annexe 6. Élaboration des SCoT, principes théoriques.....</b>	<a href="#">84</a>
<b>Annexe 7. Glossaire des acronymes.....</b>	<a href="#">86</a>

## Résumé

Le présent rapport constitue une contribution à l'analyse conduite au sein du Conseil général de l'environnement et du développement durable à la demande du 12 mai 2009 de Madame la Commissaire générale au développement durable, sur l'application de la gouvernance à cinq dans les méthodes de concertation nationale et locale, dans le cadre de la mise en œuvre des orientations fixées par le Président de la République dans le discours qu'il a prononcé le 25 octobre 2007 lors de la restitution des conclusions du Grenelle de l'Environnement.

La mission attribuée aux signataires par le vice-président du CGEDD portait sur l'étude de la construction d'un schéma de cohérence territoriale (SCoT).

Après une analyse des dispositions juridiques applicables aux SCoT, dans le champ de l'association et de la concertation, qui montre que d'ores et déjà des outils allant dans le sens d'une gouvernance partagée existent, les inspecteurs ont diligenté des missions exploratoires dans quatre territoires assez contrastés : le pays Rochefortais, la Métropole Savoie, l'agglomération de Montpellier et celle de Bordeaux.

En dépit d'une diversité de contexte, de taille, de moyens techniques et de mode de pilotage politique, des enseignements sur la gouvernance, assez convergents ont pu être tirés :

- une difficulté d'acculturation de la majorité des élus sur une démarche, dont ils ne perçoivent pas très bien les objectifs et ne connaissent qu'imparfaitement les règles. La première génération des SCoT est pour eux un apprentissage,
- une population peu sensibilisée. Malgré des efforts souvent considérables des porteurs de projet pour informer les habitants, ceux-ci ne réagissent que très peu sur un document qui leur apparaît assez lointain,
- une association des « personnes publiques associées » (État, collectivités territoriales, chambres consulaires, ...) assez formelles et le plus souvent passive, n'apportant, en dehors des services de l'État que des contributions rares et limitées,
- une relative absence des associations représentatives, dans les cas étudiés,
- une élaboration négociée à la marge et sur des thèmes très spécifiques (avenir des terres agricoles à Métropole Savoie, par exemple),
- une place de choix laissée aux experts et aux techniciens, interlocuteurs privilégiés des élus.

Après une analyse de quelques pratiques à l'étranger, le rapport fait un certain nombre de proposition afin de développer les conditions d'une meilleure association des partenaires au processus d'élaboration des SCoT.

- mettre en place systématiquement une structure d'intermédiation, pouvant prendre la forme d'un conseil local économique, social et environnemental, auprès des élus, ouvert, sur la population, qui pourrait être un lieu de débat, de production d'avis et de contribution et aussi un lieu de suivi de la mise en œuvre du SCoT.
- renforcer le rôle des personnes publiques associées en leur demandant d'apporter une contribution formelle au débat.
- demander à l'instance délibérante de répondre formellement aux avis des personnes publiques associées et du conseil local de développement.
- renforcer la place de l'évaluation et l'observation des résultats des politiques proposées par le SCoT.
- veiller par la cohérence des périmètres de projet et de programmation à une appropriation par les élus et les citoyens du territoire, de ses évolutions et de ses enjeux.

## Introduction

L'intervention du président de la République le 25 octobre 2007 en conclusion du Grenelle de l'environnement, prônant « une décision négociée à cinq » se substituant à la décision administrative » dans l'élaboration des politiques structurelles de l'État, est venue rappeler que pour être efficace une politique doit être portée par ses acteurs directs. L'identification des cinq composantes de cette gouvernance que sont les élus nationaux, les élus locaux, les employeurs, les salariés et les organisations non gouvernementales contribue à clarifier l'ambition de cette « gouvernance partagée » : associer les représentants des populations concernées par une politique à sa définition, conduire au partage de la norme ainsi élaborée, faire de cette co-production un outil permettant de mieux légitimer auprès des populations le contenu ainsi négocié, enfin assurer une expression des populations via leurs représentants concernés.

Le processus du Grenelle donne une certaine lisibilité au concept improprement intitulé « gouvernance à cinq », puisque si les actes du Grenelle ont été négociés à cinq, concertés à cinq, la décision finale revient à l'État au travers du projet de loi relevant de la responsabilité du gouvernement, puis de l'adoption de la loi par le Parlement. L'intervention précitée du Président de la République n'évoquait d'ailleurs aucunement le concept de gouvernance à cinq mais « le dialogue à cinq »... « pour tous les grands projets, tous, par exemple ceux soumis à enquête publique ». Si l'on devait résumer le propos présidentiel en matière de gouvernance, il s'agirait d'instaurer un principe de « décision négociée » ou de « décision concertée ».

Le concept de gouvernance ou de décision négociée est ainsi traduit comme une concertation réunissant les (cinq) groupes les plus représentatifs des forces vives du Pays et des décideurs qu'ils soient publics ou privés, préalablement à la prise de décision par ces derniers.

Cette notion de gouvernance négociée à cinq valorise la représentation des groupes sociaux et affirme ainsi sa différence avec un mode d'expression plus direct des populations par des consultations, enquêtes ou référendum.

Mais, une autre notion doit ici être évoquée. L'intervention présidentielle définit une méthode que l'État s'engage à respecter pour les projets résultant de sa seule autorité. Elle ne saurait en soi être déclinée mécaniquement à d'autres autorités ou collectivités, qui plus est, si celles-ci ont reçu de la loi des compétences qu'elles exercent déjà de manière décentralisée.

Ainsi, l'analyse des bonnes pratiques et de la façon dont la concertation se mène dans le cadre des SCoT, les schémas de cohérence territoriale, est intéressante.

## Conseil général de l'environnement et du développement durable

Elle pose le regard sur un jeu d'acteurs où l'autorité territoriale élabore officiellement la norme (auparavant, l'État jouait ce rôle) en disposant de personnes publiques associées dont l'État, le département, la région, les représentants des chambres consulaires (Industrie et Commerce, Agriculture et Métiers) ainsi que d'autres partenaires publics (communes, EPCI ou Parcs naturels), éventuellement des représentants de professions agricoles (conchyliculture). Une partie des piliers de la gouvernance à cinq semble donc déjà présente dans le dispositif d'élaboration des SCoT. C'est ce qui justifie que la pratique en soit analysée.

## 1. Rappel des dispositions applicables

### 1.1. Des SDAU aux ScoT

Les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme issus de la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967<sup>1</sup> (LOF)<sup>2</sup> ont permis aux acteurs territoriaux de comprendre l'intérêt d'une planification spatiale. Mais les SDAU sont restés confinés à des zones stratégiques. Leur vocation première était la définition de la destination générale des sols. Ils étaient par ailleurs « *élaborés conjointement par les services de l'État et les communes intéressées ou, lorsqu'ils existent, les établissements publics groupant les dites communes et ayant compétences en matière d'urbanisme* ». Dans les faits, ces schémas sont le fruit d'une élaboration assurée essentiellement au sein des services de l'État, dans une France peu décentralisée. Orientés prioritairement vers l'extension des agglomérations, ils n'avaient pas pour objet d'intégrer des politiques sectorielles sur un même territoire.

La décentralisation du droit de l'urbanisme transforme les SDAU en schémas directeurs qui deviennent des documents stratégiques dont l'élaboration va être confiée aux élus par la loi du 7 janvier 1983<sup>3</sup>. La notion d' « *orientations fondamentales de l'aménagement des territoires intéressés* » est renforcée avec cette nouvelle appellation, mais sa finalité reste la destination des sols et la compatibilité que les POS désormais élaborés et votés par des collectivités décentralisées devront respecter.

Avec la loi SRU<sup>4</sup>, le SCoT devient un outil d'un projet politique d'un territoire.

---

<sup>1</sup> Loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière.

<sup>2</sup> Article 1er : Les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme fixent les orientations fondamentales de l'aménagement des territoires intéressés, notamment en ce qui concerne l'extension des agglomérations.

Compte tenu des relations entre ces agglomérations et les régions avoisinantes, et de l'équilibre qu'il convient de préserver entre l'extension urbaine, l'exercice des activités agricoles, l'existence d'exploitations agricoles spécialisées et la conservation des massifs boisés et des sites naturels, ces schémas directeurs déterminent en particulier, la destination générale des sols, le tracé des grands équipements d'infrastructure, l'organisation générale des transports, la localisation des services et activités les plus importantes ainsi que les zones préférentielles d'extension et de rénovation. »

<sup>3</sup> Loi 83-8 du 7 janvier 1983, relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

<sup>4</sup> Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

Il a pour charge selon l'article L.121-1 du code de l'urbanisme de « déterminer les conditions permettant d'assurer :

*1° L'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages, d'autre part, en respectant les objectifs du développement durable,*

*2° La diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, notamment commerciales, d'activités sportives ou culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics, en tenant compte en particulier de l'équilibre entre emploi et habitat, de la diversité commerciale et de la préservation des commerces de détail et de proximité ainsi que des moyens de transport et de la gestion des eaux,*

*3° Une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux, la maîtrise des besoins de déplacement et de la circulation automobile, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des écosystèmes, des espaces verts, des milieux, sites et paysages naturels ou urbains, la réduction des nuisances sonores, la sauvegarde des ensembles urbains remarquables et du patrimoine bâti, la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature.*

## 1.2. Le SCoT, un objet évolutif

Depuis la loi SRU de décembre 2000 l'objet et les conditions de mise en œuvre des SCoT ont été plusieurs fois modifiés. Les SCoT constituent l'outil de définition d'une politique à moyen terme pour des élus ayant en général mené une première étape de structuration du territoire soit par le biais d'un pays ou d'une agglomération.

La loi Urbanisme et Habitat<sup>5</sup> a assoupli la règle interdisant l'urbanisation des communes situées à moins de 15 km d'une agglomération comprenant une ville d'au moins 15 000 habitants (en déplaçant le seuil à une ville d'au moins 50.000 habitants), en permettant d'urbaniser les zones ayant déjà cette vocation dans le passé, en autorisant notamment la modification limitée des SCoT.

L'ordonnance du 3 juin 2004<sup>6</sup> a introduit en droit français l'obligation désormais conférée aux documents de planification de comporter une évaluation environnementale. Cette disposition a été codifiée à l'article L121-10 du code de l'urbanisme.

La loi Mobilisation pour le logement et de lutte contre les exclusions du 25 mars 2009<sup>7</sup> venant après la loi engagement national pour le logement<sup>8</sup> a créé l'obligation d'élaboration d'un plan local de l'habitat (PLH) à tous les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dotés d'une compétence habitat et aux communes de plus de 20.000 habitants. Cette disposition va également conduire à un rapprochement de ces deux documents que sont le SCoT et le PLH, le second venant comme outil de programmation du premier.

La loi de modernisation de l'économie<sup>9</sup> a également prévu l'intégration dans le SCoT de la prise en compte de la diversité commerciale et de la préservation des commerces de détail et de proximité, pouvant conduire à des objectifs spécifiques permettant de mieux intégrer les spécificités de cette activité.

Le projet de loi de mobilisation pour l'environnement (Grenelle 2) prévoit (dans sa forme actuelle) la généralisation des SCoT au plus tard en 2017. Il est à rapprocher de l'article 25 du projet de loi de réforme des collectivités territoriales qui propose de supprimer la notion de Pays.

Dans quelques années, si ces textes sont adoptés en l'état, le SCoT constituera dans la France entière l'outil d'expression du projet de territoire à moyen et long terme.

---

<sup>5</sup> Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat (article 3, modifiant l'article L 122-2 du code de l'urbanisme).

<sup>6</sup> Ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004 portant transposition de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

<sup>7</sup> Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

<sup>8</sup> Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

<sup>9</sup> Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (article 103).

Si la première génération des SCoT a cherché à jouer un rôle de document stratégique, intégrant les enjeux identifiés sur un périmètre donné, les SCoT post-Grenelle devront prendre en compte de nouvelles dimensions comme la protection des espaces agricoles et naturels, la quantification et la justification de l'étalement urbain, et bientôt les Programmes Locaux de l'Habitat (loi du 29 mars 2009).

Ils seront le support des plans locaux d'urbanisme (PLU) communautaires, selon l'art 10 du texte de loi de mobilisation pour l'environnement actuellement en débat au Parlement. Cette dernière proposition a été limitée par le Sénat ; le passage à l'Assemblée Nationale puis les travaux en commission mixte paritaire sont susceptibles de contribuer tout de même à faire du SCoT le document fédérateur des politiques locales, y compris en matière d'urbanisme local.

### 1.3. Une élaboration qui repose sur trois principes association, concertation, consultation

La procédure actuelle prévue pour l'élaboration des SCoT définit trois types de relations entre la structure d'élaboration du SCoT et ses acteurs extérieurs : l'association, la concertation et la consultation ; ceci dans le contexte des directives européennes.

La convention d'Aarhus de 1998<sup>10</sup> (convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement). Celle-ci dispose notamment dans son article 7 intitulé « participation du public en ce qui concerne les plans , programmes et politiques relatifs à l'environnement ».

*« Chaque Partie prend les dispositions pratiques et/ou autres voulues pour que le public participe à l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement dans un cadre transparent et équitable, après lui avoir fourni les informations nécessaires. Dans ce cadre, les paragraphes 3, 4 et 8 de l'article 6 s'appliquent. Le public susceptible de participer est désigné par l'autorité publique compétente, compte tenu des objectifs de la présente Convention. Chaque Partie s'efforce autant qu'il convient de donner au public la possibilité de participer à l'élaboration des politiques relatives à l'environnement » (art. 3-1).*

---

<sup>10</sup> Traité international signé le 25 juin 1998, ratifié par la loi n° 2002-285 du 25 février 2002 ;

Rapport n°006766-03

La gouvernance à 5

Page 10/88

Cas pratique

Les Schémas de Cohérence Territoriale

La directive sur l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement du 27 juin 2001<sup>11</sup> décline une partie des dispositions de la convention d'Aarhus tout comme la directive du 26 mai 2003<sup>12</sup> qui précise notamment les conditions d'intervention du public dans l'élaboration de certains plans et programmes. A cet égard, il convient de souligner l'un des considérants (3) de cette directive :

*« La participation effective du public à la prise de décisions permet à ce dernier de formuler des avis et des préoccupations pouvant être utiles pour les décisions en question et au décideur de tenir compte de ces avis et préoccupations, ce qui favorise le respect de l'obligation de rendre des comptes et la transparence du processus décisionnel et contribue à sensibiliser le public aux problèmes de l'environnement et à obtenir qu'il apporte son soutien aux décisions prises ».*

L'article 2 de cette directive énumère les obligations des États membres. Il est ainsi précisé à l' alinéa 2 b/ le rôle des États membres veillant à ce que « *le public soit habilité à formuler des observations et des avis, lorsque toutes les options sont envisageables, avant l'adoption des décisions concernant les plans et programmes* ». Cette disposition suscite une interrogation dans la mesure où son application est laissée aux acteurs locaux du SCoT et que le contrôle du juge est restreint sur les conditions de cette concertation.

### 1.3.1. L'association

Celle-ci est définie par l'article L.121-4 du code de l'urbanisme :

*« L'État, les régions, les départements, les autorités compétentes en matière d'organisation des transports urbains, les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de programme local de l'habitat et les organismes de gestion des parcs naturels régionaux et des parcs nationaux sont associés à l'élaboration des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme dans les conditions définies aux chapitres II et III.*

*Il en est de même des chambres de commerce et d'industrie, des chambres de métiers, des chambres d'agriculture et, dans les communes littorales au sens de l'article 2 de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, des sections régionales de la conchyliculture. Ces organismes assurent les liaisons avec les organisations professionnelles intéressées ».*

<sup>11</sup> Directive 2001/42/CE du parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001, transposée en droit français par l'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004 ;

<sup>12</sup> Directive 2003/337/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 ;

Le principe retenu est donc une association de plein droit des personnes publiques ainsi désignées et des autres organismes visés (notamment les chambres consulaires).

L'article L.122-6 du code précise « *qu'à l'initiative du président de l'établissement public prévu par l'article L.122-4 ou à la demande du préfet, les services de l'État sont associés à l'élaboration du projet de schéma. Il en est de même du département, à la demande du président du conseil général, et de la région, à la demande du président du conseil régional* ».

Mais si l'association des personnes publiques est de droit, les modalités de cette association ne sont pas précisées. Elles peuvent varier, même pour l'État, qui cependant est très généralement et largement associé, non seulement au travers de l'obligatoire « porter à connaissance », mais le plus souvent par une participation active et régulière aux travaux.

Par ailleurs, les personnes publiques associées (PPA) sont systématiquement consultées pour avis à plusieurs moments de la procédure, notamment au titre de l'article L.122-8 du code de l'urbanisme.

Enfin, en application de la loi SRU qui a complété sur ce point l'article L.300-2 du code de l'urbanisme, introduit par la loi de 1985<sup>13</sup>, qui avait une portée plus large, puisqu'il vise tous les « projets urbains », il revient à l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) de délibérer « *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 toute élaboration ou révision du schéma de cohérence territoriale...* ».

La notion importante visée par cet article est celle de la concertation qu'il convient de distinguer de l'association exposée ci-dessus.

### 1.3.2. La concertation

Si le texte se réfère à une concertation, l'une des particularités du droit applicable est de laisser aux élus le soin de décider des modalités pratiques de ce processus. L'autre particularité est que cette concertation fait l'objet d'un contrôle restreint de la part du juge qui se borne à veiller au respect des termes indiqués dans la délibération et à la réunion de deux conditions : l'information du public sur le projet d'une part et la possibilité offerte au public de

---

<sup>13</sup> Loi n° 85-729 du 18 juillet 1985, relative à la définition et mise en œuvre de principes d'aménagement ;

s'exprimer<sup>14</sup> d'autre part. Le juge s'est refusé à procéder à une analyse relative à la qualité ou même à la représentativité des publics ayant participé à la concertation.

Cela conduit, comme en témoignent certains exemples cités ci-après, à une participation extrêmement limitée du public aux réunions organisées ou à l'enquête publique sans qu'il soit possible d'exciper d'un problème de légitimité de l'acte.

Le principe du consentement tacite est ici appliqué. Toutefois, la secrétaire d'État chargée des aspects sociaux du développement durable, Mme Valérie Létard, envisage dans le cadre du « *pacte de solidarité pour un développement durable* » de proposer des changements législatifs et réglementaires afin que les commissaires enquêteurs s'assurent que les populations concernées soient bien entendues, voire même qu'elles soient expressément invitées à participer à l'étape ultime de consultation avant l'approbation du document qu'est l'enquête publique (cf 1.3.3).

### 1.3.3. *La consultation*

Celle-ci est de droit pour certaines associations, notamment celles qui relèvent de l'article L.121-5 du code de l'urbanisme « *Les associations locales d'usagers agréées dans des conditions définies par décret en Conseil d'État, ainsi que les associations agréées mentionnées à l'article L. 141-1 du code de l'environnement sont consultées, à leur demande, pour l'élaboration des schémas de cohérence territoriale, des schémas de secteur et des plans locaux d'urbanisme* ».

L'article L.121-5 limite la participation de ces acteurs au processus d'élaboration en précisant : « *Elles ont accès au projet de schéma ou de plan dans les conditions prévues à l'article 4 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal* ».

Depuis la jurisprudence du Conseil d'État du 13 juin 1984 Fédération départementale des chasseurs du Loiret, « *les fédérations des chasseurs qui collaborent à une mission de service public en contribuant notamment à la sauvegarde et au repeuplement de la faune sauvage comme à la protection de l'environnement nécessaire au développement de celle-ci exercent des activités désintéressées qui justifient l'octroi de l'agrément* ».

---

<sup>14</sup> Voir sur ce point « La concertation de l'article L 300-2 du code de l'urbanisme AJDA 2006 p 2332 Jean-Claude Hélin

## Conseil général de l'environnement et du développement durable

L'article L.121-5 a permis à des associations veillant à la protection de l'environnement d'intervenir dans l'élaboration du SCoT. C'est la jurisprudence qui leur a conféré leurs plus grandes prérogatives depuis que le Conseil d'État, dans son arrêt du 30 avril 1982 Association pour l'Aménagement, la défense et l'expansion harmonieuse du site d'Antibes-Juan-les-Pins et de ses environs a précisé qu'une association agréée devait être entendue si elle en manifestait la demande. Cette faculté est restreinte par le juge aux seules associations agréées (Conseil d'État 9 octobre 1981 Association de défense de l'environnement Patton-Montesquieu).

Dans une autre jurisprudence, le Conseil d'État établit un droit de questionnement en faveur de ces associations en jugeant que le refus qui a été opposé à une demande formulée par une association agréée constitue une illégalité (Conseil d'État 20 mars 1985 Association pour la sauvegarde du paysage rural de Saint-Martin-du Vivier et de ses environs).

La jurisprudence du Conseil d'État du 25 janvier 1989 rappelle cette illégalité dans le cadre d'un document d'urbanisme municipal dès lors que la commune de Saint-Palais-sur-mer a refusé de communiquer à l'association agréée les documents relatifs au POS en cours de révision.

Les conditions d'agrément des associations visées par l'article L.121-5 sont énumérées à l'article \*R.121-5 du code de l'urbanisme. Elles exigent un « *fonctionnement continu depuis trois ans au moins et qu'elles exercent des activités statutaires désintéressées en rapport avec l'urbanisme*<sup>15</sup> ».

---

<sup>15</sup> Les associations locales d'usagers mentionnées à l'article L.121-5 peuvent être agréées dès lors qu'elles ont un fonctionnement continu depuis trois ans au moins et qu'elles exercent des activités statutaires désintéressées en rapport avec l'urbanisme. L'agrément ne peut être demandé que pour le territoire de la commune où l'association a son siège social et des communes limitrophes.

La demande d'agrément comporte :

- a) Une note de présentation de l'association indiquant le nombre des adhérents à jour de leur cotisation et retraçant ses principales activités au cours des trois années antérieures ;
- b) Un exemplaire, à jour, des statuts ;
- c) Le rapport moral et le rapport financier approuvés lors de la dernière assemblée générale ; le rapport financier doit comprendre un tableau retraçant les ressources et les charges financières de l'association ; il indique expressément le ou les montants des cotisations demandées aux membres de l'association et le produit de ces cotisations.

L'agrément est délivré par arrêté préfectoral après avis du maire ou des maires intéressés et, s'il y a lieu, du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent pour l'élaboration des documents d'urbanisme mentionnés à l'article L.121-5. Faute de réponse dans un délai de deux mois, leur avis est réputé favorable.

La décision d'agrément est publiée au Recueil des actes administratifs de l'Etat dans le département.

L'agrément est réputé accordé si l'association n'a pas reçu notification de la décision du préfet dans les quatre mois qui suivent le dépôt de la demande ou des pièces complémentaires demandées. Dans ce cas, le préfet délivre, sur simple demande du président de l'association intéressée, une attestation constatant l'existence d'un agrément.

## Conseil général de l'environnement et du développement durable

Le code de l'urbanisme a également prévu (article \*R.122-9) que la délibération qui arrête le projet de SCoT soit affichée au siège de l'établissement public et dans les mairies des communes concernées.

Enfin l'enquête publique, introduite par l'article 3 de la loi SRU du 13 décembre 2000 et réalisée dans les formes prévues par la loi Bouchardau<sup>16</sup> prévoit une information du public et le recueil de ses observations.

---

<sup>16</sup> Loi n° 83-630 du 12 juillet 1983, relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement.

## 2. Analyse des cas pratiques

### 2.1. Le Pays Rochefortais

Le Pays Rochefortais se situe dans la première génération des SCoT. Il a la particularité d'avoir été précédé par une démarche de projet autour de la notion de Pays. En effet, les deux EPCI qui le composent expriment des ambitions différentes. Le premier, la Communauté de Communes Sud Charente marque un attachement particulier à conserver un cadre rural sans devenir un territoire d'extension urbaine de l'agglomération de Rochefort. Certaines de ses communes ont pourtant connu une forte urbanisation par étalement urbain. La Communauté d'agglomération de Rochefort qui constitue le second EPCI s'attache à reconstruire l'attractivité de la ville centre dont le déclin fait l'objet d'un constat assez partagé.

Par ailleurs, au nord du département l'agglomération de La Rochelle apparaît comme un pôle de fort développement économique. Cette situation conduit une partie des salariés de cette agglomération à chercher à se loger dans l'espace situé entre les deux agglomérations avec pour conséquence un accroissement sensible du coût du foncier autour de Rochefort.

#### *2.1.1. Un pays consensuel, mais deux EPCI aux objectifs très différents*

Pour faire émerger une vision commune aux deux EPCI du territoire et compte tenu des différences politiques entre leurs exécutifs, le syndicat mixte constitué a porté le projet de Pays issu de la loi Voynet.

La loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003 imposait aux élus rassemblés dans ce cadre d'élaborer la Charte avant le 31 décembre 2003. Devant cette échéance, les élus du syndicat mixte ont confié au conseil de développement alors présidé par un universitaire spécialiste des fortifications la mission de rédiger le projet de Charte.

En moins d'un an, le Conseil de développement établissait son projet basé notamment sur de fortes considérations de valorisation patrimoniale. A l'issue de cette élaboration collective, les élus du syndicat mixte ont validé le projet et engagé le Pays à soutenir son projet dans le cadre d'un dossier de candidature du territoire au titre de patrimoine mondial de l'humanité reconnu par l'Unesco.

Ce premier travail collectif sensibilisait les élus au besoin de penser ensemble leur futur au sein de ce périmètre rassemblant les deux EPCI.

### **2.1.2. Un SCoT élaboré par un axe :bureau d'études extérieur / techniciens du syndicat mixte**

Cette première expérience de Pays et le consensus atteint entre les élus les a conduit à s'inscrire dans une logique de SCoT. Les contraintes à l'urbanisation qui pesaient sur certaines communes littorales, la forte pression foncière, les incertitudes sur le devenir de certains secteurs (risque d'inondabilité, marais en proie à une mise en culture céréalière), le besoin du territoire de planifier d'importants équipements collectifs dont une autoroute ou l'évolution de zones d'activités ont été des facteurs déterminants pour convaincre les élus d'engager l'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale.

Dans ce cadre, le syndicat mixte a choisi de faire appel à une maîtrise d'œuvre extérieure et a attribué au bureau d'études CODE-CODRA la mission d'accompagnement du syndicat mixte.

La structure technique de ce dernier était composée d'un directeur, de deux chargés de mission et de trois agents administration. Elle ne disposait ni de la capacité de mener les études idoines ni d'assurer le pilotage de la phase d'élaboration.

Le bureau d'études et le bureau du syndicat mixte ont mis en place deux organes de pilotage des travaux du SCoT : un comité de pilotage en fait constitué des maires des communes membres du syndicat mixte, des techniciens de celui-ci et du bureau d'études d'une part et un comité technique rassemblant les techniciens des différentes structures dont les personnes publiques associées aux travaux du SCoT.

Le bilan conduit cependant à constater que l'élaboration du document résulte pour l'essentiel d'un travail de convergence entre la structure technique du syndicat mixte et le bureau d'études CODRA.

### **2.1.3. Un conseil de développement très actif mais peu reconnu**

La particularité de la procédure d'élaboration du SCoT du Pays Rochefortais est d'avoir associé le conseil de développement à la réflexion sur le projet de territoire. Cette association était prévue dans la délibération adoptée en vertu de l'article L 300-2 du code de l'urbanisme, mais elle s'imposait surtout au regard de l'apport de cet organisme dans le cadre de la rédaction de la charte de Pays.

## Conseil général de l'environnement et du développement durable

Le conseil de développement est alors composé de 6 collèges. collège 1 : représentants élus : 6 membres, collège 2 : domaine économique : 6 membres dont le MEDEF et la CGT, collège 3 : domaine social : 6 membres ( dont un retraité de l'enseignement, la directrice de la mission locale, une directrice de crèche), collège 4 : domaine culturel : 6 membres dont les directeurs du théâtre et de la bibliothèque de Rochefort, du musée de la marine, collège 5 : domaine environnement et patrimoine : 6 membres dont un universitaire, le directeur de la ligue de protection des oiseaux (LPO), le délégué départemental de la fédération de chasse, un commissaire enquêteur, le directeur du conservatoire du littoral, la directrice du Forum des marais de l'Atlantique, collège 6 : autres représentants associés désignés au sein de leurs organismes : 4 membres.

Il est animé en plus de l'universitaire précité par un cadre d'entreprise, dirigeant local du MEDEF et par un fonctionnaire territorial spécialiste des questions d'aménagement et d'urbanisme.

Si l'association du conseil de développement est prévue par le syndicat, le conseil n'est toutefois pas consulté formellement comme le sont les personnes publiques associées (PPA). Il se saisit lui-même des sujets et analyse les enjeux du territoire. Il auditionne, confronte les points de vue, débat. Sa réflexion collective est menée en parallèle à celle des élus et du bureau d'études.

Deux facteurs d'échanges entre les deux structures sont à signaler : la présence d'élus du syndicat mixte qui composent le premier collège du conseil et le rôle joué par la directrice du projet SCoT au sein du syndicat mixte. Elle assure également la fonction de chargée de mission du conseil de développement à mi-temps.

Une passerelle d'échanges est ainsi constituée. Pendant l'élaboration du projet, le conseil a organisé, avant que le syndicat n'arrête définitivement son projet, trois tables rondes associant les principaux acteurs du territoire. Au stade du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) et plus encore du document d'orientations générales (DOG), le conseil de développement ne manque pas d'indiquer au président du syndicat mixte ses appréhensions quant aux choix opérés et manifeste son souhait de voir le projet corrigé. Les membres du conseil de développement rencontrés par la mission ont indiqué leurs regrets de n'avoir pas reçu de réponse du syndicat mixte à leurs remarques. La particularité de la procédure d'élaboration du SCoT du Pays Rochefortais est d'avoir associé le conseil de développement à la réflexion sur le projet de territoire. Cette association était prévue dans la délibération adoptée en vertu de l'article L 300-2 du code de l'urbanisme, mais elle s'imposait surtout au regard de l'apport de cet organisme dans le cadre de la rédaction de la charte de Pays.

Le calendrier des élus du syndicat mixte visait à arrêter le projet de SCoT avant les élections municipales initialement prévues en 2007 et repoussées au mois de mars 2008. Dans la mesure où les propositions formulées dans le cadre du DOG paraissaient ne pas souffrir de grandes oppositions, les élus ont clairement privilégié le respect de leurs contraintes calendaires à un échange plus abouti avec le conseil de développement.

Il convient toutefois de préciser qu'une certaine défiance s'est peu à peu instaurée entre le syndicat mixte et le conseil de développement. Si ce dernier avait joué un rôle moteur dans l'élaboration de la charte du Pays, il avait alors agi autant comme structure de représentation des principaux acteurs du territoire que comme conseil d'experts apte à proposer aux élus une vision globale des besoins du territoire.

L'évolution de ce dernier était alors peu ou pas appréhendée par des élus. Ceux-ci raisonnaient alors davantage selon un cadre communal ou dans le meilleur des cas communautaire qu'en prenant en considération la globalité du territoire. Le bureau d'études CODRA a confié à la mission la difficulté d'appropriation des enjeux du SCoT par les élus locaux.

#### **2.1.4. une absence de suivi**

La mission a constaté que si le projet avait été accueilli de manière assez consensuelle, l'application du SCOT devenu norme semble plus ardue. En témoignent les débats entre la DDEA et certaines communes à l'occasion de l'élaboration ou de la révision de PLU. Certains élus découvrent que les dispositions figurant dans le SCoT et prescrivant l'arrêt de l'urbanisation dans les hameaux s'imposent à eux.

Selon les différents interlocuteurs rencontrés, si ce principe visant à lutter contre l'étalement urbain avait bien été évoqué lors des travaux préparatoires au SCoT, les élus n'en avaient pas perçus les effets ou avaient nourri l'espoir que ces écrits resteraient sans effet. Le même type de hiatus est apparu lorsque les élus ont commencé à comparer les documents cartographiques au contenu rédactionnel du SCoT en prenant conscience des contraintes apportées par ce dernier.

Enfin, il convient de constater que deux ans après l'entrée en vigueur du SCoT aucun travail de suivi ou de bilan n'a été entrepris et qu'il ne paraît pas être à l'ordre du jour. Certains débats sur le volet littoral (repoussé par les élus dans le cadre du SCoT en raison du désaccord persistant qui les opposent à l'État dans l'élaboration du schéma de mise en valeur de la mer (SMVM)) ont lieu actuellement en lien avec l'actualité du SCoT situé au Sud du territoire (bassin Marennes-Oléron) lequel envisage de se doter de dispositions prescriptives dans ce domaine.

Par ailleurs, le conseil de développement vient de se voir doter de nouveaux moyens d'action. Il pourrait s'impliquer à l'avenir dans l'établissement d'un bilan du SCoT. Le besoin d'assurer le suivi des évolutions du territoire consécutives au SCoT ne semble cependant pas partagé. Seuls les services de l'État montrent un volontarisme en la matière s'étonnant du retard de certaines municipalités à transposer ou à intégrer selon le principe de compatibilité dans leurs documents d'urbanisme les objectifs du SCoT.

Cette absence de suivi a conduit certains interlocuteurs de la mission à s'interroger sur la faculté qu'ouvre à de nombreux maires l'absence d'échéancier précis d'application du SCoT. En effet, le document apparaît à bien des égards comme la seule définition d'objectifs à atteindre au terme des dix ou quinze ans. Les municipalités n'intègrent alors pas ou peu les besoins intermédiaires pour aboutir à ce résultat, mais se satisfont d'avoir contraint l'État et le département à planifier leurs investissements par le truchement de ce document.

L'apport du conseil de développement est toutefois réel. Grâce à lui, une passerelle d'échanges est ainsi constituée. Pendant l'élaboration du projet, le conseil a organisé avant que le syndicat n'arrête définitivement son projet trois tables rondes associant les principaux acteurs du territoire. Au stade du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) et plus encore du document d'orientations générales (DOG), le conseil de développement n'a pas manqué d'indiquer au président du syndicat mixte ses appréhensions quant aux choix opérés et a manifesté son souhait de voir le projet corrigé. Les membres du conseil de développement rencontrés par la mission ont indiqué leurs regrets de n'avoir pas reçu de réponse du syndicat mixte à leurs remarques.

## 2.2. Métropole Savoie

Le territoire de Métropole Savoie (région autour de Chambéry) antérieurement couvert par trois SDAU, exprime de son côté un besoin de coordination des partis pris d'aménagement.

Les élus en charge du territoire ont rencontré moins de difficultés qu'ailleurs à intégrer la logique SCoT dans la mesure où ils avaient déjà bénéficié de l'expérience de trois SDAU Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme qui couvraient le périmètre du SCoT. La très forte urbanisation possible (60 ans de réserves foncières pour les zones d'activité) et le besoin de construction de logements ont conduit les élus à chercher une cohérence dans leurs approches.

### ***2.2.1. Une élaboration qui laisse une grande place aux PPA lesquelles définissent dans leurs domaines le besoin du territoire***

Le syndicat mixte d'élaboration du SCoT qui a joué le rôle d'ensemblier a fait le choix de mettre à contribution certaines personnes publiques associées. La chambre d'agriculture a été chargée du recensement des terres agricoles afin d'en établir les potentialités. Elle a également examiné les priorités du monde agricole et les objectifs à atteindre pour prérenniser l'exploitation agricole. La Chambre de Commerce et d'Industrie a été chargée de réaliser un diagnostic puis une étude de typologie des zones existantes et avenir (cette faculté de confier à la CCI des études entrant dans le champ de l'aménagement du SCoT est prévue par l'article L.121-4 du code de l'urbanisme, mais celui-ci dispose que ces études sont menées à l'initiative des CCI. Dans le cas présent, l'initiative résulte d'une volonté du syndicat mixte). Le Conseil Général a établi en collaboration avec la DDE le volet structurant relatif aux projets routiers. L'Etat a été également moteur notamment en contribuant au lancement de la démarche par la réalisation d'un bilan des précédents SDAU et en apportant des moyens d'études, en particulier par la mise à disposition d'un chargé de mission au profit du syndicat mixte.

### ***2.2.2. Une forte sensibilisation des élus locaux aux travaux du SCoT***

2500 élus locaux (conseillers municipaux des 103 communes) ont reçu très régulièrement un journal pour les sensibiliser aux débats du SCoT. L'objectif était de convaincre les élus d'accepter une réduction ou une stagnation des surfaces constructibles et de les engager dans une politique de construction de nombreux programmes de logements affichant une plus forte densité et une mixité sociale renforcée. De nombreuses réunions ont été menées dans les communes du territoire.

### ***2.2.3. Une gouvernance par relations bilatérales laissant ainsi une place de choix à la structure technique du syndicat mixte***

Le directeur du syndicat mixte a été recruté dans les services de la DDE, son adjoint avait mené l'étude agricole conjointe à la Chambre d'agriculture et au syndicat mixte. Les échanges avec les PPA et les autres acteurs de la concertation ont été menés dans un cadre bilatéral. La sous-traitance donnée à certaines PPA inclinait à conserver ce lien direct entre chacune des PPA et le

syndicat mixte. Les divergences d'appréciation ont ainsi pu être réglées très en amont et n'ont pas fait l'objet d'un débat collectif.

### **2.2.4. Un vrai suivi mais partiel**

Un observatoire a été créé pour suivre la réalisation du SCoT. Un bilan annuel est publié. Il présente l'état des indicateurs arrêtés pour suivre la bonne exécution des objectifs. Toutefois, cet effort se concentre essentiellement sur deux sujets, le foncier et le logement laissant de côté des pans entiers de vie du territoire, notamment l'environnement, le développement économique, les déplacements. Le syndicat a indiqué à la mission de se préoccuper d'intégrer ces éléments dans le bilan 2010 qui correspondra à la fin de la première période de cinq ans de ce SCoT.

### **2.2.5. Un conseil de développement absent**

Le conseil de développement a vu le jour à la fin de la période d'élaboration du SCoT (naissance en 2004 pour un SCoT dont l'élaboration avait débuté en 1997 et a pris fin en 2004). Il n'a donc pas joué de rôle dans son élaboration, mais depuis, si ces travaux ont porté sur les thématiques présentes au sein du territoire de projet, il n'a pas été associé au bilan du SCoT. Sa création (en fait extension du conseil de développement de l'agglomération Chambérienne au territoire de SCoT) ne semble avoir été initialement dictée que parce que le dispositif de contractualisation avec la région imposait son existence.

Il est composé de 70 membres et organisé en 3 collèges, complétés par des « experts » ; il ne comprend pas d'élus.

- Organismes professionnels et syndicats (chambres consulaires, patronat, syndicats, etc ..), soit 16 membres.
- Associations culturelles, environnementales, sportives, caritatives, liées au logement, soit 26 membres.
- Personnalités qualifiées, universitaires, membres du CESR, de diverses sociétés, soit 30 personnes.

Parmi la vingtaine d'experts, on retrouve des membres ou techniciens de la CCI, de la chambre d'agriculture, de l'association pour le développement des transports en commun (ADTC), de la CGPME, de l'agence économique de la Savoie, des géographes, ...

Le conseil local de développement est dirigé par un bureau de 15 membres.

## 2.3 Aire urbaine de Bordeaux

Le territoire de SCOT de l'aire urbaine de Bordeaux concerne 93 communes de l'aire métropolitaine bordelaise, dont la Communauté Urbaine de Bordeaux (27 communes). L'aire géographique concentre un peu moins des deux tiers de la population girondine et les trois quarts des emplois du département.

Le document approuvé le 26 septembre 2001 est le SDAU valant SCoT, car paru avant la loi SRU, mais devant être révisé au bout de 10 ans, c'est à dire avant fin 2010.

La décision de révision a été prise fin 2007 par le Syndicat mixte du schéma directeur de l'aire métropolitaine bordelaise (SYSDAU), syndicat en charge de l'élaboration du SCoT.

La structure même du SYSDAU est porteuse de rivalités entre une communauté urbaine regroupant les villes centres dont Bordeaux et les petites communes de la périphérie.

### *2.3.1. Une démarche initiale portée par les techniciens de l'Agence d'urbanisme de Bordeaux métropole Aquitaine, (A'URBA), et une forte présence de l'État, à l'origine*

L'élaboration du SDAU s'est faite à partir des plans communautaires en cours (PDU, PLH, ...) qui ont convergé à l'intérieur du SDAU.

Mais le travail a surtout été réalisé entre l'A'URBA et les élus. La concertation avec les Personnes Publiques Associées (PPA) s'est pratiquée sous forme de réunions bilatérales au cas par cas et non dans une association systématique aux travaux du SYSDAU.

Seule la Chambre d'Agriculture a fortement participé à cette élaboration en raison d'une identification dans le SDAU des terres viticoles en vue de leur conservation (le terme de sanctuarisation est même utilisé).

L'ensemble du pilotage a été mis en œuvre avec quelques élus membres du bureau du SYSDAU et l'A'URBA, les territoires périphériques étant sur la défensive face à la CUB.

Il en a résulté un manque de structuration territoriale excepté pour la CUB. ainsi qu'un manque de stratégie et une tendance à différer les mesures nécessaires face à la pression urbaine en reportant les contraintes au delà des limites du SDAU.

Le travail de l'A'URBA a consisté depuis, à accompagner les communes périphériques pour mettre leur PLU en compatibilité avec le SDAU.

Il n'y a pas eu de suivi ni de mesure des retombées.

Seul un diagnostic a été établi qui a donné lieu à des orientations pour le futur SCoT élaboré par l'A'URBA.

### ***2.3.2. Une gouvernance pour la révision du SCOT qui n'associe que très peu les partenaires en dehors des techniciens et des élus du SYSDAU***

L'État très impliqué initialement est moins présent qu'au moment de l'élaboration du SDAU. Sa participation au budget de l'agence d'urbanisme étant passée de 28% à 5%. Les principaux partenaires de l'A'URBA sont désormais la Communauté urbaine de Bordeaux (CUB) et le Conseil Général de Gironde.

L'État a toutefois contribué au lancement de la révision par une note d'enjeu particulière, en 2008, venant compléter le dire de l'État.

Il est intéressant de faire un parallèle entre les concertations menées par la CUB et par le SYSDAU pour la révision de leurs documents stratégiques respectifs.

- La CUB a élaboré son document communautaire à partir d'ateliers thématiques et d'ateliers territoriaux qui ont permis de découper la CUB en 7 secteurs d'intérêt communautaire, associant une partie du centre et sa périphérie. Le travail a été mené en fédérant les services de l'État, les services de la CUB, l'A'URBA et les élus de la CUB, ces derniers assurant le relais vers les autres élus non participants sur les choix stratégiques.

8 ateliers thématiques ont été constitués à partir des différents documents cadres de la planification urbaine. Ils ont associé les PPA.

Le travail pendant un an a permis d'élaborer des choix de façon concertée par imbrication des intentions territoriales et celles issues des ateliers thématiques.

Cette méthode a permis la mise en commun des orientations communautaires.

- Le SCOT n'a pas eu une démarche similaire.

Il a été mis en place 4 ateliers territoriaux (CUB + 3 périphériques) calés sur les EPCI, créant ainsi des débats autour de territoires de la CUB ou hors CUB, car il n'a pas été procédé comme pour l'élaboration

du PLU de la CUB à l'éclatement par secteurs d'intérêt territorial, qui aurait permis de gommer ainsi l'opposition centre-péphérie.

Le travail d'A'URBA s'opère dans les ateliers territoriaux périphériques uniquement avec des élus et sous pilotage d'un élu prédominant membre du bureau du SYSDAU.

Les orientations des travaux résultent en grande partie du diagnostic élaboré par l'agence d'urbanisme.

Les PPA, l'État et les autres partenaires de la gouvernance à cinq ne sont pas associés aux travaux des ateliers territoriaux.

Seuls les PPA et les services de l'État participent aux ateliers thématiques mis en place.

Un comité technique s'est toutefois constitué (hors élus) associant l'A'URBA, les services de l'État et les PPA. Il se réunit tous les mois et demi. Les responsables de la DDE ne considèrent pas ces rencontres comme de la concertation mais plutôt de l'information de l'A'URBA et du SYSDAU vers les autres participants.

### ***2.3.3. Une absence quasi totale de représentants de la société civile dans l'élaboration et la révision du SCOT***

Le SYSDAU n'a pas mis en place un Conseil de Développement à l'inverse de la CUB, sans qu'on sache si cela dû à l'absence d'interlocuteurs associatifs de qualité ou à une volonté délibérée des élus. Il est cependant notoire que Bordeaux, ville universitaire, dispose d'un réseau d'organismes très actifs dans les domaines d'aménagement et de défense de l'environnement.

Quant à la concertation publique elle s'est résumée à deux réunions publiques visant à restituer le diagnostic établi par l'A'URBA ainsi que les orientations issues des ateliers territoriaux.

Il n'y a aucun réseau de partenaires mais simplement des échanges occasionnels avec ceux-ci, menés essentiellement par l'A'URBA.

### ***2.3.4. Une divergence de fond de la part des élus dans les orientations et le rôle du SCOT pour les évolutions futures qui bloque toute participation des autres partenaires à une gouvernance élargie.***

La gouvernance dans l'élaboration puis la révision du SDAU de l'agglomération bordelaise se résume à un débat et peut-être même à une opposition entre les élus du centre et ceux de la périphérie sur la vision à long terme de l'évolution de l'aire métropolitaine.

La question de la révision du SCOT qui doit être achevée fin 2010 en intégrant les dispositions du Grenelle I et anticipant sur celles du Grenelle II, est un sujet non encore tranché au sein même du SYSDAU.

Certains élus n'y voient qu'un simple toilettage du SDAU de 2001, d'autres souhaitent avoir une vision plus stratégique et de long terme. Il s'agit essentiellement des élus de la CUB.

Ce débat est exacerbé par le projet de réforme territoriale et la vision métropole qu'elle porte pour l'aire bordelaise.

Nombre d'élus de la périphérie étant contre la vision métropole, l'ambigüité n'est pas levée entre la CUB et sa périphérie sur les principes d'aménagement impliqués par la croissance urbaine.

De ce fait, ni les représentants de la société civile, ni les services de l'État ne sont appelés à participer. Seules les PPA sont consultées dans le cadre d'échanges occasionnels sur des sujets de leur compétence.

## **2.4. Agglomération de Montpellier**

Montpellier et son agglomération ont connu une croissance économique et démographique considérables ces dernières années. Le district de Montpellier s'est transformé en communauté d'agglomération pour intégrer des politiques publiques, qui compte tenu de l'ambition de la métropole, ne pouvaient être satisfaites par la seule juxtaposition des politiques communales.

Le district de 11 communes a donc laissé la place à une agglomération de 31 communes (400.000 habitants). Celle-ci a connu quelques difficultés puisque la loi a accepté, par exception aux règles admises précédemment, que plusieurs communes quittent l'agglomération.

#### **2.4.1. Une très forte initiative de l'agglomération**

L'agglomération de Montpellier a entrepris de bâtir son SCoT en fonction d'un constat partagé : une importante consommation des espaces agricoles depuis près de 20 ans, un besoin à venir de maîtrise et de coordination des politiques publiques de l'agglomération (logement/transport/emploi).

Les interlocuteurs rencontrés par la mission décrivent à la fois le nombre important de réunions tenues dans le cadre des réflexions sur le SCoT (de l'ordre de 150) et l'important travail mené en amont notamment avec les opérateurs de l'immobilier (promoteurs principalement) pour exposer les règles devant être respectées. Ce cadrage semble avoir été de nature à faciliter le déroulement des opérations.

Par ailleurs, l'agglomération a engagé une concertation approfondie avec les communes. Elle disposait de deux atouts pour une coopération efficace : le besoin de déterminer en pleine concertation l'itinéraire de la nouvelle ligne de tramway d'une part et la volonté de prendre en compte les projets définis dans les POS/PLU par les communes, d'autre part. Pour autant, l'agglomération affichait sa volonté de réduire la consommation d'espace et de poursuivre la politique ambitieuse menée en matière de création d'offres de logement.

#### **2.4.2. Des personnes publiques peu associées**

Si l'État a contribué par son *porter à connaissance* au diagnostic du territoire, puis par ses ré-actualisations ou compléments successifs, ce dernier n'a pas pu être exhaustif dans la mesure où la communauté d'agglomération de Montpellier et sa direction de l'aménagement en particulier disposaient d'une très bonne connaissance des forces et des faiblesses du territoire.

Les services du conseil général ne paraissent pas, aux dires des interlocuteurs de la mission, avoir joué un rôle très significatif dans l'élaboration du SCOT. Toutefois, il convient de signaler que l'assemblée départementale avait pris soin d'élaborer quelques années avant le début des travaux du SCoT un plan stratégique départemental intitulé « Hérault 2005 ». Celui-ci identifiait une zone comprenant Montpellier. Il affichait du point de vue départemental les enjeux de ce territoire. Cette contribution de fait aux réflexions sur le territoire de SCoT a vraisemblablement été prise en compte mais les divergences apparues entre le

président du Conseil général et le président de la Communauté d'agglomération n'ont pas permis de déterminer l'influence réelle de ce document.

Enfin, l'élaboration en parallèle du SCoT et du schéma départemental d'équipement commercial a conduit à de nombreux va-et-vient entre la CCI et la Communauté d'agglomération pour aboutir à une vision partagée des besoins du territoire en matière économique. La coïncidence des calendriers a exigé des deux structures la recherche d'un accord sur le fond afin de ne pas menacer les deux projets.

La chambre d'agriculture a effectué en concertation avec l'agglomération une analyse de la valeur des terres agricoles examinant l'intérêt agronomique, l'espérance de vie des agriculteurs, le niveau de rentabilité économique des terres, leur situation au regard des pressions liées à la périurbanisation. Ce travail a été intégré par la communauté d'agglomération sans qu'il soit possible d'en trouver trace. Il apparaît qu'il ait pu être utilisé comme élément de discussion entre les élus de l'agglomération et les communes sur la question de la localisation des futurs projets.

#### ***2.4.3. Une gouvernance resserrée, soucieuse du caractère opérationnel des choix***

Le SCoT de l'agglomération de Montpellier est bâti et porté par une structure (la communauté d'agglomération) qui dispose des moyens opérationnels. Si 17 ZAC sont en cours à Montpellier et une quinzaine sur le reste du territoire, il faut y voir la volonté des élus de mettre rapidement en application les projets ou les orientations du SCoT. L'assistance aux communes par les services communautaires n'est pas fictive. Sans conduire à un dessaisissement des communes, celles-ci sont épaulées de la conception à la réalisation par l'agglomération dont le service aménagement est passé de 2 à 18 personnes entre la phase d'élaboration du SCOT et la phase actuelle de réalisation.

Est ainsi incarné le volet de programmation des équipements et des projets qui figurait dans la première version du projet de loi de mobilisation pour l'environnement (remplacement du document d'orientations générales du SCoT par un document d'orientation et de programmation). La dernière version du texte, adoptée par le Sénat, a substitué au terme de programmation la notion d'objectifs qui n'établit donc pas de lien direct entre la structure qui élabore le SCoT et celle qui le mettra en œuvre. Mais ce débat n'est sans doute pas terminé.

### 3. Quels enseignements sur la gouvernance ?

#### 3.1. Une difficulté d'acculturation des élus

La première génération de SCoT pâtit d'une difficulté : une faible implication des élus qui n'en connaissent pas les règles et n'en perçoivent pas clairement l'objet.

Il faut souligner que, si les communes sont, de fait, présentes au travers de leurs représentants dans les instances communautaires et/ou dans le syndicat mixte, elles sont, en théorie, dessaisies de la compétence SCoT, passée à l'instance de coopération intercommunale, lorsque celle-ci dispose de la compétence aménagement de l'espace. La consultation des communes est cependant explicitement prévue (article L.122-8 du code de l'urbanisme) sur le projet arrêté. L'association régulière des communes ou des pré-consultations officieuses, pallie en partie cette situation.

De plus, le document lui-même n'est pas d'appropriation aisée. Si la période de diagnostic et de définition des enjeux au travers du PADD se prête à une prise en compte par les élus des contraintes de ce nouvel outil, la définition d'une stratégie de territoire lorsque celui est identifié et circonscrit depuis peu reste difficile.

Il est ainsi demandé aux élus plusieurs efforts :

- intégrer le territoire tel que défini par son périmètre,
- en penser les enjeux grâce à son diagnostic,
- en formaliser (souvent avec l'appui du bureau d'études) les enjeux,
- s'extraire de son cadre de référence habituel (sa circonscription électorale) pour penser le devenir d'un territoire plus vaste,
- construire une projection d'un territoire à 10 ou 15 ans,
- s'efforcer de penser le futur territoire en des termes généraux plutôt qu'en thématiques trop sectorielles (construire une forme d'analyse systémique du territoire puisque la donnée logement dépend de la donnée économique et que ces deux politiques contribuent à l'importance des besoins de mobilité).

### 3.2. Une population peu sensibilisée

Les SCoT issus de la loi SRU ont été élaborés sans grande participation de la population bien que celle-ci ait souvent été informée de l'avancement du schéma mais le document est perçu comme trop conceptuel, pensé à une échéance trop lointaine.

La difficulté d'appropriation du SCoT par les habitants a également trait au fait que ce document ne s'impose pas directement au pétitionnaire d'un permis de construire ou d'aménager mais qu'il crée une contrainte avant tout pour les élus en charge de l'élaboration et de l'approbation des PLU ou des ZAC. Toutefois, la question de la sensibilisation du public à ce type de document reste posée même si la durée moyenne de maintien des français dans la même habitation évaluée à 8 ans ne facilite pas l'implication dans l'élaboration d'un document présenté comme à horizon de 15 ans.

La détermination de cet horizon apparaît donc pour une majorité de ménages comme insaisissable. Par ailleurs, la population connaît la même difficulté que les élus, c'est-à-dire une appropriation territoriale limitée. A l'exception des habitants de communes de petites tailles, le citoyen ne dispose que d'une vision lacunaire du territoire de sa commune. Étendre le champ de vision signifie créer une « culture du territoire », culture qui débute tout juste chez nombre d'élus. Il reste donc un long chemin pour la faire partager à la population. Là réside une partie de l'ambiguïté des SCoT et probablement le besoin de mieux associer des représentants de la population à chacune de ses étapes.

Le GRIDAUH<sup>17</sup>, dans son évaluation juridique des premiers SCoT<sup>18</sup> souligne que le peu d'efficacité des politiques de participation du public, dont le caractère récurrent est patent, « *tient sans doute pour partie au comportement des acteurs mais aussi, dans le cas des SCoT aux ambitions du législateur qui a soumis l'élaboration à la fois à une procédure de concertation préalable et à une procédure d'enquête publique.* » (p. 248) Cette dernière procédure lui « *paraît assez largement inadaptée à la nature même des SCoT et dont la valeur ajoutée à la procédure de concertation paraît relativement faible.* »(p. 76).

---

<sup>17</sup>Groupement de recherches sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat.

<sup>18</sup> Cahiers du GRIDAUH n° 19-2009 (synthèse d'une mission confiée par la DGUHC).

### 3.3. Une association des PPA assez formelle et souvent passive

Les Personnes Publiques Associées participent aux travaux d'élaboration des SCoT, par des avis formels donnés lors des phases cruciales, mais elles ne sont pas engagées dans une coproduction ou dans une élaboration négociée à l'exception du cas de Chambéry où elles ont contribué par leurs productions comme quasi sous-traitants à définir le contenu du SCoT.

Globalement, les PPA observent souvent, à l'exception de l'État et du Conseil Général directement impliqués dans les projets structurants, un rôle assez effacé, formel. La présence aux réunions des groupes de travail lorsqu'ils existent, la participation à des échanges bilatéraux plus fréquents semblent constituer une forme d'obligation à laquelle les PPA se livrent sans enthousiasme et souvent de manière réservée.

Mais les contributions de leur part sont rares excepté au stade de l'avis final où leurs observations relèvent bien plus souvent d'une « correction de greffier » plus que de suggestions à un moment où de toutes façons elles ne pourraient quasiment pas être prises en compte dès lors qu'elles impacteraient le fond du document.

L'implication des PPA devrait donc à supposer qu'elles soient les bons interlocuteurs par une association au contenu redéfini intervenir bien en amont du projet.

### 3.4. Une relative absence des associations représentatives

Les quelques cas analysés, ne mettent pas en évidence une participation active des associations ou de représentations indirectes de la société civile ou laborieuse (syndicats). Ceux-ci sont apparemment peu demandeurs d'intervenir dans le processus et leur consultation semble plus souvent le fait de l'instance d'élaboration, au travers de réunions publiques ou de séminaires.

Leur participation au sein d'un comité local de développement n'est pas le gage d'une participation active et dynamique.

### 3.5. Une élaboration négociée à la marge

L'élaboration négociée n'existe que très rarement, mais lorsqu'elle a été mise en place, elle résulte de spécificités locales et bien souvent de démarches engagées avant le SCoT (cf travail sur l'avenir des terres agricoles à Métropole Savoie, ou de l'identification des terres viticoles du bordelais).

La question peut se poser quant aux acteurs de la concertation. Le SCoT s'adresse en premier lieu à des élus municipaux ou communautaires et concerne les populations. La concertation entre la structure d'élaboration -souvent un syndicat mixte- et les communes paraît dans l'ensemble des cas étudiés de qualité. La première génération de SCoT additionne en effet les projets issus des POS/PLU et réécrit quelques règles (mise un terme au principe selon lequel chaque commune veut développer sa zone d'activité, recherche d'un partage de la croissance de l'offre de logements entre la ville centre et les autres membres du périmètre) tout en permettant aux élus d'intégrer des projets structurants qui constituent un horizon collectif.

La première concertation est donc entre le syndicat et ses mandants, et à l'exception de quelques communes dans l'agglomération de Montpellier qui ont choisi de quitter le SCoT et l'agglomération par crainte de l'hégémonie de la ville centre, peu de communes ont manifesté de désaccord quant au contenu du SCoT (territoire, perspective d'une vision commune du territoire à 15 ans). Est-ce à dire que les élus n'en ont pas perçu les enjeux ou les risques ? L'écoute des services aménagement des DDEA conduit à penser que les élus ont tardé à percevoir les conséquences des SCoT sur les PLU et les contraintes que les aspects rédactionnels des SCoT pouvaient générer. Toutefois, ces divergences liées à des situations locales particulières ne sauraient masquer l'accord général intervenu sur le fond, quant aux objectifs que traduit le SCoT et qui en général, font consensus.

L'implication des autres acteurs semble moins évidente même si le processus choisi notamment dans le cadre de l'application de l'article L.300-2 du code de l'urbanisme conduit à ouvrir des fenêtres d'expression possible à nombre d'interlocuteurs du territoire au premier rang desquels on trouve les PPA.

Une vision presque caricaturale des constats dressés pousserait à conclure que moins la structure de pilotage de l'élaboration du SCoT possède d'assise politique, plus elle associe les PPA et d'autres interlocuteurs aux travaux de « fabrication du SCoT », comme si le pilote cherchait une légitimation à son travail au delà des élus qui administrent la structure d'élaboration.

### 3.6. La place de choix laissée aux experts et aux techniciens

Le SCoT serait-il le fruit d'une vision « expertocrate » ? Il est possible de se le demander dans la mesure où dans chaque cas pratique étudié, la combinaison entre la structure technique de l'organe qui élabore et le ou les bureaux d'études appelés à intervenir est apparue prédominante. Si à Chambéry d'importants travaux de sensibilisation des élus ont été entrepris, l'essentiel du débat s'est organisé entre les techniciens des personnes publiques associées et ceux du syndicat mixte.

A Rochefort, les techniciens du syndicat mixte ont avec le bureau d'études CODRA joué un rôle considérable. L'intervention du conseil local de développement a généré une querelle d'experts puisque la présidence et les postes clés au sein du CLD étaient occupés par des techniciens ou des universitaires. A Montpellier, les techniciens de l'agglomération ont piloté d'un bout à l'autre la procédure et les étapes d'élaboration sous l'autorité des élus communautaires plus présents qu'ailleurs dans les débats. Là aussi, la place des techniciens a été déterminante. Ils s'en justifient en évoquant la notion de « SCoT Commando » définie par les élus à leurs services.

Des quatre sites visités, la mission tire la conclusion que l'essentiel du SCoT, ce que d'aucuns appelleraient le noyau central est construit sans négociation sur la base des communs dénominateurs entre techniciens et experts puis legitimé par les élus. Ces « fondamentaux » du projet jouent le rôle de force centripète attirant à eux les autres volets du projet. Le respect de la compatibilité du SCoT à des normes supérieures peut contribuer à borner ce noyau, mais il permet de rappeler que dans les cas analysés par la mission, la concertation entre les autres acteurs et le maître d'ouvrage a porté à la marge dans l'élaboration du document d'urbanisme.

## 4. Une pratique qui évolue

### 4.1. D'une génération de SCoT à l'autre

Dans le cadre des SCoT en cours d'élaboration, comme celui du pays Rochellais, un effort particulier de sensibilisation de l'opinion a été engagé. La participation du public notamment lors des réunions publiques semble être en nette augmentation.

Si la première génération de SCoT a connu une faible mobilisation des PPA et du public, les SCoT en cours d'élaboration impliquent davantage d'acteurs.

Ils tentent de s'inspirer de la logique du Grenelle et cherchent à élargir le champ des consultations (l'élaboration des PLH et des PDU sur le même périmètre que celui du SCoT contribuera à diversifier les interlocuteurs, mais aussi à intégrer dans ce document des données plus programmatiques qui devraient aboutir à une plus forte mobilisation des acteurs).

### 4.2. En route vers 2017...

Avec la perspective d'une généralisation des SCoT en 2017 et l'intégration de la compétence élaboration des PLU intercommunaux, le SCoT devrait devenir un enjeu (notamment pour la périurbanisation) qu'il ne connaissait que dans les grandes agglomérations. Cette phase de couverture du territoire national par des SCoT sera consécutive à la réforme de l'intercommunalité. Celle-ci conduira chaque commune française à être membre d'un EPCI.

Le SCoT deviendra un outil de coordination et de mise en cohérence de projets déjà exprimés à un niveau supracommunal. Dans un paysage départemental et régional en plein bouleversement, le SCoT devrait devenir l'expression de territoires relativement vastes permettant de définir des politiques à long terme que les EPCI auront vocation à mettre en œuvre.

L'éviction du cadre communal devrait être le fait majeur qui conduirait à redéfinir partiellement la place des communes au sein du processus d'élaboration des SCoT.

## 5. Quelles pratiques à l'étranger ?

**En Allemagne**, certains Länder ont mis en place des « conseils consultatifs de planification » (Landesplanungsbeirat en Bavière, Poméranie antérieure, Rhénanie-Palatinat, Sarre, Schleswig-Holstein, Thuringe). Cette pratique existe également pour l'élaboration des documents à un niveau inférieur (région ou regroupement de communes). La procédure d'élaboration débute par une conférence d'ouverture à laquelle sont conviés tous les « porteurs d'intérêt public ». Cette réunion définit précisément l'objet du futur document. Chacun des acteurs présents est « invité à fournir les informations nécessaires à l'élaboration ou la révision du plan ». Y sont représentés tous les intérêts collectifs devant être pris en compte dans la planification (associations d'employeurs, de salariés, d'environnement,...) et les collectivités locales qui y désignent leurs représentants. A l'issue d'une phase de contribution des acteurs, la maître d'ouvrage élabore son document qu'il établit après de très nombreux échanges bilatéraux. Puis, les mêmes acteurs disposent de quatre semaines à l'issue de la transmission du document pour réagir. En matière de planification, il existe en Allemagne un principe dit des flux réciproques (Gegenstromprinzip) défini de la façon suivante : les « sujets » auxquels les plans s'imposent sont associés à leur élaboration afin qu'ils prennent en compte leurs intérêts.

**En Italie**, la loi, par exemple celle d'Emilie Romagne de 2000, indique qu'au cours de la procédure de formation et d'approbation des instruments de planification territoriale et urbanistique, la concertation est menée avec les associations économiques et sociales « en fonction des intérêts stratégiques ». Des formes spécifiques de publicité et de consultation des citoyens sont prévues pour la protection des intérêts non organisés. Quand les instruments de planification ont des effets directs sur les situations juridiques subjectives, la participation des intéressés à la procédure doit être assurée.

La conférence de planification « *a pour finalité de construire un cadre cognitif partagé du territoire et des limites et conditions qui en résultent pour son développement durable, ainsi que d'exprimer les évaluations préliminaires au fond sur les objectifs et les choix de planification envisagée dans le document préliminaire* ». Toutefois, il faut souligner que la planification en Italie s'opère essentiellement à l'échelon communal. Les « piano regolatore generale » organise le droit local à l'urbanisation. Ils devaient, selon la loi d'urbanisme national de 1942 s'harmoniser avec un plan intercommunal. Le territoire national s'est couvert de PRG, mais très peu de la norme supérieure car les instances d'État n'ont souhaité rappeler cette obligation aux collectivités que là où les

enjeux étaient majeurs. Globalement bien que le processus d'élaboration de la norme en matière d'urbanisme s'organise avec une « table de la négociation », la norme est construite selon un modèle d'association entre les élus locaux et les aménageurs (privés pour l'essentiel) dans un cadre plutôt contractuel, c'est-à-dire sans une vraie intervention des intérêts publics.

**Aux Pays-Bas et au Royaume-Uni,** le système est essentiellement un « bottom/up » entre l'État et les collectivités mais sans association formelle des forces vives.

Au Royaume Uni, « la préparation des documents de planification est laissée aux autorités publiques locales, mais sous le contrôle du gouvernement ». La loi « Planning and compensation act » précise que chaque Comté doit avoir son propre document de planification. A cette échelle, il s'agit du « unitary development plan » qui fixe les objectifs stratégiques et prescrit de manière détaillée les règles devant être appliquées au niveau infra dans les « local plans ».

**En Espagne,** le parlement régional approuve le document de planification mais dans une démarche itérative avec les services de l'État sans que la participation d'autres partenaires que les institutionnels ne soit formalisée<sup>19</sup>. En effet, depuis la loi du 13 avril 1998, le Parlement national n'a plus de compétences en matière d'urbanisme et de planification territoriale. Au niveau local et de plus en plus intercommunal, le plan général organise le territoire selon les dispositions de la loi espagnole sur l'urbanisme (sol urbain, sol urbanisable, sol non urbanisable). L'élaboration de ces documents d'urbanisme ne conduit pas à une association formelle de partenaires. C'est dans les réflexions métropolitaines, comme à Barcelone avec le « plan stratégique économique et social de Barcelone » le PEESB, que l'on voit arriver l'association des communes et du secteur privé à la définition d'un projet de territoire mais cette pratique n'est pas généralisée et se limite à quelques grandes aires urbaines.

**Au Canada (province du Québec),** existe le concept de planification interactive avec une forte participation de la population, mais les forces vives représentatives ne semblent pas avoir de rôle particulier dans l'élaboration du document de planification.

---

<sup>19</sup> informations issues du document « *La planification à l'échelle des grands territoires* », GRALE, juin 2004.

## 6. Quelle gouvernance pour intégrer le processus issu du Grenelle ?

### 6.1. L'intérêt d'une structure d'intermédiation

A l'instar du CESR pour le SDRIF, le conseil de développement peut s'il est composé des principaux acteurs représentatifs du territoire constituer une structure permanente d'intermédiation entre la population et les élus.

Le COMOP 24 avait relevé une certaine ambiguïté dans l'action de ces conseils : « *des inquiétudes apparaissent du fait de certains conseils de développement où les élus eux-mêmes siègent, et avec un poids prédominant, ou bien de situations où le conseil de développement apparaît comme déconnecté du processus de prise de décision* ». Cette ambiguïté peut être aisément levée en ne prévoyant pas la participation d'élus dans les conseils locaux de développement (cas de Rochefort ou de Métropole Savoie).

Associée à l'élaboration du SCoT, un "Conseil Local économique, social et environnemental" pourrait stimuler des débats permettant aux habitants de mieux percevoir les enjeux. Il s'inscrirait alors dans la refonte des instruments de concertation qu'ont entrepris les pouvoirs publics en faisant évoluer au niveau national le rôle du Conseil Économique et Social.

Les avis émis par le CLESE devraient donner lieu à une réponse formelle délibérée selon les cas en comité syndical ou en conseil communautaire.

La composition du CLESE devrait pouvoir intégrer des représentants qualifiés des usagers du territoire (association d'environnement mais aussi usagers des transports, représentants des locataires et associations à finalité sociale) et ainsi de combler les manques de représentativité constatés. L'instance favoriserait ainsi la prise de parole d'acteurs du territoire non représentés directement par les PPA. Celle-ci peuvent en effet apparaître comme éloignées de leurs mandats alors que le SCoT, pour réussir, doit convaincre de son utilité tous les acteurs du territoire. C'est ce hiatus entre une représentation institutionnelle constituée qui véhicule une vision du territoire construite en partie sur l'inertie des acteurs et de son histoire propre et un besoin local, pour des acteurs déjà présents, de s'exprimer sur leur avenir, qui justifie pour la mission la présence d'une structure d'intermédiation.

Enfin l'intérêt d'une structure permanente serait également la possibilité pour celle-ci d'assurer un suivi de la mise en œuvre du document, à partir des données que lui fournirait l'instance intercommunale. (cf paragraphe 6-5 ci-après).

## 6.2. De l'avis à la proposition

La qualité d'une élaboration négociée est conditionnée par le fait que les personnes associées ne soient pas placées dans une position de spectateurs de l'élaboration, mais en soient acteurs.

L'article L.141-1 du code de l'urbanisme prévoit, en ce qui concerne l'élaboration du schéma directeur de la région Ile-de-France une contribution des personnes publiques associées : « *Pour l'élaboration de ce schéma, le conseil régional recueille les propositions des conseils généraux des départementaux intéressés, du conseil économique et social régional et des chambres consulaires* ».

Ainsi les personnes publiques associées se voient conférer un rôle contributif. Elles doivent apporter des propositions. Cette disposition tranche avec celle qui s'applique aux SCoT, tirée de l'art L.212-4 du code de l'urbanisme puisque l'association prévue ne comporte aucune obligation de la PPA si ce n'est de donner son avis lorsque celui-ci est requis et de manière impérative de préciser leur position sur le projet de SCoT arrêté.

La place assignée ainsi aux PPA dans le SCoT les obligerait, non pas à jouer un rôle de correcteur, mais bien de dessiner leurs propres visions de l'avenir du territoire. Ainsi, parallèlement à l'État qui porte à la connaissance de l'autorité maître d'ouvrage les informations dont il dispose et précise par son « DIRE » sa vision stratégique du territoire, il pourrait être envisagé que chaque PPA soit dans l'obligation, pour être formellement associée à l'élaboration, qu'elle porte à la connaissance de l'autorité qui élabore le SCoT sa vision, son projet pour l'avenir du territoire et lui transmette les éléments objectifs qui fondent son raisonnement. La répartition des rôles en Ile-de-France attribue en la circonstance au conseil régional un rôle d'ensemblier, dont le travail doit se nourrir des contributions souvent thématiques des PPA.

La coproduction est dans cette région d'apparence plus aisée dans la mesure où chaque PPA doit avoir au préalable examiné les enjeux du territoire selon son propre prisme de lecture. La confrontation des « propositions » conduit chaque PPA à examiner les positionnements des autres membres de cette élaboration partagée mais laisse dans tous les cas le dernier mot à l'autorité territoriale.

### 6.3. Organiser le dialogue entre organes

« Le SCoT est-il un document trop sérieux pour être laissé aux politiques ? »

Entre le Conseil de développement et l'instance délibérative chargée d'approuver les phases d'élaboration du SCoT, la loi pourrait organiser un dialogue qui conduirait l'instance délibérante à répondre formellement aux avis des PPA et du conseil de développement et ce à chacune des trois étapes d'élaboration (diagnostic, PADD, DOG (DOO dans l'avenir) ). Ces contributions publiques au débat seraient ainsi en mesure d'éclairer les élus locaux et les populations sans alourdir une procédure déjà longue.

### 6.4. Les hypothèses ou scénarii : un objectif débattre

Pour permettre une meilleure visualisation des enjeux du SCoT, la construction de scénarios d'évolution pourrait faciliter le débat et l'échange entre les acteurs du territoire. Ces hypothèses pourraient servir utilement les travaux à la fois des élus au sein de la structure porteuse, mais aussi des PPA et du conseil de développement, les uns et les autres étant appelés à réagir aux hypothèses ainsi présentées.

### 6.5. Placer au cœur du dispositif de débat entre les acteurs du territoire le principe de l'évaluation

La DATAR écrivait en 1988 « *le partenariat qui est au cœur des programmes est aussi au cœur de l'évaluation* ». La dimension évaluative est insuffisamment travaillée au sein des territoires de SCoT étudiés. Si à Rochefort, l'évaluation n'a pas été mise en œuvre, à Montpellier, elle serait faite en interne au sein des services communautaires sans restitution externe. A Bordeaux , il n'y a pas de suivi, mais un diagnostic réalisé par les techniciens et servant de support aux orientations envisagés pour l'étape de révision. A Chambéry, elle est effectuée grâce à un observatoire dont le travail est essentiellement concentré sur la thématique habitat. Seul dans ce dernier cas, il a été fait mention d'une association du conseil local de développement à cette démarche.

Le législateur s'apprête à ramener de 10 à 6 ans le délai au terme duquel un bilan du SCoT doit être dressé par l'organe qui l'a élaboré et/ou le porte. Dans l'intervalle, le suivi du SCoT par ses principaux acteurs serait une des voies les plus élégantes pour les conduire à échanger de manière régulière sur l'évolution d'un territoire. La notion d'observatoire est incontestablement à valoriser en veillant à y associer le conseil de développement.

## 6.6. Créer une culture du territoire

Le SCoT naît avec la loi Solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000. En prenant en compte la durée de montage de la structure d'élaboration, les négociations qui ont précédé sa création et les délais nécessaires à l'élaboration d'un SCoT, la période actuelle correspond au lancement des SCoT de deuxième génération, voire aux premières révisions.

La culture du territoire est un concept récent en France. Elle était jusqu'aux années 2000 l'apanage des « grands élus », c'est-à-dire de ceux qui devaient penser leur territoire d'élection comme nécessairement supra-communal et vaste. Cette échelle supérieure au canton, inférieure au département, devient au fur et à mesure un territoire mieux connu par les élus locaux parce que l'intercommunalité postérieure aux années 1999 transforme leur ligne de vue. Lorsque les élus agissaient sur un territoire plus vaste que celui de leur périmètre d'élection, les compétences exercées dans le cadre intercommunal étaient la plupart du temps très limitées (eau ou déchets le plus fréquemment, parfois électricité).

Le passage de l'intercommunal au communautaire a changé la donne. Tous les élus municipaux impliqués dans les structures communautaires exercent de nombreuses compétences et doivent penser le projet avec leurs voisins autrefois rivaux. Le « tous unis » a remplacé le « chacun pour soi » et a permis peu à peu de faire émerger une culture du territoire. Mais cet avènement est récent et si la culture se construit comme les couches géologiques par sédimentation, il faudra attendre plusieurs mandats pour que les élus prennent la vraie mesure de leurs nouvelles lignes d'horizon.

Si la compréhension des élus progresse, celle des citoyens n'évolue guère. Les périmètres des EPCI ou des SCoT ne sont que faiblement intégrés par les citoyens/lecteurs. Là encore, non seulement, la connaissance du fait supra-communal s'imposera avec le temps, mais elle sera d'autant plus aisée que les périmètres seront pertinents, stables et bâties sur des réalités perçues. La notion de projet de territoire, si elle s'incarne au sein d'un SCoT reste à la recherche

d'une légitimité populaire que la première génération de SCoT a eu du mal à trouver. La présomption qui leur est applicable serait plutôt celle de ne pas être illégitimes. Le tandem citoyen/élu est encore à construire dans le cadre de ces documents de planification que sont les SCoT.

Il n'est d'ailleurs pas anodin que les élus aient souvent débuté leur épopée supra-communale par des travaux culturels qu'illustre une charte de Pays, première instance de dialogue entre les élus. Il n'est pas anodin non plus que le pouvoir exécutif dans son projet de réforme territoriale souhaite la disparition des Pays comme si l'âge de pierre de l'émergence de logique de territoire était dorénavant révolu et qu'il convenait de passer à la phase d'intégration territoriale poussée qui fera cohabiter dans des périmètres de moins en moins différents le SCoT et l'outil qui met en œuvre ses orientations.

## Conclusion

Globalement, toutes les dispositions législatives ou réglementaires existent pour permettre la mise en place d'une gouvernance partagée dans l'élaboration des Schémas de cohérence territoriale.

Le constat à partir des cas analysés est cependant celui d'une gouvernance partagée très modeste, très embryonnaire et ne couvrant pas la totalité du champ ouvert par le Grenelle et souhaité par le Président de la République.

Les propositions faites visent à formaliser la mise en place d'une structure d'intermédiation avec la population et de processus d'échanges lors de l'élaboration et le suivi du SCoT, aussi bien avec cette structure qu'avec les personnes publiques associées et la collectivité territoriale élaborant le document, qui reste le responsable de la décision finale.

**Patrick PUECH**

**Gérard RUIZ**

**Philippe SCHMIT**

Architecte et urbaniste de  
l'État en chef

Inspecteur général de  
l'administration du  
développement durable

Inspecteur général de  
l'administration du  
développement durable

## Annexes

## Annexe 1. Lettres de mission

CGEDD 006766-01



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,  
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

*Le Commissariat Général au Développement Durable*

Paris, le 12 MAI 2009

**Note**

à l'attention de

Monsieur Claude MARTINAND,  
Vice-Président du CGEDD

Objet : Commande de mission au CGEDD sur la gouvernance à 5

Dans le cadre de la mise en œuvre des orientations fixées par le président de la République, dans son discours de restitution des conclusions du Grenelle de l'environnement du 25 octobre 2007, sur la gouvernance à cinq et notamment son application à « tous les grands projets », je souhaite que le CGEDD conduise une analyse de la situation actuelle et fasse des propositions pour l'améliorer.

Sans prétendre à l'exhaustivité, et en vous demandant de rester dans les limites des décisions nationales prises par ce ministère, je vous soumets d'ores et déjà les questions suivantes :

- la définition et les objectifs de la gouvernance à cinq : en effet, la « gouvernance à cinq » a d'abord été mise en œuvre avant d'avoir été « conceptualisée » et définie : de quoi parle-t-on ? Où peut-on placer la limite entre le dialogue et la négociation d'une part, la décision d'autre-part ? Faut-il donner à chacun des cinq le même poids et dans tous les cas ? En particulier comment peuvent évoluer les rôles des représentants de l'Etat et des collectivités territoriales compte tenu de leur compétences et de leur légitimité institutionnelle ? Peut-on choisir des types de collèges différents constituer les collèges différemment (notamment celui des ONG) en fonction du domaine visé par la décision ? Doit-on se limiter strictement et systématiquement au chiffre de « cinq » ?
- le champ d'application de la « gouvernance à cinq » : quels sont les champs (politiques publiques, plans ou programmes, projet ou grands projets...) ou les domaines où la « gouvernance à cinq » est la plus pertinente et quels sont les types de décisions visées ?
- les lieux (commissions, instances...) et les procédures pertinents pour la mise en œuvre de la « gouvernance à cinq » ; dans quelle mesure les commissions et instances du ministère reflètent-ils déjà une forme de négociation avec la société civile dans ses différentes composantes ? Où et comment la « gouvernance à cinq » est-elle déjà pratiquée et quels sont les lieux ou procédures existants ou à créer où elle pourra utilement être mise en place ? Quels peuvent être les rôles des experts aux divers moments des procédures ?

Présent pour l'avenir  
Ressources, territoires et habitats  
Développement durable  
Énergie et climat  
Prévention des risques  
Infrastructures, Transports et Mobilité

Présent pour l'avenir

[www.developpement-durable.gouv.fr](http://www.developpement-durable.gouv.fr)

Copie : Michèle ROUSSEAU, adjointe de la Commissaire générale  
Ghislain GOMART, conseiller au cabinet du Ministre d'Etat

20 avenue de Ségur - 75007 PARIS - Tél : 33 (0)1 42 19 10 44 - Fax : 33 (0)1 42 19 11 36

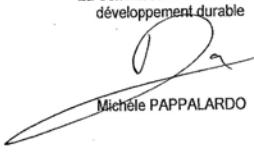
## Conseil général de l'environnement et du développement durable

Je ne verrais que des avantages à ce que vous illustriez vos réflexions et propositions au travers de l'examen détaillé de quelques procédures du code de l'environnement ou de l'urbanisme pour déboucher sur des propositions concrètes de mise en œuvre à court terme de la « gouvernance à cinq ».

Je vous invite à vous appuyer sur le rapport du COMOP n° 24 que Bernard PANCHER, député de la Meuse, a présidé en 2008, consacré à la question de la représentativité des acteurs environnementaux qui a également abordé le thème de la gouvernance à 5.

Je vous remercie de me remettre un rapport d'étape pour le 30 juin 2009 et un rapport final pour fin octobre 2009.

La Commissaire Générale au  
développement durable

  
Michèle PAPPALARDO



## Conseil général de l'environnement et du développement durable



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,  
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

*Conseil général de l'environnement  
et du développement durable*

*Le Vice-Président*

Référence CGEDD n° 006766-03

La Défense, le 23 JUIN 2009

**Note**

à l'attention de

**Monsieur Gérard RUIZ,  
Monsieur Philippe SCHMIT,  
inspecteurs généraux de l'équipement**

**Monsieur Patrick PUECH,  
architecte et urbaniste en chef de l'Etat**

Par lettre du 12 mai 2009, la Commissaire générale au développement durable a demandé au Conseil général de l'environnement et du développement durable de diligenter une **mission sur l'application de la gouvernance à 5 dans les méthodes de concertation nationale et locale**.

Cette mission se déclinant en plusieurs thèmes, je vous confie l'étude de cas n° 2 : construction d'un schéma de cohérence et d'organisation territoriale (SCOT), enregistrée sous le n° 006766 03 dans le système de gestion des affaires du Conseil général de l'environnement et du développement durable.

Claude MARTINAND

Ressources territoriales et habitats  
Énergie et climat Développement durable  
Prévention des risques Infrastructures, transports et mobilité

Copies : Mme la Commissaire générale au développement durable  
Agnès de FLEURIERU, 1ère section  
Michel BADRÉ, CPRN  
Marc D'AUBREBY, 2ème section  
Michel JUFFE, Vice-Présidence  
M. le Secrétaire de la 1ère section  
M. le Président et M. le Secrétaire de la CPRN  
M. le Président et Mme la Secrétaire de la 2ème section  
M. le Président et Mme la Secrétaire de la 3ème section  
M. le Coordonnateur de la MIGT 5

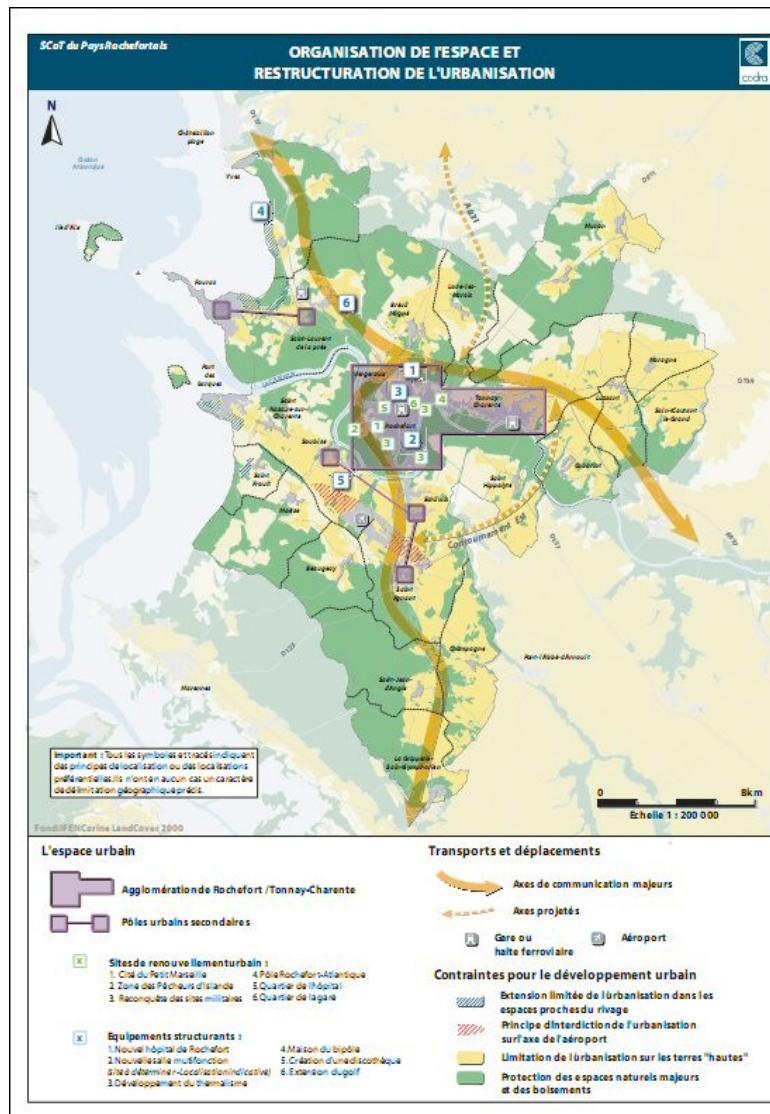
**Présent  
pour  
l'avenir**

[www.cgedd-sg@developpement-durable.gouv.fr](http://www.cgedd-sg@developpement-durable.gouv.fr)

Tour Pascal B – 92055 La Défense cedex – Tél : 33 (0)1 40 81 21 22 – Fax : 33 (0)1 40 81 23 24

Avis de dépôt à la Direction de l'Information et de la Communication

## Annexe 2. Le SCoT du Pays Rochefortais



## CARACTERISTIQUES DU TERRITOIRE

Département : Charente-Maritime (17) -

26 communes (soit 5,51% des communes du département de Charente-Maritime)

Liste des communes : Beaugeay (17), Breuil-Magné (17), Cabariot (17), Champagne (17), Échillais (17), Fouras (17), Île-d'Aix (17), La Grippe-Saint-Symphorien (17), Loire-les-Marais (17), Lussant (17), Moëze (17), Moragne (17), Muron (17), Port-des-Barques (17), Rochefort (17), Saint-Agnant (17), Saint-Coutant-le-Grand (17), Saint-Froult (17), Saint-Hippolyte (17), Saint-Jean-d'Angle (17), Saint-Laurent-de-la-Prée (17), Saint-Nazaire-sur-Charente (17), Soubise (17), Tonnay-Charente (17), Vergeroux (17), Yves (17),

EPCI concernés : la CA du Pays Rochefortais, la CC du Sud-Charente

Superficie : 447 km<sup>2</sup> (soit 6,51% du département Charente-Maritime)

Population sans doubles comptes 1999 : 57 050 habitants (soit 10,24% du département de Charente-Maritime)

Densité : 128 hab/km<sup>2</sup>

Évolution annuelle de la population entre 1990 et 1999 : 0,37% (0,61% pour le département de Charente-Maritime)

4 cantons INSEE concernés : Rochefort, Rochefort-Nord, Saint-Agnant, Tonnay-Charente,

5 villes de plus de 2 000 habitants : Rochefort, Tonnay-Charente, Fouras, Échillais, Saint-Agnant,

1 ville de plus de 15 000 habitants : Rochefort,

(références : SIR-Poitou-Charentes)

## HISTORIQUE SOMMAIRE

Objet	Date de la délibération
Lancement de la procédure	24 mars 2004
Lancement de la concertation	11 octobre 2004
diagnostic	25 avril 2005
PADD (présentation)	Premier semestre 2006
DOG document d'orientations générales présentation	Deuxième semestre 2006
Arrêt du projet	10 janvier 2007
Enquête publique	22 juin au 23 juillet 2007
Approbation	31 octobre 2007
Durée totale d'élaboration	46 mois

Avant que le périmètre du SCoT ne soit arrêté par le préfet, les élus de la région de Rochefort avaient constitué un pays (créé par arrêté du préfet de région le 26 avril 2004). Cette notion n'était pas étrangère aux élus qui s'étaient déjà regroupés en pays reconnu par arrêté préfectoral, au titre de la loi Pasqua, le 10 juillet 1996. Le syndicat mixte nécessaire à l'adoption de la charte du pays avait été créé en 2002. La loi Urbanisme et Habitat posait en effet la contrainte, pour obtenir la reconnaissance du pays nouvelle version, d'avoir arrêté son projet avant le 31 décembre 2003. L'intérêt pour les élus de faire évoluer la charte était de pouvoir bénéficier du dispositif de contractualisation au titre des contrats de pays.

Avant que la charte ne soit présentée puis adoptée par les élus du syndicat mixte, c'est au conseil de développement que le syndicat a demandé d'assurer la préparation du document.

Forts de cette première expérience, les élus des deux communautés présentes au sein du Syndicat Mixte du Pays Rochefortais (le SMPR regroupant la Communauté d'agglomération du pays Rochefortais et la Communauté de communes du Sud Charente) s'engagent alors dans un projet ambitieux de

reconnaissance de certains sites du pays au titre du patrimoine mondial de l'humanité reconnu par l'Unesco. Ils ouvrent également la procédure d'élaboration du schéma de cohérence territoriale avec pour périmètre celui du pays.

Le 10 janvier 2007, le syndicat mixte réunit son assemblée délibérante pour tirer le bilan de la concertation qu'il considère comme positive. Il arrête lors de la même séance le projet de SCoT. Au terme d'une période de dix mois, le comité syndical, après l'enquête publique tenue en juin et juillet 2007 approuve lors de son comité syndical 3 octobre 2007 le SCoT du pays Rochefortais.

## STRUCTURE D'ELABORATION

Le SCoT est élaboré par le SMPR dont le président est issu d'une commune rurale de la Communauté d'agglomération de Rochefort. Le premier vice-président préside lui-même la Communauté de communes rurale de Sud Charente et le deuxième vice-président est le président de la communauté d'agglomération du pays Rochefortais. Le syndicat dispose d'une structure assez légère (5 agents) et fait appel à un bureau d'études pour l'élaboration du SCoT. Il associe également le conseil de développement à ses travaux.

## CONCERTATION

### Délibération initiale

La délibération qui lance la procédure et définit le contenu de la concertation en vertu de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme est adoptée le 24 mars 2004.

Elle en définit les objectifs complémentaires à ceux prévus dans la loi :

- la préservation des valeurs patrimoniales en lien avec la démarche UNESCO,
- l'organisation de la mixité fonctionnelle pour éviter une spécialisation des espaces sur des fonctions uniques,
- la politique en faveur du développement économique et de l'emploi,
- le maillage des équipements et des services,
- le positionnement du Pays par rapport à d'autres territoires,
- les moyens d'intervention communaux et intercommunaux dans leurs dimensions fiscale et financière.

Elle précise les modalités de la concertation sur lesquelles le syndicat mixte s'engage.

- Une information par voie de presse habituelle et par le site Internet du syndicat mixte.
- L'ouverture d'un point d'information au siège du Syndicat Mixte afin que le public puisse suivre l'évolution du projet et la mise en place d'un recueil d'observations à disposition du public.
- Des réunions publiques auprès des habitants, associations locales et autres personnes concernées dont les représentants de la profession agricole.
- Consultation pour avis du Conseil de développement notamment pour le diagnostic et le PADD.

### Personnes Publiques Associées, quelle association ?

Formellement, l'association de l'État, du Conseil régional et du Conseil général a été acquise tout comme la participation de la Chambre de commerce et d'industrie, de la Chambre d'agriculture et de la Chambre des métiers aux travaux d'élaboration du SCoT. L'EPCI compétent en matière d'organisation des transports urbains, la section régionale de la conchyliculture, les EPCI voisins compétents en matière d'urbanisme, les communes voisines et les deux EPCI compris dans le périmètre sont également associés. Mais l'association ne vise pas à une élaboration négociée et concertée. Trois réunions auraient rassemblé les personnes publiques associées dans le cadre de la procédure officielle.

Chaque PPA indique les dispositions qui lui paraissent importantes (Porter à connaissance pour le préfet, principaux projets pour le département, bilan de l'évolution agricole pour la chambre d'agriculture, etc). Ces apports ne sont pas soumis à l'appréciation des autres PPA.

Les membres associés ont pour l'essentiel participé aux tables rondes organisées par le conseil de développement ou aux séances plénières (avec statut d'invités). Ils ont présenté leurs avis sur le projet de SCoT arrêté avant que celui-ci ne soit soumis à l'enquête publique. L'animatrice du projet de SCoT au sein du syndicat mixte décrivait leur intervention comme « couperet ».

Il est assez frappant de constater que les PPA peuvent être classées selon deux catégories, des PPA actives comme l'État et le Conseil général qui apportent des éléments au projet de territoire et des PPA défensives comme les communes voisines ou même certaines chambres consulaires qui ont joué un rôle très limité dans l'élaboration du projet.

### **Consultation : quelle place pour la population ?**

Le SCoT du pays Rochefortais a été élaboré selon une procédure de consultation du public (L 300-2 du code de l'urbanisme). Malgré les 57.000 habitants concernés, seulement 160 personnes auraient assisté aux réunions publiques organisées lors de sa phase d'élaboration. 7 avis ont été consignés dans le registre d'enquête publique, aucun en provenance de la ville centre qui rassemble 27.000 habitants.

### **Concertation avec d'autres acteurs**

Le SCoT du pays Rochefortais constitue à bien des égards un SCoT stratégique dans la mesure où la loi littoral s'y applique, notamment l'article L122-2 du code de l'urbanisme. Toutefois, malgré l'importance de nombreux enjeux, les communes ou EPCI (excepté celui de Rochefort) ont peu contribué à la définition des enjeux du territoire.

### **Conseil local de développement**

Cet organe dont la mise en place résulte des dispositions législatives sur les Pays voit à sa composition fixée par le comité syndical.

La délibération du 14 octobre 2004 du syndicat mixte précise la composition des six collèges :\*

**collège 1** : représentants élus : 6 membres

aucun des trois présidents (agglomération, communauté de communes et syndicat mixte) n'en faisait partie

**collège 2** : domaine économique : 6 membres

il comprend un artisan, un PDG représentant le MEDEF, le responsable de l'Union CGT, un ostréiculteur...

**collège 3** : domaine social : 6 membres

il comprend un retraité de l'enseignement, la directrice de la mission locale, une directrice de crèche, la vice-présidente du CAP...

**collège 4** : domaine culturel : 6 membres

il comprend notamment les directeurs du théâtre et de la bibliothèque de Rochefort, du musée de la marine...

**collège 5** : domaine environnement et patrimoine : 6 membres

il comprend un universitaire, le directeur de la LPO, le délégué départemental de la fédération de chasse, un commissaire enquêteur, le directeur du conservatoire du littoral, la directrice du Forum des marais de l'Atlantique

**collège 6** : autres représentants associés désignés au sein de leurs organismes : 4 membres

il comprend en outre les représentants des conseils de développement des pays voisins

Le comité de développement investit considérablement le sujet et présente lors de l'élaboration du projet de Pays une charte qui est rapidement adoptée par le conseil syndical du Pays Rochefortais, et ce en moins d'une année.

Le Conseil de développement, dans l'expérience du Pays Rochefortais, est ainsi sollicité dès la création du syndicat pour un objet qui ne relève pas a priori de ses prérogatives. S'il doit normalement émettre un avis sur les documents présentés, il ne lui revient pas d'élaborer lui-même la charte. Toutefois le conseil relève ce défi.

Cette situation illustre le contraste entre un conseil de développement qui connaît le territoire dans sa globalité et des élus ruraux qui le perçoivent comme une somme d'entités autonomes.

Son association aux travaux du SCoT a été différente. Il ne lui est pas revenu d'élaborer les documents de base du SCoT. Il s'est vu confié un rôle consultatif et pour ce faire a créé des ateliers qui lui permettaient d'auditionner des acteurs du territoire.

Plus tard, il est saisi pour s'exprimer sur le PADD et le projet de DOG.

Il fait part, quelques semaines plus tard (le 31 mai 2006), de son avis qui se révèle assez critique. Il estime que le document présente des préconisations floues. Il manifeste son hostilité à l'accueil sur le territoire d'un pôle logistique, demande que soient localisés les espaces agricoles ayant une valeur ajoutée, souhaite inscrire le territoire sur le créneau des bio-énergies.

Par ailleurs après avoir donné son accord au projet de zone d'activité autour de l'aéroport, il insiste sur le besoin de développement et d'attractivité du centre ville de Rochefort. Il souhaite que la problématique de la filière bois soit ajoutée au contenu du SCoT. Enfin les options prises en matière de tourisme (tourisme équestre, tourisme en tout point du territoire) n'emportent pas son adhésion.

Mais hormis les questions de fond qu'il pose, il demande alors au comité syndical de pouvoir connaître les suites données à ses avis.

Enfin, en septembre 2006, dans une introduction aux trois tables rondes que le conseil de développement organise « autour du projet de schéma de cohérence territoriale », le président du conseil, avec la diplomatie de rigueur, fait connaître un point de vue différent de celui du syndicat mixte « *les incertitudes nous engagent à recommander l'étude de différents scénarios de manière que les*

*aménagements du présent ne compromettent pas le futur. Ceci est vrai pour la localisation des zones d'activité et d'habitat ».*

Questionné par la mission, l'actuel président du Conseil de développement minimise l'importance du positionnement de cette structure en 2006, mais il concède que les membres du conseil n'ont pas obtenu de réponse à leurs demandes et que les moyens d'études attribués à cette instance consultative sont restés réduits. Il ajoute vouloir mettre à l'actif du syndicat mixte le recrutement temporaire d'une étudiante ayant réalisé une analyse du tissu associatif présent au sein du Pays Rochefortais.

Le peu d'échanges entre le conseil de développement et le comité syndical du syndicat mixte conduirait à s'interroger sur l'intérêt du premier.

Ce serait méconnaître l'influence que ses travaux ont pu avoir sur ceux du SCoT. En effet, au sein du syndicat mixte, la chargée de mission SCoT était aussi chargée de mission du conseil de développement. Elle a assuré un lien organique entre les deux structures et mis en œuvre des échanges conceptuels quant aux besoins du territoire. Sans en constituer une preuve formelle les thématiques retenues pour les trois tables rondes publiques témoignent de cette convergence de vue « projets structurants et zones d'activités futures, quelle articulation ? » septembre 2006, « politiques de l'habitat et du logement social : le SCoT, un levier ou une contrainte ? » 17 octobre 2006 « les espaces « ouverts » dans le SCoT gisement pour l'étalement urbain ? » 24 octobre 2006.

## CONTENU DU SCOT

### **rôle du bureau d'études**

Le bureau d'études choisi par le syndicat mixte est constitué d'un groupement CODRA+CODE. Il a travaillé selon une méthode d'entretiens auprès de chacun des maires du territoire puis a animé deux structures :

Le comité technique rassemble les maires des communes incluses dans le périmètre de SCoT, les techniciens du syndicat mixte, des EPCI, les services aménagement de la CCI, de la DDE et la sous-préfecture et le bureau d'études, les techniciens de l'agglomération de Rochefort. Il s'est réuni dans les premiers mois de la procédure,

Le comité de pilotage est constitué des membres du comité syndical du syndicat mixte. Y sont associés en tant que de besoin les PPA (sous-préfecture, DDEA, chambre des métiers, EPCI et communes voisins ), des représentants du conseil de développement, de l'office HLM, des techniciens du syndicat mixte et du bureau d'études. Il s'est réuni cinq fois sous cette forme.

La mission n'a pas perçu le rôle de ces instances comme particulièrement important. Si elles semblaient s'être réunies dans les premiers mois de la phase d'élaboration, elles n'ont pas poursuivi leur travail au delà.

### **rôle de la structure technique du syndicat mixte**

La structure technique du syndicat mixte a joué un grand rôle dans l'élaboration du SCoT. Dirigée par un cadre, elle comportait également plusieurs chargés de mission (l'un au titre de la candidature Unesco, l'autre au titre de la gestion des fonds structurels européens et des dispositifs contractuels).

La présence aux côtés des chargés de mission du syndicat mixte du bureau d'études CODRA-CODE apportait au syndicat des moyens supplémentaires d'analyse qui lui manquaient lors de l'élaboration de la charte de Pays.

### **apport des partenaires**

La Chambre d'agriculture n'a pas beaucoup participé aux travaux du SCoT. Le contexte local avait conduit à ce que l'instance consulaire donne son accord au principe même de cultures céréalières (maïs) de certains marais. Par ailleurs, un débat assez clivé avait opposé les élus locaux aux services préfectoraux désireux de poursuivre l'instruction d'un plan de prévention des risques inondation (PPRI) qui de fait interdisait toute constructibilité sur de vastes espaces (plus du tiers du territoire).

Aucune association agréée au titre de l'environnement n'avait été recensée sur le territoire.

### **appropriation, projet partagé ?**

Les SCoT sont des documents récents qui ne s'imposent pas directement aux populations puisqu'ils portent leurs effets sur les documents qu'élaborent les élus (PLU, ZAC...). L'appropriation par le public est donc difficile dans un pays où la culture urbanistique est très sommaire, voire inexistante.

Par ailleurs, la notion de territoire et plus encore de projet est faible compte tenu de périmètres évolutifs. Le bureau d'études ayant assisté le syndicat mixte confiait les difficultés de démarrage des SCoT car la phase d'intégration des enjeux par les élus est lente et longue.

Il en résulte une forte implication des techniciens et des experts rompus à la fabrication d'un document assez conceptuel. L'observation des premières années de la procédure d'élaboration du SCoT du Pays Rochefortais illustre l'implication du bureau d'études, des techniciens du syndicat mixte, des personnes associées et du conseil de développement (présidé alors par un universitaire, puis par un chef d'entreprise très sensibilisé aux questions de

territoire et actuellement par un cadre territorial en retraite, féru d'aménagement).

Le choix des élus d'une forte implication du conseil de développement s'explique par la relative neutralité de la structure alors que les deux communautés présentes au sein du syndicat mixte exprimaient des problématiques différentes (logique de développement d'une ville centre dans ses relations avec ses voisines pour les communes membres de l'agglomération de Rochefort, logique de développement rural reposant sur la préservation une agriculture productive dans les communes du sud de la Charente). La responsabilité confiée au Conseil de développement permet ainsi aux élus qui débutent leur travail en commun de bénéficier des réflexions d'autres acteurs.

Est ainsi évité un face-à-face entre des communautés aux moyens très différents. Cette appropriation progressive et collective des caractéristiques du territoire consolide la démarche visant à faire émerger un territoire de projet général (la charte) puis un territoire de projet particulier (le classement par l'Unesco), enfin un projet de SCoT, outil de planification, traduisant une vision partagée à une échéance de 10/15 ans.

### LE SUIVI DU SCOT

#### **bilan annuel et champs couverts par celui-ci**

Aucun bilan n'a été tiré de l'application du SCoT au 28 septembre 2009 soit deux ans après son approbation. Le syndicat mixte n'a pas engagé de démarche dans ce sens mais les interlocuteurs de la mission ont évoqué être sensibilisés à ce besoin.

Les services de l'État ont, de leur côté, fait part de la difficulté à obtenir la mise en œuvre dans les PLU des dispositions écrites dans le SCoT. Les élus n'ont semble-t-il pas suffisamment pris en compte les documents rédactionnels. Leur importance n'a été perçue qu'avec l'opposition de l'État à des projets envisagés dans le cadre de PLU. Le syndicat mixte de son côté n'a pas montré de forte volonté d'intégrer dans les PLU les dispositions contraignantes du SCoT comme par exemple l'interdiction d'extension des hameaux.

### **Observatoire**

Il n'y a pas actuellement de projet d'observatoire au sein du pays Rochefortais

## PERSONNES RENCONTREES

Visite à Rochefort le 28 septembre 2009

Entretiens avec :

- Claude CHAMPAGNE, président du Syndicat mixte du Pays Rochefortais,
- Robert CHATELIER, vice président du SMPR et président de la CC Sud Charente,
- Laurent DUMAS chargé de mission au SMPR,
- Mme CLEMENCEAU, responsable du SAT Pays d'Aunis à la DDEA de Charente-Maritime,
- Pierre MELINAND président du conseil local de développement,
- Denis ROUSSIER, directeur adjoint DDEA Charente-Maritime,
- Jean-Claude MORISSON président du conseil local de développement lors de l'élaboration du SCoT,
- Élodie ROBINET directrice du syndicat mixte et chargée de mission au conseil local de développement lors de l'élaboration du SCoT,
- Catherine BROWN directrice du bureau d'études CODRA.

## CONCLUSION

Avec un contexte de SCoT stratégique (application de la loi littoral, forte pression sur le foncier à la Rochelle accentuant l'exode vers Rochefort), le SCoT du pays Rochefortais n'a pas intégré de volet littoral et a peiné à lutter contre l'étalement urbain.

La gouvernance du SCoT a laissé peu de prise à une élaboration concertée. Toutefois, il faut souligner que le duo assuré par l'équipe technique du syndicat mixte et le bureau d'études a manifestement très orienté l'élaboration du document.

Le conseil de développement devait être à l'origine une instance consultative facilitant l'intermédiation entre une opinion publique peu formée et peu préparée à débattre de questions assez conceptuelles à une échéance 15 ans et des élus qui allaient définir leur vision du territoire avec l'obligation par la suite de la traduire dans les PLU.

Dans le cas Rochefortais, l'absence de culture des questions d'aménagement et la jeunesse de la notion de projet de territoire (issue de la charte de Pays) a conduit les élus à gérer le projet de SCoT comme un document peu prescriptif. Le conseil de développement de son côté s'est transformé en chambre d'expertise associant des représentants de la société civile, des élus locaux à des personnalités qui au travers de leur expérience avaient déjà conscience des forces et faiblesses du territoire. Cela a conduit à la fois à une irrigation discrète de flux entre le bureau d'études, la structure technique du syndicat mixte du pays Rochefortais (SMPR) et les experts du conseil local de développement (CLD), mais aussi à certains blocages entre le SMPR et le CLD lorsque les recommandations ou les problématiques posées par ce dernier contrariaient explicitement des stratégies locales.

Conscients des différences d'approches et soucieux de ne pas rendre public le désaccord, les principaux responsables du conseil de développement ont choisi d'agir à la marge sans attendre de réponse du SMPR à ces avis.

On peut se demander si le SCoT n'est pas resté au stade des experts et des techniciens puisque les PPA ont joué un rôle assez formel, souvent dans des relations bilatérales. La population s'est, comme les conseillers municipaux des communes membres, peu impliquée.

## Annexe 3 . Le SCoT de Métropole Savoie

### CARACTÉRISTIQUES DU TERRITOIRE

Département : Savoie (73)

103 communes (soit le tiers des communes du département (305) ;

7 groupements de communes : C. A. de Chambéry Métropole (16 communes) ; C.C. du lac du Bourget (18 communes) ; C.C. du Gelon et du Coisin (10 communes) ; C.C. de la Combe de Savoie (4 communes) ; C.C. de l'Albanais (8 communes) ; C.C. de Chautagne (8 cnes) ; C.C. De la Rochette (14 communes) et 2 SIVOM (Montmélian et plateau de la Leysse) ;

204 000 habitants (1999), soit 55% de la population de la Savoie ;

Un espace en forte croissance (1,1% par an depuis 1990), qui comprend les deux agglomérations principales du département : Chambéry ( 125 250 h. en 2006) et Aix les Bains (54 486 h. en 2006).

Le territoire est divisé en 3 secteurs, correspondant globalement aux SDAU préexistants : Nord , Centre (Chambéry Métropole) et Sud ;

18 communes font partie du parc naturel régional du Massif des Bauges et 3 de celui de la Chartreuse ;



### HISTORIQUE SOMMAIRE

Le territoire était en partie couvert par 3 SDAU élaborés par l'État en 1977 et devenus obsolètes (hypothèses démographiques trop élevées ; orientations non respectées, absence de suivi) ;

La révision de ces documents, envisagée conjointement sur les trois périmètres dès 1990 a été impactée par la loi SRU (12/12/2000) ;

Grâce à la préexistence de documents de planification, aussi imparfaits qu'ils fussent, les élus avaient -au moins pour les plus impliqués – une certaine expérience de ces démarches.

### CHRONOLOGIE DE L'ÉLABORATION

- 1990 : pilotage de préfiguration par l'association SADRACM<sup>20</sup>
- 15/02/1995 : arrêtés préfectoraux arrêtant le périmètre
- 12/02/1996 création du Syndicat mixte (syndicat mixte pour le schéma de cohérence territoriale du Lac du Bourget, de Chambéry et de la Combe de Savoie)
- 28/05/1996 : décision de réviser les 3 SDAU antérieurs et de fusionner les territoires
- 09/1997 : début des études
- 03/02/2001 : synthèse des études, présentation des orientations générales
- 05/02/2003 : débat sur les orientations du PADD :
- 03/04/2004 : arrêt du SCoT
- oct-nov 2004 : Enquête publique
- 21/06/2005 : délibération d'approbation

### STRUCTURE D'ÉLABORATION

C'est le syndicat mixte qui a été porteur du projet, conformément à son objet.

Le Syndicat Mixte est constitué d'un comité syndical et d'un bureau. Chacun des 3 secteurs est représenté au sein du triumvirat (président et les 2 vice-présidents). Le Comité syndical est composé de 162 membres, soit 54 par secteurs. Chaque commune ayant au moins un membre. Il se réunit 2 fois par an. Le bureau syndical est composé de 24 membres (8 par secteur) ; il valide les

---

<sup>20</sup> Syndicat d'aménagement et de développement de la région Aix-les-Bains -Chambéry - Montmélian

orientations prises par la structure technique du syndicat mixte. Le syndicat mixte est à la fois maître d'ouvrage et maître d'œuvre du SCoT.

Au sein du syndicat mixte, une équipe de techniciens, animée par un directeur, reconnu en interne et en externe (élus) : Pierre Miscopein (mis à disposition par la DDE 73), a animé, porté le dossier et plus généralement a été, avec son adjoint et successeur Pierre-Yves Grillet, le principal acteur et auteur du SCoT.

Les services du syndicat mixte sont aujourd'hui composés d'une équipe de huit personnes statutaires et de trois agents contractuels.

Le principe retenu pour l'élaboration a été de faire appel à des compétences existantes au sein des structures partenaires (éventuellement rémunérées) et d'intégrer les propositions formulées. « *il n'y a pas d'agence d'urbanisme ; le maître d'ouvrage cherche la compétence là où elle est* » (CCI). Ce fut le cas notamment pour les aspects agricoles avec l'apport de la Chambre d'agriculture ou pour les volets économiques avec celui de la CCI de la Savoie, aussi les apports du Conseil général et de l'État (aspects transports et voirie) ont été également importants.

Le syndicat mixte n'a pas eu recours à un bureau d'études au titre de la maîtrise d'œuvre. Il a en revanche utilisé près d'une dizaine de structures d'études pour des analyses ponctuelles pour lesquelles ses partenaires n'étaient pas outillés. Il en est ainsi pour les analyses de secteurs, pour certaines études sur les déplacements ou sur l'immobilier économique. A noter également un travail avec des architectes-urbanistes pour alimenter la réflexion

Le syndicat mixte a ainsi joué un rôle d'ensemblier et de pédagogue.

### CONCERTATION

La délibération initiale date du 19 mai 2001 (art L 300-2 du CU). La concertation envisagée, prévoyait :

- une information au travers de six numéros du bulletin « Métropole info ». Cette publication, tirée à 2800 exemplaires était destinée prioritairement aux 1500 conseillers municipaux, mais fut également mise à la disposition du public.
- une association étroite de la profession agricole (cf ci-après).
- la réalisation d'une exposition à l'occasion de la Foire de Savoie (septembre 2001), exposition dupliquée pour être présentée en mairie.
- la création d'un site internet

## Conseil général de l'environnement et du développement durable

- concernant les associations, le principe retenu était d'en dresser une liste et pour les associations non agréées (associations de quartier, du cadre de vie, d'usagers de transports de locataires, ..) de les repérer par annonce dans la presse locale et recueil de candidature. Sur la forme, l'idée retenue était celle de deux séminaires ouverts également aux diverses organisations socioprofessionnelles et aux maires.

Le bilan a été tiré lors du comité syndical du 3 avril 2004.

- deux expositions ont été réalisées (2001 et 2003) et ont tourné dans les 25 communes les plus importantes ou sièges de structures intercommunales ; plusieurs milliers de personnes ont ainsi pu être touchées. Ces expositions ont été l'occasion de réunions publiques :
- le site internet a été opérationnel ; il a été visité 25000 fois (en avril 2004) ;
- deux séminaires ont été organisées, avec environ une centaine de participants (grandes associations, syndicats, chambres consulaires, professionnels de l'immobilier, etc).
- 7 bulletins de liaison ont été réalisés . Celui présentant la synthèse du SCoT a été tiré à 5000 exemplaires.

### ASSOCIATION DES COMMUNES

Les 103 communes ont été associées, au travers de réunions par secteur et par EPCI et de séminaires avec des partenaires. 220 réunions ont ainsi été organisées à l'initiative de Métropole Savoie.

L'ensemble des conseillers municipaux ont été destinataires de bulletins d'information réalisés par Métropole Savoie (2 par an). Ils avaient un rôle pédagogique.

### ASSOCIATION DES PERSONNES PUBLIQUES ASSOCIÉES

L'association ou l'organisation de la concertation a été diverse selon les interlocuteurs. La majeure partie des personnes publiques associées : État, Chambre d'agriculture, CCI, et à un moindre niveau le Conseil Général a été conviée à participer très en amont de l'élaboration. Elles ont apporté des éléments de fond et ont suivi de très près la définition des principales orientations.

Les rencontres entre le syndicat mixte et les PPA n'ont jamais été plénières (même aux moments clés de la procédure). Il s'agissait de réunions thématiques associant un ou deux partenaires. Certains partenaires ont apprécié le caractère non officiel d'une part majeure de la concertation, permettant ainsi un contact régulier avec les communes.

**L'État**, représenté, sous l'autorité du préfet, par la DDE - qui a dès le départ mis à disposition de la SADRACM puis du Syndicat Mixte qui avait pris la suite un agent, qui en a assuré la direction de 1997 à 2004 - a été formellement associé (Porter à connaissance, préparation de l'avis de l'État). Il a assuré un suivi régulier, conduisant à un partage du diagnostic et des orientations, y compris sur des sujets délicats (comme celui de l'obligation de mixité pour des opérations inférieures au seuil légal, apparu inadapté au contexte Chambérien, ou encore le mode de rendu cartographique). La DDE avait réalisé au départ un bilan objectif des SDAU antérieurs. Par ailleurs, elle s'est fortement investie sur les aspects déplacements au travers de l'élaboration du dossier de voirie d'agglomération, repris par le Conseil Général et Métropole Savoie. La DDE a aussi été porteur de la déclinaison des concepts de la loi littoral sur le lac du Bourget (dans le cadre du Projet Grand Lac du Conseil Général). La DDAF a suivi les aspects agricoles en faisant confiance à la Chambre. L'association a été jugée comme plus délicate par la DIREN. Toutefois, l'élaboration du SCoT n'a pas soulevée d'opposition majeure entre le service d'État et la structure d'élaboration dans la mesure où les études initiales ont pris en compte la biodiversité et les espaces naturels.

**La Chambre d'agriculture** qui a dès le départ accompagné le Syndicat Mixte sur les enjeux agricoles. (c'est d'ailleurs de la Chambre qu'est issu l'actuel directeur, recruté par le syndicat mixte pour faire une étude sur le foncier agricole). La participation de la Chambre a été régulière, active et bien perçue par les élus.

La participation de la Chambre a démarré dès 1995 lors des réflexions : « vers un schéma directeur ». Les élus avaient alors pris conscience des enjeux et du constat du gaspillage de foncier important des 30 dernières années : « le foncier agricole ne doit pas être ce qui reste après les autres usages » concluaient-ils.

Au départ, une analyse de la qualité des sols agricoles a été effectuée sous forme de « jurys communaux » (1 ou 2 communes) ; il s'agissait de réunions entre le Maire, les techniciens et les agriculteurs. La bonne connaissance des acteurs concernés permettait de reporter sur une photo aérienne, une « expression collective de la qualité des sols ». Ce travail croisé avec une approche liée à la pente (< ou > à 20%) permit d'établir une cartographie très fine, avec un classement en 3 niveaux, des terres à conserver impérativement à l'agriculture, aux terres pouvant éventuellement muter. L'idée était de maintenir et d'assurer des revenus agricoles corrects aux professionnels concernés.

Ceci étant, la Chambre estime avoir pu intervenir sur les différents dossiers du SCoT (transports, choix des objectifs de développement, etc). Elle s'est

positionnée comme partenaire. La Chambre estime qu'elle doit être associée dès le départ et non seulement aux seules phases impératives.

La participation des agriculteurs (individus) a été forte au début, moindre aux étapes décisionnelles.

La **Chambre de Commerce et d'industrie de Savoie** et la Chambre des métiers ont réalisé un travail important sur le volet économique (zones d'activités) et sur le volet commercial. La CCI a apporté une aide à la rédaction du cahier des charges des études menées.

La CCI est intervenue sur 2 thématiques : les zones d'activités et l'urbanisme commercial.

• **Les zones d'activité** : La CCI a effectué en 1998/99 un travail de recensement et d'analyse de l'existant (92 ZI et ZA) mettant en évidence un stock de 850 ha, soit 20 ans de consommation. Elle a également mis en avant le problème de l'adaptation de ce stock à la demande et son évolution. Cette étude a été actualisée en 2002/2003, (cofinancement Métropole Savoie, CCI, Agence économique de la Savoie) sur un stock diminué par l'impact des PPRI (500 ha). Elle a également défini précisément la typologie des zones. L'étude, faite sur chacun des 3 secteurs, a conduit à des préconisations (limiter la dispersion, analyser la qualité de l'offre, requalifier les zones existantes, réhabiliter les friches). Ces orientations ont été reprises dans le PADD et le DOG. Il n'y a donc pas de divergences entre la vision de la CCI et le SCoT. La base de données a été mise à disposition du Syndicat Mixte. La CCI regrette cependant l'absence de mise en place à cette occasion d'un observatoire.

• **L'urbanisme commercial** : La CCI disposait de la connaissance notamment au travers de l'élaboration concomitante du Schéma de développement commercial (décret de 2002). La CCI a défini le cahier des charges de l'étude confiée à un bureau d'études extérieur (AID) et a été associée au suivi de l'étude. Les résultats sont conformes à l'approche économique de la CCI. L'étude a porté sur chacun des secteurs et a été l'occasion d'échanges intéressants avec les élus. La CCI suit un certain nombre d'indicateurs (volume en m<sup>2</sup>, volume en chiffre d'affaire, volume en localisation). Les auteurs du SCoT, conscients des limites de l'approche commerciale et de son caractère évolutif avaient prévu une révision à un terme de 5 ans (2010). La position de la CCI sur la prise en compte de ses préconisations en matière commerciale est plus réservée ; le document final a retenu des objectifs généraux, mais ceux-ci lui apparaissent comme insuffisamment détaillés pour pouvoir être suivis avec pertinence.

La CCI a été récemment sollicitée. L'approche précédente devra être complétée dans l'esprit du Grenelle (aspects mobilité, contexte environnemental, grandes

infrastructures, CO2, ...). Un travail allant dans ce sens est engagé avec Métropole Savoie (réalisation d'un Document d'aménagement Commercial).

**Le Conseil général** apparaît peu présent dans le processus d'élaboration. Il ne disposait pas alors de service porteur de la problématique d'aménagement et s'est appuyé sur le Dossier de voirie d'agglomération élaboré peu de temps auparavant par l'État (DDE). On peut néanmoins estimer que l'aspect routier a été co-élaboré avec le syndicat mixte et l'État. Certaines actions sont inscrites dans les contrats territoriaux passés avec les communes. Le département participe également à des études (études d'aménagement, enquête ménage, modélisation des trafics, etc..).

**Les parcs naturels régionaux** ne semblent pas avoir joué de rôle significatif durant la phase d'élaboration du SCoT.

## PLACE DE LA POPULATION, SON MODE DE CONSULTATION

Un nombre très limité de réunions publiques est à constater (deux rassemblant environ 200 personnes).

**L'enquête publique** a reçu 226 interventions sur registre et 96 courriers.

Globalement, la société civile a été et s'est peu impliquée, contrairement à l'usage dans les zones de montagne.

## CONCERTATION AVEC D'AUTRES ACTEURS

Les associations sont peu intervenues. Elles ont été invitées aux réunions publiques. Une association la FRAPNA (Fédération Rhône-Alpes de protection de la nature) a suivi d'assez près l'élaboration du SCoT ;

Deux séminaires ont été organisés (en 2002), où étaient invités outre les élus, les associations, la FNAUT, les locataires, la CGPME, les syndicats de salariés ;

la FNAUT s'est davantage impliquée dans le PDU de l'agglomération Chambérienne que dans le SCoT.

## LE CONSEIL LOCAL DE DÉVELOPPEMENT

Le Conseil de développement de l'espace Métropole Savoie a été créé par délibération du 8 novembre 2002 du Conseil communautaire de Chambéry Métropole (en application de la LOADT du 25 juin 1999). Il a vu son périmètre étendu par délibération du 13 mai 2004 du Conseil Communautaire de

## Conseil général de l'environnement et du développement durable

Métropole Savoie, pour répondre aux exigences de la Région, dans le cadre de la négociation du « Contrat de Développement Rhône-Alpes ». Le Conseil a été installé le 2 juin 2004. Cet évolution a conduit à supprimer le collège « élus et institutions publiques ».

Il a pour objet « de favoriser le dialogue et la concertation entre les collectivités publiques et les acteurs de la vie et du développement » et est chargé d'émettre un avis et des propositions relatives au développement de l'agglomération Chambérienne et/ou de l'espace Métropole Savoie. Il peut être saisi par les élus du territoire qu'il couvre et peut s'autosaisir de toute question qui lui semble intéressante.

Il est composé de 70 membres, et organisé en 3 collèges, complétés par des « experts », il ne comprend pas d'élus territoriaux :

- organismes professionnels et syndicats (chambres consulaires, syndicats , MEDEF, etc..), soit 16 membres ;
- associations ( culturelles, environnementales, sportives, caritatives, liés au logement,...) soit 26 membres ;
- personnalités qualifiés (universitaires, membres du CESR, de divers sociétés, ...), soit 30 personnes ; il est à noter parmi eux le précédent directeur du syndicat Mixte, ce qui peut prêter à confusion ;

On retrouve parmi la vingtaine d'experts, des membres ou techniciens de la CCI de la chambre d'agriculture, de l'association pour le développement des transports en commun (ADTC), de la CGPME, de l'agence économique de la Savoie, des spécialistes géographes, etc.. ;

Le conseil local de développement est dirigé par un bureau de 15 membres.

La mission a eu du mal à apprécier son rôle et son poids dans la phase d'élaboration du SCoT, puisque sa création est intervenue quasiment à la fin du processus.

Sa création et son apport peuvent apparaître comme une réponse obligée à la Région en raison des contraintes procédurales du Contrat de développement de Rhône-Alpes (CDRA). Si la région considère que le CLD « est aujourd'hui un rouage important de consultation pour tous les grands projets de développement locaux et participe de l'esprit et de la dynamique d'une démocratie participative. », dans la phase d'élaboration du SCoT de Métropole Savoie cette influence n'a pu être constatée.

Il est néanmoins considéré comme actif et il émet des avis régulièrement

- dossier logement (oct 2004-fév 2005)
- avis sur les orientations du CDRA (mars 2005)

1. avis sur la position de l'agriculture sur le territoire de Métropole Savoie (décembre 2005) ;
2. avis sur l'avant-projet du projet d'agglomération (Chambéry Métropole) (septembre 2006) ;
3. avis sur le volet foncier du CRDA de l'espace Métropole Savoie (juin 2007) ;
4. avis sur la participation des habitants aux projets d'urbanisme (mars 2009).

Ceci étant, les interlocuteurs de la Mission n'en ont pas spontanément parlé, et peu d'entre eux connaissaient les avis émis. Par ailleurs, le Conseil de développement ne paraît pas s'être saisi du suivi du SCoT, ce qu'il aurait pu faire à partir des bilans annuels qui sont publiés par le Syndicat Mixte.

Son association aux démarches envisagées à court terme pour en dresser le bilan ne semblait pas prévue lors des auditions de la mission.

Par ailleurs son positionnement entre « Métropole Savoie » et « Chambéry Métropole » peut prêter à confusion.

Enfin certains interlocuteurs sont dubitatifs sur la représentativité de ses membres.

## APPROPRIATION

### Le SCoT de Métropole Savoie, un projet partagé

Du côté des agriculteurs, les orientations et ce projet de SCoT sont bien partagés par la Chambre d'agriculture. Il constitue à de nombreux égards le document de référence. Pour la Chambre, les objectifs recherchés de limitation des zones urbanisables a été pratiquement atteint. (diminution des zones constructibles dans des PLU). De son point de vue, le SCoT est une grande réussite ; grâce à une pédagogie intense, les élus ont compris les enjeux. Les orientations du SCoT laissent des possibilités d'ajustement, mais à partir d'une connaissance fine et de critères partagés.

La prise en compte par les élus dans la mise en œuvre des PLU est jugée correcte par la DDEA, à quelques exceptions près. Mais une réelle difficulté est constatée pour le démarrage des pôles préférentiels de développement. A ce jour, l'État n'a pas encore formellement contesté les PLU qui ne prenaient pas

en compte les pôles préférentiels, privilégiant le dialogue, mais il y travaille désormais.

Pour le Conseil général, le SCoT est considéré comme un document de qualité, avec une faiblesse néanmoins sur le volet déplacements.

## LE SUIVI DU SCoT

A partir d'un travail confié au CETE de Lyon sur le choix des indicateurs, le syndicat mixte a mis en place un observatoire de suivi du SCoT.

Un état initial a été réalisé (année 2005 et bilan 1999-2005) ; il définit les indicateurs qui seront suivis et les sources statistiques. Les données suivies sont essentiellement liées à l'évolution démographique, et la construction de logements (nombre, taille, densité, ...).

L'analyse est faite selon les 3 secteurs géographiques et aussi par communauté de communes. Les 10 indicateurs définis portent sur la construction de logements, le rééquilibrage du territoire, l'économie d'espace, la gestion économe du foncier, le développement de l'habitat intermédiaire, la maîtrise de l'étalement urbain, la densification autour des lignes de transport en commun, la mixité sociale, l'offre des zones d'activité et le rééquilibrage de la desserte commerciale.

Un bilan annuel est publié et disponible sur le site internet du syndicat mixte. Les évolutions identifiées font l'objet d'un classement en 3 catégories (feu vert, orange ou rouge) selon leur écart par rapport à l'objectif retenu dans le SCoT. Cette approche est tout à fait intéressante et parlante pour les collectivités ou les citoyens.

Ceci étant, la CCI regrette qu'il n'y ait pas d'observatoire des zones d'activité (préconisation non reprise) à partir du travail qu'elle avait réalisé.

De même, il n'y a pas d'observatoire du foncier agricole. Une étude de la consommation a été engagée sur le territoire de Chambéry Métropole.

Enfin, le Syndicat mixte a poursuivi son rôle pédagogique auprès des communes, soit au travers d'une assistance pour la réalisation des PLU ou d'études pré-opérationnelles, soit par la diffusion de documents pédagogiques sur les formes urbaines et les densités (en matière d'habitat et de bâtiments industriels).

## POINT PARTICULIERS

A l'occasion de cette analyse quelques points peuvent être signalés :

**Les zones agricoles protégées (ZAP) :** le département est l'un des rares à avoir mis en place des ZAP, outil foncier de protection des espaces agricoles (loi

## Conseil général de l'environnement et du développement durable

d'orientation agricole de 1999) : 600 ha sur Drumettaz-Mesy, 400 ha à Grésy, etc.. La définition des ZAP s'appuie sur la carte de la qualité des sols et a effectivement pour objectif de contenir l'urbanisation. La ZAP est une servitude d'urbanisme, elle n'est pas liée au développement agricole.

**L'action foncière** : un EPF local a été créé avec le même président que le syndicat mixte ; toutes les collectivités n'ont pas adhéré (y participent outre Chambéry Métropole, les communes de deux cantons, et quelques communes isolées ; ses interventions sont faites essentiellement en vue de l'habitat (Logt social) et de quelques services liés ; certaines agglomérations comme Aix ont elles-mêmes une forte politique foncière.

La prise en compte de la **Directive territoriale d'aménagement des Alpes du Nord** : en cours d'étude et non encore approuvée, a pu cependant servir de référence argumentaire pour certaines prises de position.

**Études agricoles dans les PLU** : Depuis le SCoT, un diagnostic agricole est systématiquement réalisé lors de l'élaboration des PLU. (financement conseil général, de 30 à 70%).

### PERSONNES RENCONTRÉES

Eric	Barbarin	CCI de la Savoie	Directeur du développement territorial et des études économiques
Eric	Richard	CCI de la Savoie	Directeur des études et de l'aménagement commercial
Pierre-Yves	Grillet	Métropole Savoie	Directeur
Christine	Gibrat	DDEA	Chef du service planification et aménagement du territoire
Robert	Vinal	DDEA	SPAT / atelier d'urbanisme/ chargé de mission territorial
Serge	Lacour	Chambre d'Agriculture	Pôle territoires ; chargé de mission aménagement foncier
Jean-Michel	Doige	Conseil Général	Directeur général adjoint

## CONCLUSION

Dans un territoire en forte expansion, le SCoT de Métropole Savoie a cherché à définir une stratégie, permettant prioritairement la préservation des espaces agricoles à fort potentiel, tout en permettant un accueil de populations nouvelles.

La particularité de son élaboration consiste à faire jouer au syndicat mixte et à ses services un rôle d'ensemblier et d'arbitre, sur la base de propositions de contenus préparés par les partenaires concernés, à commencer par la chambre d'agriculture et la chambre de commerce et d'industrie. L'État et le conseil général ont été aussi des partenaires productifs.

Une pédagogie intense a été assurée vis à vis des communes (au delà de leurs seuls représentants au sein du syndicat mixte).

L'association du grand public ou des associations susceptibles de le représenter est plus modeste, malgré les efforts du syndicat mixte.

La mise en place tardive en 2004 d'un conseil de développement n'a pas permis à celui-ci de jouer un rôle significatif dans l'élaboration du SCoT. Il pourrait en être différemment dans l'avenir selon la place que les élus de Métropole-Savoie voudront lui laisser.

L'ensemble de ces paramètres conduit à faire du SCoT un document approprié par les différents acteurs et reconnu comme de qualité. Les outils mis en place pour le suivi et la volonté de les compléter sont particulièrement à souligner.

## Annexe 4. Le SCoT de l'agglomération de Montpellier



### CARACTERISTIQUES DU TERRITOIRE

Département : Hérault (34) -

31 communes dans une aire urbaine INSEE qui en comprend 95.

Liste des communes : Baillargues, Beailieu, Castelnau-le-lez, Castries, Clapiers, Cournonsec, Cournonterral, Fabrèges, Grabels, Jacou, Juvignac, Lattes, Lavérune, La Crès, Montaud, Montferrier-sur-lez, Montpellier, Murviel les Montpellier, Perols, Pignan, Prades le lez, Restinclières, Saint-Geniès des Mourgues, Saint-Georges d'Orques, Saint-Jean de Védas, Saint-Brès, Saint-Drézéry, Saussan, Saussargues, Vendargues, Villeneuve-les-Maguelone.

## Conseil général de l'environnement et du développement durable

EPCI concernés : la CA Montpellier Agglomération

Superficie : 44 500 hectares (soit 7% de la superficie totale du département)

Population 1999 : 367 000 habitants (soit 40,92% du département de l'Hérault)

Densité : 824 hab/km<sup>2</sup>

Évolution annuelle de la population entre 1990 et 1999 : 1,75% (1,35% pour le département de l'Hérault)

### HISTORIQUE SOMMAIRE

Objet	Date de la délibération
Lancement de la procédure	11 juillet 2002
Lancement de la concertation	27 février 2003
Diagnostic	14 juin 2004
PADD (présentation)	hiver 2004
DOG document d'orientations générales présentation	printemps 2005
Arrêt du projet	21 juillet 2005
Enquête publique	hiver 2005
Approbation	17 février 2006
Durée totale d'élaboration	44 mois

Montpellier et son agglomération ont connu une croissance économique et démographique considérables ces dernières années. Le district de Montpellier s'est transformé en communauté d'agglomération pour intégrer des politiques publiques qui compte tenu de l'ambition de la métropole ne pouvaient être satisfaites par la seule juxtaposition des politiques communales.

Le district de 11 communes a donc laissé la place à une agglomération de 31 communes (400.000 habitants) qui a connu quelques difficultés puisque la loi a, par exception aux règles admises précédemment, accepté que plusieurs communes quittent l'agglomération.

L'agglomération de Montpellier a entrepris de bâtir son SCoT en fonction d'un constat partagé : une croissance très soutenue des espaces agricoles depuis près de 20 ans, un besoin à venir important de maîtrise et de coordination des politiques publiques de l'agglomération (logement/transport/emploi).

Les interlocuteurs rencontrés par la mission décrivent à la fois le nombre important de réunions tenues dans le cadre des réflexions sur le SCoT (de l'ordre de 150) et l'important travail mené en amont notamment avec les opérateurs de l'immobilier (promoteurs principalement) pour exposer les règles devant être respectées. Ce cadrage semble avoir été de nature à faciliter le déroulement des opérations.

Par ailleurs, l'agglomération a engagé une concertation approfondie avec les communes. Elle disposait de deux atouts pour une coopération efficace : le besoin de déterminer en pleine concertation l'itinéraire de la nouvelle ligne de tramway d'une part et la volonté de prendre en compte les projets définis dans les POS/PLU par les communes. Pour autant, l'agglomération affichait sa volonté de réduire la consommation d'espace et de poursuivre la politique ambitieuse menée en matière de création d'offres de logement.

## STRUCTURE D'ELABORATION

La Communauté d'agglomération a approuvé le SCoT. L'élaboration a été menée par une équipe de projet constituée à l'origine de deux cadres A+. Elle dispose de 19 agents aujourd'hui. Cette évolution témoigne ainsi de l'importance prise par l'agglomération dans la politique territoriale d'aménagement.

Le territoire du SCoT a été divisé en six secteurs. Le conseil communautaire est composé de 90 membres. L'absence d'agence d'urbanisme est à souligner. Elle a généré une importante commande d'études thématiques à des bureaux d'études externes.

L'État est intervenu en association dans le cadre du PAC (Porter à connaissance, réactualisé à plusieurs reprises) et dans son « Dire » qui explicitait une partie des enjeux stratégiques.

La communauté d'agglomération, structure porteuse du SCoT a débuté ses travaux d'élaboration par une phase d'études de définition permettant à trois équipes de présenter des hypothèses et des scénarii d'évolution de l'agglomération. Parmi les trois équipes, les urbanistes Reichen et Mangin ont candidaté. L'agglomération a choisi Reichen à l'unanimité en 2006.

La Communauté d'agglomération a mis en place deux structures chargées de suivre le pilotage de l'élaboration du SCoT : un comité d'Orientation Générale composé des 31 maires des communes membres de l'EPCI et un comité de pilotage technique associant les services urbanismes des collectivités et les collaborateurs techniques au sein des PPA.

### CONCERTATION

délibération initiale relative à la concertation

#### Personnes Publiques Associées, quelle association ?

L'élaboration du SCoT n'a pas donné lieu à des réunions spécifiques entre les PPA. Toutefois, le nombre de réunions recensées dans le cadre de cette phase permettant notamment l'expression des PPA est évalué à 150 selon le vice-président de la communauté d'agglomération. Il n'a pas été constaté de réunions propres aux PPA.

Si l'État a contribué par son *porter à connaissance* au diagnostic du territoire, puis par ses réactualisations ou compléments successifs, il n'a pas pu être exhaustif dans la mesure où l'agglomération de Montpellier et sa direction de l'aménagement en particulier disposaient d'une très bonne connaissance des forces et des faiblesses du territoire.

Les services du **Conseil général** ne paraissent pas, aux dires des interlocuteurs de la mission, avoir joué un rôle très significatif. Toutefois, il convient de signaler que l'Assemblée départementale avait pris soin d'élaborer quelques années avant le début des travaux du SCoT un plan stratégique départemental intitulé Hérault 2005. Celui-ci identifiait une zone comprenant Montpellier. Il affichait du point de vue départemental les enjeux de ce territoire. Cette contribution de fait aux réflexions sur le territoire de SCoT a vraisemblablement été prise en compte mais les divergences apparues entre le président du Conseil général et le président de l'agglomération Montpelliéraise n'ont pas permis de déterminer l'influence réelle de ce document.

Enfin, l'élaboration en parallèle du SCoT et du schéma départemental d'équipement commercial a conduit à de nombreux va-et-vient entre la CCI et la Communauté d'Agglomération pour aboutir à une vision partagée des besoins du territoire dans ce domaine. La coïncidence des calendriers a conduit les deux structures à rechercher un accord sur le fond afin de ne pas menacer les deux projets.

La **chambre d'agriculture** a effectué en concertation avec l'agglomération une analyse de la valeur des terres agricoles examinant l'intérêt agronomique, l'espérance de vie des agriculteurs, le niveau de rentabilité économique des terres, leur situation au regard des pressions liées à la périurbanisation. Ce travail a été intégré par la communauté d'agglomération sans qu'il soit possible d'en trouver trace. Il apparaît qu'il ait pu être utilisé comme élément de discussion entre les élus de l'agglomération et les communes sur la question de la localisation des futurs projets.

### L'État

Les services de l'État ont été associés dès le départ au processus d'élaboration. Ils ont rempli leur obligation réglementaire (porter à connaissance) et ont livré un DIRE à vocation stratégique. Mais la DDE a indiqué à la mission la bien meilleure connaissance du territoire possédée par les services de la Communauté d'Agglomération compte tenu des moyens dont celle-ci s'est dotés.

Les réunions entre la DDE et l'agglomération se sont tenues à un rythme régulier (tous les deux mois) afin d'assurer l'échange entre les deux autorités.

### Le conseil général

Le conseil général de l'Hérault avait de son côté mené une réflexion territoriale départementale dans le cadre d'un plan intitulé « Hérault 2005 ». L'un des secteurs visés concernait l'agglomération Montpelliéraine. Si le directeur du pôle aménagement durable des territoires au sein du conseil général a fait part d'une contribution « consistante » du conseil général au SCoT de Montpellier, il n'a pas été possible à la mission de préciser l'apport de cette contribution. Toutefois, la partie du schéma Hérault 2005 applicable au territoire métropolitain traitait à titre principal de l'habitat et de la mobilité. « Habiter sans s'étaler » était le titre de la problématique principale posée par le conseil général quant aux enjeux de ce territoire. Par ailleurs, le document élaboré en 1998 par l'assemblée départementale mettait en avant une série de projets structurants. Par ailleurs, les services du conseil général sont intervenus quant à la définition des projets d'axe de circulation dans l'agglomération et à la notion de routes durables.

## La chambre d'agriculture

Impliquée assez tôt dans la démarche de SCoT la Chambre d'agriculture a contribué à une analyse de la valeur des terres agricoles examinant l'intérêt agronomique des terres, l'espérance de vie des exploitants, le niveau de rentabilité économique des terres cultivées, leur situation au regard des pressions liées à la périurbanisation. Ce travail a été intégré par l'agglomération sans qu'il soit possible d'en trouver trace. Il semble qu'il ait pu servir à échanger entre les élus de l'agglomération et ceux des communes sur la question de la localisation des projets futurs.

## La Chambre de commerce et d'industrie

La CCI a échangé avec l'agglomération dans le cadre du SCoT mais aussi du schéma départemental d'équipement commercial. Un conflit entre les deux organes a vu le jour assez vite concernant un des projets de l'agglomération, le complexe commercial ODYSSEUM. Les commerçants locaux d'un autre complexe Polygone ont manifesté via la Chambre de commerce leur hostilité au projet communautaire. Après cet épisode, la CCI et la communauté d'agglomération se sont rapprochées et ont trouvé un consensus entre elles.

## Consultation : quelle place pour la population ?

Si une publication régulière a bien été distribuée à la population, celle-ci est restée peu mobilisée sur les enjeux du SCoT tout au long de son élaboration. Des réunions publiques par secteurs ont été organisées. Elles ont rassemblé des acteurs associatifs, des élus locaux mais n'ont guère mobilisé la population ou même de vraies oppositions au projet de SCoT ou à ses orientations. Dans la mesure où l'objectif même du document visait à réduire sensiblement la consommation d'espace et à mieux desservir le territoire par les transports collectifs, il semble avoir su constituer une forme de consensus apparent au sein de la population.

Lors de l'enquête publique 600 contributions ou remarques ont émané de la population. 10 % d'entre elles avaient trait au SCoT proprement dit.

## CONCERTATION AVEC D'AUTRES ACTEURS

### Les communes

Les communes de l'agglomération ont été pour l'essentiel appelées à donner leur point de vue au démarrage en traduisant leur projet et leurs enjeux lors d'une phase de traduction de leur PLU aux élus et aux techniciens de l'agglomération. Des réunions avec les élus municipaux ont été tenues dans le cadre de chacun des six secteurs identifiés dans le SCoT. Toutefois, il convient de remarquer que

six communes ont choisi de quitter le SCoT en 2004. Le choix résultait notamment de la jurisprudence du Conseil d'État sur la création de la communauté d'agglomération et sur le vote d'un amendement facilitant à titre exceptionnel et pour une durée limitée la sortie de communes d'une communauté d'agglomération.

Les communes mettaient notamment en cause ce qu'elles considéraient comme une volonté hégémonique de Montpellier. Le vice-président de l'agglomération définit de manière positive les relations avec les communes dans la mesure où non seulement l'EPCI les a écouté quant à leurs projets communaux, mais il rappelle l'élaboration collective et le vote unanime des délégués communautaires sur le SCoT. Il ajoute l'importance que l'agglomération attache à ne financer que les projets engagés par les communes dans le respect strict du SCoT. La réalisation des infrastructures de la nouvelle ligne du tramway a incontestablement pesé dans les arbitrages entre l'agglomération et ses membres.

Les communes se trouvent donc dans une situation de faible autonomie par rapport à l'agglomération pour la mise en œuvre de leurs projets propres. L'ingénierie active que pratique la communauté allant jusqu'à remplacer la prestation autrefois effectuée par les services de l'État dans l'accompagnement des politiques locales constitue pour l'agglomération un outil extrêmement important de contrôle voir d'impulsion des politiques locales.

### Conseil local de développement

Si celui-ci est décrit par l'agglomération comme ayant été associé à une partie importante des travaux d'élaboration du SCoT. La délibération du conseil communautaire tirant le bilan de la concertation n'évoque l'intervention du conseil local de développement qu'à deux reprises (5 novembre et 8 décembre 2004) et à un mois d'intervalle afin de rendre un avis sur les « enjeux et objectifs » du SCoT. Si le premier vice-président de l'agglomération en charge du SCoT reconnaît que le conseil de développement a joué un rôle des plus modestes, il indique toutefois que la plupart de ses membres siégeaient déjà dans les commissions consultatives existantes et qu'à ce titre donnaient leur avis sur les projets en cours.

### LA DÉMARCHE D'INTER-SCoT

Impulsée par les services de l'État et notamment par le préfet, la démarche inter-SCoT visait au départ à sensibiliser les élus au besoin d'une réduction sérieuse de la consommation d'espace. En effet, entre 1970 et 1990, les communes de l'Inter-SCoT avaient consommé davantage d'espace en étalement urbain que dans

les 1970 années précédentes. La démarche d'Inter-SCoT a véritablement été concrétisée en accompagnement du départ de six communes de l'agglomération en 2004. Le préfet souhaitait à l'époque intéresser les élus à des enjeux à long terme pour le territoire. La politique de l'eau a ainsi été appréhendée dans ce cadre pour dégager des solutions structurantes aux problèmes constatés.

L'Inter-SCoT se réunit donc en Comité de pilotage sous l'égide du préfet. Des ateliers techniques travaillent en tant que de besoin sur des thématiques plus spécifiques.

### CONTENU DU SCoT

Le SCoT de l'agglomération de Montpellier est un outil à forte valeur pédagogique. Sa forme permet une interprétation aisée lors des débats sur les PLU des communes. Les objectifs affichés sont importants et confortent la croissance très significative enregistrée depuis plus de deux décennies. 40.000 logements sont ainsi projetés. Sur les 43 850 ha du territoire, 10 650 ha étaient artificialisés, 30 300 devaient au terme du SCoT être classés au titre des espaces agricoles en vertu du nouveau SCoT. 2 900 ha ont été classés au titre des espaces urbanisables selon le SCoT. La croissance de l'étalement urbain est réduite de moitié au regard du rythme de consommation de terres agricoles dans la dernière décennie.

### rôle du bureau d'études

La participation des bureaux d'étude à l'élaboration du SCoT a été extrêmement ponctuelle, guidée en général par des considérations d'approfondissement de certains sujets (déplacements, logement, disponibilités foncières, etc.).

### rôle de la structure technique de l'EPCI

La structure technique de la Communauté d'agglomération a porté l'élaboration du SCoT.

### APPROPRIATION, PROJET PARTAGÉ ?

L'appropriation des données du SCoT par les acteurs du territoire est en apparence forte. L'absence de contestation du document au demeurant très volontariste et élaboré à marche forcée peut surprendre, mais elle s'explique principalement par les moyens opérationnels que la communauté d'agglomération a su mobiliser pour rendre concrètes les dispositions du document. Certaines communes ont plus récemment manifesté des désaccords avec l'interprétation du SCoT par les services communautaires mais elles ont dû

composer avec un EPCI puissant et structuré. Elles n'ont pas pu faire évoluer la règle et ont au plus bénéficier d'aménagements mineurs de projets communautaires. L'absence de critique du SCoT par les autres acteurs du territoire laisse à penser qu'il traduit une vision partagée.

## LE SUIVI DU SCoT

### **bilan annuel et champs couverts par celui-ci**

Aucun bilan annuel du SCoT n'a été publié. Si les services de l'agglomération indique pratiquer en interne un bilan du SCoT ce document ne fait l'objet d'aucune mesure de publicité. Les services de la DDEA ont indiqué à la mission ne pas connaître d'indicateurs de suivi.

La communauté d'agglomération a choisi délibérément de construire avec ses communes membres une relation, un lien de partenariat laissant aux services de l'État la charge de mettre en exergue les politiques communales qui s'écarteraient du SCoT. En revanche, l'agglomération s'efforce de mettre en œuvre dans la phase opérationnelle d'application du SCoT les critères de densité des habitations tels que définis dans le SCoT.

Le suivi du SCoT est dans les faits assurés par les services opérationnels de la communauté qui gèrent ou suivent de près tous les projets à venir ou en cours. A cet égard, il convient de préciser que 65% des espaces urbanisables dans le SCoT font l'objet de projets urbains.

A cet égard, il faut souligner une forme de concertation menée par la Communauté d'agglomération afin d'associer les acteurs de la promotion immobilière au besoin de traiter de manière concertée les projets figurant dans le périmètre communautaire. L'absence de forte concurrence entre les acteurs renforce une nouvelle fois la soumission des différentes parties aux décisions communautaires.

## **Observatoire**

Il n'y a pas actuellement de projet d'observatoire.

La communauté d'agglomération est actuellement sensibilisée aux enjeux de construire un territoire plus vaste. En avril 2008, elle a cherché à rassembler six autres EPCI représentant 600 000 habitants, pour l'heure sans succès.

## PERSONNES RENCONTREES

Visite à Montpellier les 22 et 23 octobre 2009

Entretiens avec :

M. Michel BESOMBES Directeur délégué départemental

Mme DOLLE SAT Est/ DDE34

Mme Agathe ANDRE-DOUCE ; SAT Est/ DDE 34

M. PERISSIN FABERT conseil général

Mme SCHOENIG Chargée d'études PLU ; SAT Est/DDE 34

Mme CAFFIAUX Chargée d'études PLU ; SAT Est/DDE 34

M. Jean-Pierre MOURE vice-président de la Communauté d'Agglomération

M. ROUBIEU directeur de l'aménagement à la Communauté d'Agglomération

## CONCLUSION

Le SCoT de l'agglomération de Montpellier est bâti et porté par une structure (la communauté d'agglomération) qui dispose des moyens opérationnels. Si 17 ZAC sont en cours à Montpellier et une quinzaine sur le reste du territoire, il faut y voir la volonté des élus de mettre rapidement en application les projets ou les orientations du SCoT. L'assistance des services communautaires aux communes n'est pas fictive. Sans conduire à un dessaisissement des communes, elles sont épaulées de la conception à la réalisation par l'agglomération dont le service aménagement est passé de 2 à 18 personnes entre la phase d'élaboration du SCoT et la phase de réalisation.

Est ainsi incarné le volet de programmation des équipements et des projets qui figurait dans la première version du projet de loi de mobilisation pour l'environnement (remplacement du Document d'Orientations Générales du SCoT par un Document d'Orientation et de Programmation). Les dernières évolutions du texte ont substitué au terme de programmation la notion d'objectifs qui n'établit donc pas de lien direct entre la structure qui élabore le SCoT et celle qui le mettra en œuvre. Mais ce débat n'est sans doute pas terminé. Annexe

## Annexe 5. Le SCoT de l'agglomération de Bordeaux

L'objet de la rencontre à la DDE de Gironde, était de vérifier si les enseignements dégagés lors des précédents audits se retrouvaient dans la démarche du SCoT de Bordeaux .

La rencontre avec les responsables du service urbanisme, aménagement et développement local (SUADEL) de la DDE) et la personne de l'Agence d'urbanisme A'urba qui assure la maîtrise d'œuvre pour le compte du syndicat mixte du schéma directeur de l'aire métropolitaine de Bordeaux (SYSDAU), a permis de faire ressortir les aspects les plus significatifs de l'élaboration et du suivi du SDAU depuis son approbation le 26/09/2001.

Le document approuvé est le SDAU valant SCoT , car paru avant la loi SRU, mais devant être révisé au bout de 10 ans.

Il concerne 93 communes de l'aire métropolitaine bordelaise, dont la CUB (27 communes).

La décision de révision a été prise fin 2007 , mais avec des difficultés pour boucler le budget nécessaire.

L'État dont la participation au fonctionnement de l'A'URBA, maître d'œuvre du SDAU et de sa révision pour le compte du SYSDAU est moins présent qu'au moment de son élaboration, sa participation au budget de l'agence d'urbanisme étant passée de 28% à 5%. Les principaux partenaires de l'A'URBA sont la CUB et le Conseil Général de Gironde.

L'État a toutefois contribué au lancement de la révision par une note d'enjeu particulière en 2008 venant compléter le dire de l'État.

Lors de l'élaboration du SDAU, celle-ci s'est faite à partir des plans communautaires en cours (PDU, PLH, ..) qui ont convergé à l'intérieur du SDAU.

Mais le travail a surtout été réalisé entre l'A'URBA et les élus, la concertation avec les PPA se faisant sous forme de réunions bilatérales. Seule la chambre d'agriculture a fortement participé à cette élaboration en raison d'une identification des terres viticoles dans le SDAU, pour leur conservation (on utilise même le terme de sacré).

## Conseil général de l'environnement et du développement durable

L'ensemble du pilotage s'est fait avec quelques élus membres du bureau du SYSDAU et A'URBA, les territoires périphériques étant sur la défensive face à la CUB.

Il en a résulté un manque de structuration territoriale hors la CUB . ainsi qu'un manque de stratégie et une tendance à différer le mesures nécessaires face à la pression urbaine en la reportant au delà des limite du SDAU.

Le travail d'A'URBA consiste à accompagner les communes périphériques pour mettre leur PLU en conformité.

Il n'y a pas eu de suivi ni de mesure des retombées.

Il n'y a pas de Conseil de Développement associé au SYSDAU.

Il est intéressant de faire un parallèle entre les concertations menées par la CUB et par le SYSDAU pour la révision de leurs documents stratégiques respectifs.

La CUB a élaboré son document communautaire à partir d'ateliers thématiques et d'ateliers territoriaux qui ont permis de découper la CUB en 7 secteurs d'intérêt communautaire associant une partie du centre et sa périphérie . Le travail a été mené en fédérant les services de l'État , les services de la CUB, l'A'UBA et les élus du SYSDAU, ces derniers assurant le relai vers les autres élus non participants sur les choix stratégiques.

Les 8 ateliers thématiques ont été constitués à partir des différents documents cadres de la planification urbaine. Ils ont associé les PPA.

Le travail pendant un an a permis d'élaborer des choix de façon concertée par imbrication des intentions territoriales et celles issues des ateliers thématiques.

Cette méthode a permis la mise en commun des orientations communautaires.

Il n'y a pas eu de démarche similaire concernant le SCoT

La CUB n'a pas été éclatée en secteurs territoriaux .

Il a été mis en place 4 ateliers territoriaux (CUB + 3 périphériques) calés sur les EPCI , recréant ainsi des débats autour de territoires de la CUB ou hors CUB.

Le travail d'A'URBA se fait dans les ateliers territoriaux périphériques avec des élus uniquement, et sous pilotage d'un élu prédominant membre du bureau du SYSDAU.

Les orientations des travaux sont parties du diagnostic élaboré par l'agence d'urbanisme.

Des ateliers thématiques ont également été mis en place dans lesquels les PPA sont associées.

## Conseil général de l'environnement et du développement durable

Un comité technique s'est toutefois constitué (hors élus) associant l'A'URBA, Services de l'État et PPA, qui se réunit tous les mois ½. La DDE ne considère pas ces rencontres comme de la concertation mais plutôt de l'information de l'A'URBA et du SYSDAU vers les autres participants.

Pour ce qui est de l'association des autres partenaires de la gouvernance à cinq, celle-ci, en l'absence de Conseil de Développement, se résume à deux réunions publiques visant à restituer le diagnostic établi par l'A'URBA et les orientations issues des ateliers territoriaux.

Il n'y a aucun réseau de partenaires mais simplement des échanges occasionnels avec eux, menés essentiellement par l'A'URBA.

La question de la révision du SCoT qui doit être faite fin 2010 en intégrant les dispositions du Grenelle I et anticipant sur celles du Grenelle II, est un sujet de débat non encore tranché au sein du SYSDAU.

Certains élus n'y voient qu'un simple toilettage du SDAU de 2001, d'autres souhaitent avoir une vision plus stratégique et de long terme. Il s'agit essentiellement des élus de la CUB.

Ce débat est exacerbé par le projet de réforme territoriale et la vision métropole qu'elle porte pour l'aire bordelaise.

Nombre d'élus de la périphérie étant contre la vision métropole, l'ambigüité n'est pas tranchée entre la CUB et sa périphérie sur les principes d'aménagement impliqués par la croissance urbaine.

Pour résumer, la gouvernance dans l'élaboration puis la révision du SDAU de Bordeaux se résume à un débat et peut-être même une opposition entre les élus du centre et ceux de la périphérie sur la vision à long terme de l'évolution de l'aire métropolitaine, débat auquel ni les représentants de la société civile, ni les services de l'État ne sont appelés à participer. Seules les PPA sont consultées dans le cadre d'échanges occasionnels.

Ce constat est lié selon la représentante de l'A'URBA qui assure le suivi technique de la révision à la trop faible structure d'orientation constituée par les membres du bureau du SYSDAU (une douzaine pour 93 communes) et à l'approche différente des stratégies à venir au regard de la métropole bordelaise entre élus de la CUB et ceux de la périphérie.

Cette situation est particulièrement contrastée avec celle de la CUB qui dans le cadre de sa révision du PLU a engagé une large concertation.

## Annexe 6. Élaboration des SCoT, principes théoriques

(Les références données sont celles du code de l'urbanisme)

<b>Administration de l'État</b>	
Prefet	Publie le périmètre du SCoT après avoir vérifié qu'il permet la mise en cohérence des questions d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de déplacements et d'environnement (L.122-3. IV) Peut être associé à l'élaboration (à l'initiative du président EP ou à sa demande) (L.121-4 et L.122-6) Est consulté pour avis sur le projet de Schéma (L.122-8) Donne son accord sur les dispositions du chapitre individualisé valant SMVN (L.122-8-1)
<b>Collectivités locales</b>	
Collectivité concernée (EPCI ou Syndicat mixte)	Élabore et approuve le SCoT (L.122-4 ; L.122-8)
Département	Est associé à l'élaboration (à l'initiative du président EP ou à sa demande) (L.121-4 et L.122-6) ; est consulté à sa demande (L.122-7) ; est consulté pour avis sur le projet de Schéma (L.122-8)
Région	Est associée à l'élaboration (à l'initiative du président EP ou à sa demande) (L.121-4 et L.122-6) ; est consultée à sa demande (L.122-7) ; est consultée pour avis sur le projet de Schéma (L.122-8)
Pdt EPCI ou Maire voisins	Est consulté à sa demande (L.122-7) ; est consulté pour avis sur le projet de Schéma (L.122-8)
Autorités compétentes en matière d'organisation de transports urbains	Sont associés à l'élaboration (L.121-4) ; sont consultés pour avis sur le projet de Schéma (L.122-8)
EPCI compétent en matière de PLH	Est associé à l'élaboration (L.121-4) ; est consulté pour avis sur le projet de Schéma (L.122-8)
Organismes de gestion des PNR et des PN	Sont associés à l'élaboration (L.121-4) ; sont consultés pour avis sur le projet de Schéma (L.122-8)
<b>« Entreprises »</b>	
CCI	Est associée à l'élaboration (L.121-4) ; est consultée pour avis sur le projet de Schéma (L.122-8)
Chambre des métiers	Est associée à l'élaboration (L.121-4) ; est consultée pour avis sur le projet de Schéma (L.122-8)

## Conseil général de l'environnement et du développement durable

Chambre d'agriculture	Est associée à l'élaboration (L.121-4) ; est consultée pour avis sur le projet de Schéma (L.122-8)
Représentants de la profession agricole	Sont associés à la concertation selon les modalités arrêtées par le Pdt EPCI (L.300-2)
Sections régionales de la conchyliculture	Sont associées à l'élaboration (L.121-4) ; sont consultées pour avis sur le projet de Schéma (L.122-8)
<b>Associations</b>	
Tout organisme ou association ayant compétence en matière d'habitat, d'urbanisme, de déplacements, d'aménagement ou d'environnement	Est associé à la concertation selon les modalités arrêtées par le Pdt EPCI (L.300-2) Son avis peut être recueilli par le Pdt EPCI (L.122-7)
Associations locales d'usagers agréées	Sont associés à la concertation selon les modalités arrêtées par le Pdt EPCI (L.300-2) Sont consultées à leur demande (L.121-5) pour l'élaboration et sur le projet de schéma (L.122-8) (R.121-5)
Associations agréées, mentionnées à l'article L141-1 du code Envt	Sont associés à la concertation selon les modalités arrêtées par le Pdt EPCI (L.300-2) Sont consultées à leur demande (L.121-5) pour l'élaboration et sur le projet de schéma (L.122-8)
<b>Citoyens de base</b>	Sont associés à la concertation selon les modalités arrêtées par le Pdt EPCI (L.300-2) Peuvent émettre un avis dans le cadre de l'enquête publique (art L.122-10, *R.122-10)

## Annexe 7. Glossaire des acronymes

<b>Acronyme</b>	<b>Signification</b>
A'URBA	Agence d'urbanisme Bordeaux métropole Aquitaine
ADTC	Association pour le développement des transports en commun
AJDA	Actualité Juridique du Droit Administratif
CA	Communauté d'agglomération
CCI	Chambre de commerce et d'industrie
CDRA	Contrat de développement de Rhône-Alpes
CE	Conseil d'État
CESR	Conseil économique et social régional
CETE	Centre d'études techniques de l'équipement
CGT	Confédération générale du travail
CLD	Conseil local de développement
CLESE	Conseil local économique, social et environnemental
COMOP	Comité opérationnel (Grenelle)
CU	Code de l'urbanisme
CUB	Communauté urbaine de Bordeaux
DATAR	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (1963-2005)
DDE	Direction départementale de l'équipement
DDEA	Direction départementale de l'équipement et de l'agriculture
DOG	Document d'orientations générales
DOP	Document d'orientations et de programmation
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPF	Établissement public foncier
FNAUT	Fédération nationale des associations d'usagers des transports

## Conseil général de l'environnement et du développement durable

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
FRAPNA	Fédération Rhône-Alpes de protection de la nature
GGPME	Confédération générale du patronat des petites et moyennes entreprises
GRALE	Groupement de recherches sur l' administration locale en Europe
GRIDAUH	Groupement de recherches sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat.
HLM	Habitation à loyer modéré
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
LOADT	Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (loi du 25/06/1999)
LOF	Loi d'orientation foncière (loi du 30/12/1967)
LPO	Ligue de protection des oiseaux
MEDEF	Mouvement des entreprises de France
PAC	Porter à connaissance
PADD	Projet d'aménagement et de développement durable
PDG	Président directeur général
PDU	Plan des déplacements urbains
PEESB	Plan stratégique économique et social de Barcelone
PLH	Programme local de l'habitat
PLU	Plan local d'urbanisme
POS	Plan d'occupation des sols
PPA	Personne publique associée
PRG	Piano regulatore generale (Italie)
SADRACM	Syndicat d'aménagement et de développement de la région Aix-les-Bains, Chambéry, Montmélian
SAT	Service Aménagement territorial (DDE Charente Maritime)
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SDAU	Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme

## Conseil général de l'environnement et du développement durable

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
SDRIF	Schéma directeur de la région Ile de France
SMPR	Syndicat mixte du Pays Rochefortais
SMVM	Schéma de mise en valeur de la mer
SPAT	Service de planification et d'aménagement des territoires (DDE Savoie)
SRU	Solidarité et renouvellement urbain (loi du 13/12/2000)
SUADEL	Service urbanisme, aménagement et développement local (DDE Gironde)
SYSDAU	Syndicat mixte du schéma directeur de l'aire métropolitaine bordelaise
ZAC	Zone d'aménagement concerté
ZAP	Zone agricole protégée

Ressources, territoires, habitats et logement  
Énergie et climat Développement durable  
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent  
pour  
l'avenir**

Conseil général de l'Environnement  
et du Développement durable

7<sup>e</sup> section – secrétariat général

bureau Rapports et Documentation

Tour Pascal B - 92055 La Défense cedex

Tél. (33) 01 40 81 68 12/45

n°- 006766-04

09 février 2010

# GOUVERNANCE À 5 DANS L'ÉLABORATION ET LA MISE EN OEUVRE DES PLANS DE PRÉVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES

Ressources, territoires, habitats et logement  
Énergie et climat Développement durable  
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

Présent  
pour  
l'avenir



Ministère de l'Énergie, de l'Énergie,  
du Développement durable et de la Mer  
en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat

**CONSEIL GÉNÉRAL  
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE**

**Rapport n° : 006766-04**

**GOUVERNANCE À 5 DANS L'ÉLABORATION ET  
LA MISE EN OEUVRE DES PLANS DE  
PRÉVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES**

établi par  
**Marc GRIMOT**  
Ingénieur général des mines

**09 février 2010**

## TABLE DES MATIÈRES

<b>RÉSUMÉ.....</b>	<b>7</b>
<b>1. GOUVERNANCE PARTAGÉE ET PRÉVENTION DES POLLUTIONS ET DES RISQUES TECHNIQUES.....</b>	<b>8</b>
<b>2. PPRT : LES PRINCIPES.....</b>	<b>9</b>
2.1. Objet des plans de prévention des risques technologiques.....	9
2.2. Acteurs du PPRT et domaines de compétences.....	9
2.3. Importance du dialogue local et démarche d'appropriation du risque.....	10
2.4. Concertation.....	10
2.5. Association.....	11
2.6. Rôle spécifique du CLIC.....	11
<b>3. PPRT : LA PRATIQUE.....</b>	<b>13</b>
3.1. L'élaboration des PPRT.....	13
3.2. Participation des riverains au débat.....	14
3.3. Travail et sécurité.....	15
3.4. Financement des travaux sur le bâti existant.....	16
3.5. CLIC et SPPPI.....	16
<b>4. CONCLUSION ET PROPOSITIONS.....</b>	<b>17</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>19</b>
1. Liste des personnes consultées.....	20
2. Lettre de mission.....	21

## RÉSUMÉ

Dans le cadre d'une mission relative à l'application de la gouvernance partagée dans les méthodes de concertation nationale et locale, il a été souhaité l'examen notamment du cas particulier des PPRT qui fait l'objet du présent rapport

**Résumé :** *La loi du 30 juillet 2003 introduisant les plans de prévention des risques technologiques (PPRT) et ses textes d'application sont de véritables modèles quant à la gouvernance partagée tant en matière de risques industriels qu'en matière d'urbanisme. Elle s'inscrit dans une longue culture de concertation en matière d'environnement industriel. Dans la pratique, l'élaboration des PPRT n'a été officiellement prescrite par arrêté préfectoral que pour la moitié d'entre eux environ, fort peu sont achevés, la réflexion se poursuit au plan national notamment suite à la récente table ronde sur les risques industriels, un retour d'expérience est en cours à l'INERIS et la présente note doit donc rester très modeste dans ses observations, mais il semble que, jusqu'à présent, la gouvernance à cinq se heurte souvent, dans l'élaboration des PPRT, à des atavismes nationaux (culture d'opposition plutôt que de proposition, réticence à l'information et au dialogue, difficulté à mettre la répartition des frais en harmonie avec les responsabilités, ...). Quelques suggestions sont présentées pour que la poursuite de la démarche contribue à faire évoluer ces atavismes.*

**Propositions :** *Les plus importantes concernent un nécessaire renforcement du cadrage par la DGPR de la concertation avec les riverains :*

- *alignement des sites internet dans toutes les régions sur un modèle présentant au moins les commodités de celui mis au point en Aquitaine (synthèses intelligibles par tout un chacun, plans facilement lisibles, informations techniques et réglementaires ainsi que sur les débats en cours, possibilité de poser des questions ou de faire des commentaires),*
- *rappel aux services préfectoraux que leur coopération est indispensable pour éviter des « oublis » dans la composition des CLIC,*
- *généralisation d'une offre de formation minimale pour les membres des CLIC,*
- *approfondissement et élargissement de la culture de concertation développée depuis plus de trente ans en matière d'environnement industriel, culture dont les outils spécifiques ont fait leur preuve et doivent absolument être préservés.*

*Il paraîtrait également important de poursuivre la réflexion quant à la représentativité comparée des différents modes de consultation du public (concertation avec les élus locaux, réunions publiques, site internet, enquête publique, sondage, référendum local, ...) en faisant une distinction :*

- *selon qu'il sont ou non bidirectionnels,*
- *selon qu'ils exigent ou non un acte positif et donc une motivation suffisante.*

*Il est enfin recommandé de mettre un terme aux dysfonctionnements inter-services, notamment entre inspection des installations classées et inspection du travail, de privilégier des conventions tripartites industriels – Etat - collectivités territoriales pour le financement des travaux sur le bâti existant, d'encourager une complémentarité fructueuse entre CLIC et SPPPI.*

## 1. GOUVERNANCE PARTAGÉE ET PRÉVENTION DES POLLUTIONS ET DES RISQUES TECHNIQUES

Les dispositions du Code de l'environnement ont pour objet non seulement la protection de la nature et des paysages mais aussi la sécurité, la santé et la tranquillité de chacun. Par exemple l'article L. 220-1 prévoit que « l'État et ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs établissements publics ainsi que les personnes privées concourent, chacun dans le domaine de sa compétence et dans les limites de sa responsabilité, à une politique dont l'objectif est la mise en œuvre du droit reconnu à chacun à respirer un air qui ne nuise pas à sa santé », et il en va de même dans les autres domaines.

Pour ce qui concerne les pollutions et les risques techniques, l'un des principaux éléments de leur prévention est constitué par la réglementation des installations classées (livre V, titre Ier du Code l'environnement et textes d'application). Renovée en 1976 et régulièrement mise à jour depuis, cette réglementation permet notamment de subordonner l'exploitation des installations les plus dangereuses et les plus polluantes au respect de prescriptions rédigées spécialement pour chaque installation et fixant notamment des obligations de résultat. La surveillance de ces installations donne lieu à des visites tant périodiques qu'imromptues et les prescriptions sont adaptées chaque fois que nécessaire, notamment lors de progrès dans les moyens de prévention ou lors de changements dans les usines, entrepôts ou élevages concernés. Malgré les inévitables différences d'une région à l'autre et d'une branche d'activité à l'autre, ce système a fait depuis une trentaine d'années la preuve de son efficacité globale en contribuant notamment à la restauration de la qualité des cours d'eau français, en faisant baisser les rejets atmosphériques des sources fixes et en réduisant les risques technologiques de milliers d'établissements même s'il n'a pu empêcher l'explosion d'AZF.

Cette efficacité n'est pas seulement due à la compétence technique de la police des installations classées, à sa bonne organisation et à la clarté de ses objectifs. Elle trouve aussi son origine dans des structures de concertation, dont les premières ont été les Secrétariats permanents pour la prévention des pollutions industrielles (SPPPI), réunissant quatre « collèges » : élus, industriels, administrations et agences, et enfin « personnalités qualifiées » (notamment associations et syndicats), avec un certain nombre de commissions spécialisées. Les deux premiers ont été créés dans les années 70 sur Fos-Berre et en Basse-Seine pour gérer des situations de crise et ont été suivis d'une quinzaine d'autres, extension géographique, champ d'action et mode de fonctionnement étant adaptés à chaque situation. Cette diversité rend difficile un bilan transversal mais, comme le constate un rapport conjoint CGIET – CGEDD en cours d'achèvement, industriels, élus, associations et représentants de l'Etat s'accordent pour constater que les SPPPI peuvent contribuer à réduire les émissions polluantes et à améliorer la prévention des risques majeurs, grâce notamment à l'accélération de certaines procédures réglementaires et à l'efficacité d'un autre mode d'incitation (respect d'objectifs fixés collectivement, argumentaire des associations et des collectivités, pression « amicale » d'entreprises concurrentes, information diffusée dans la presse locale, ...). Le représentant de l'Etat peut alors se trouver en situation d'arbitre. Alors que, dans la plupart des cas, les structures de concertation sont consultées sur des projets complets élaborés par l'administration ou un exploitant dans un but précis, les SPPPI peuvent constituer des centres d'initiative et des lieux d'élaboration de projets, prolongeant ainsi l'action régaliennne là où elle est insuffisante.

Cette dynamique a conduit au développement d'une culture de concertation en matière d'environnement industriel, que l'on retrouve, après les SPPPI, dans les CLIS, les CLIC et les modalités d'élaboration des Plans de Prévention des Risques Technologiques (PPRT).

## 2. PPRT : LES PRINCIPES

### 2.1. OBJET DES PLANS DE PRÉVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES

Introduits par la loi du 30 juillet 2003, les plans de prévention des risques technologiques ou PPRT ont pour objet de limiter les effets d'accidents susceptibles de survenir dans les établissements SEVESO à haut risques dits AS et les stockages souterrains. Ils ont donc vocation à résoudre les situations difficiles héritées du passé autour de ces établissements et à mieux encadrer l'urbanisation future.

Au dernier recensement, plus de 400 PPRT sont à mettre en place (PPRT « mono-établissement » ou PPRT de zone) concernant plus de 600 établissements industriels et plus de 900 communes.

Si l'élaboration et l'approbation du PPRT sont de la responsabilité de l'État, la réglementation de l'occupation du sol est un domaine de compétences relevant, en général, des communes. Cette réglementation dépend largement du niveau d'aléa généré par les établissements industriels présents sur le territoire.

Le dialogue entre l'État, les élus, les industriels et les autres acteurs locaux est donc indispensable avant, pendant et même après le déroulement de la procédure. Les échanges se situent à plusieurs niveaux et doivent contribuer à développer une démarche d'appropriation du risque. Ils s'appuient principalement sur deux modes d'action : la concertation et l'association.

Les principes de la gouvernance à cinq tant en matière de risques industriels qu'en matière d'urbanisme sont de ce fait très présents tant dans la loi du 30 juillet 2003 (articles L. 515-15 à L. 515-25 du Code de l'environnement) que dans ses textes d'application (articles R. 515-39 à 515-50 du même Code précisant les modalités d'élaboration et de concertation et R. 125-23 à 125-36 consacrés à l'information des acquéreurs et des locataires de biens immobiliers) et dans les circulaires du 3 octobre 2005 et du 3 mai 2007, comme le montrent les extraits ci-après du « guide méthodologique » PPRT disponible sur le site internet du MEEDM.

### 2.2. ACTEURS DU PPRT ET DOMAINES DE COMPÉTENCES

- L'État, représenté par le préfet, est en charge de l'élaboration du PPRT. Il met en œuvre les procédures et conduit l'association et la concertation après en avoir défini les modalités.
- Les exploitants des sites industriels concernés doivent respecter la réglementation en matière de maîtrise des risques à la source, communiquer sur les phénomènes dangereux que leurs installations sont susceptibles de générer et rechercher de nouveaux moyens pour sécuriser encore davantage leurs installations.
- Les collectivités locales doivent prendre en compte les risques dans les projets de développement et les règles d'occupation du sol ; elles doivent réaliser leur plan communal de sauvegarde en fonction de la connaissance du risque sur leur territoire.
- Les acteurs locaux, publics ou privés, et les riverains ont la responsabilité de se tenir informés des risques auxquels ils sont exposés et de ne pas les agraver dans les projets et démarches qui relèvent de leur initiative.
- Le CLIC a pour mission de créer un cadre d'échange et d'information entre ses différents représentants.

Les responsabilités spécifiques à chacun s'inscrivent ainsi dans une préoccupation commune qui est la prise en compte et la gestion des risques dans l'aménagement. Il est par conséquent indispensable de développer une culture du risque et de réfléchir à une stratégie globale de prévention des risques sur le territoire. L'élaboration du PPRT s'inscrit dans le cadre de cette stratégie globale en s'appuyant sur la réglementation nationale et en tenant compte du contexte local.

Tous les acteurs sont concernés et doivent tendre par le biais de l'association et de la concertation à une appropriation du risque. Il revient à l'État de prendre en compte cette légitime préoccupation en proposant une démarche ouverte d'élaboration du PPRT qui devra permettre à chacun de s'exprimer et de faire valoir ses idées dans le respect des principes de la politique de prévention des risques.

### **2.3. IMPORTANCE DU DIALOGUE LOCAL ET DÉMARCHE D'APPROPRIATION DU RISQUE**

La conduite des PPRT doit être menée avec les différents acteurs impliqués dans un contexte de compréhension mutuelle afin d'aboutir à une appropriation des risques en favorisant le développement de la culture du risque.

Contrairement aux risques naturels, pour lesquels il existe des repères spatio-temporels, même fragiles (il est possible d'imaginer ce que signifie une inondation de retour décennal ou centennal), il est plus difficile de se représenter un risque technologique qui, du fait des mesures de maîtrise du risque mises en œuvre par l'exploitant et du contrôle par l'Etat des installations, a une probabilité extrêmement faible de se produire pendant la durée de vie des installations (50 – 100 ans).

Pour cette démarche, il est important de :

- identifier l'ensemble des parties prenantes, participant à l'élaboration du PPRT ;
- définir un processus d'appropriation des risques qui permet aux acteurs associés (Etat, élus, industriels) de prendre à leur compte la responsabilité de l'action et des décisions ;
- considérer le PPRT comme un processus où les différents acteurs associés contribueront à fixer le niveau de réponse des mesures du plan en prenant en compte le contexte local, et évalueront la possibilité de les faire évoluer vers un niveau plus élevé.

### **2.4. CONCERTATION**

Dans son acception générale, les dictionnaires s'accordent sur la définition de la concertation, qui consiste « à projeter ensemble en discutant ». La concertation s'adresse donc au plus grand nombre. L'article L. 515-22 du code de l'environnement dispose que le préfet définit les modalités de la concertation relative à l'élaboration du projet de PPRT dans les conditions prévues à l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme.

La concertation comporte des temps d'écoute, de dialogue et d'échange direct avec toute personne intéressée. Les formes de la concertation peuvent être variées : unidirectionnelles (séances d'information, affichages, expositions, articles de presse, plaquettes d'information, site Internet, etc.) ou bidirectionnelles (permanences, réunions publiques, débat local, forum Internet, etc.). Dans le cadre du PPRT, il paraît souhaitable d'organiser au minimum deux ou trois réunions publiques.

Le préfet est tenu de mettre en application au minimum les modalités qu'il a définies, sous peine de risquer une annulation pour vice de procédure. Mais il peut en revanche les dépasser, et par exemple ajouter des réunions publiques s'il le juge nécessaire.

Le bilan de la concertation est communiqué aux personnes et organismes associés et rendu public dans les conditions définies dans l'arrêté préfectoral de prescription du PPRT. Il est joint au dossier mis à l'enquête publique.

## 2.5. ASSOCIATION

Usuellement, l'association des personnes publiques, 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.

Les personnes et organismes associés sont a minima :

- la ou les communes sur le territoire desquelles le plan doit s'appliquer ;
- le ou les Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) compétents en matière d'urbanisme et dont le périmètre d'intervention est couvert en tout ou partie par le plan ;
- les exploitants des installations à l'origine du risque ;
- le comité local d'information et de concertation (CLIC) créé en application de l'article L. 125-2 du code de l'environnement.

Mais ils peuvent aussi comprendre d'autres personnes morales aptes à éclairer les débats pour répondre au cas par cas à des questions précises. Le préfet peut en effet compléter cette liste par toute personne qu'il lui semble indispensable d'associer comme, par exemple, des représentants d'associations.

L'association n'a pas de cadre réglementaire défini. Cependant, nous pouvons considérer qu'elle se distingue de la concertation sur deux plans :

- elle s'adresse à un nombre de personnes ou d'organismes limitativement désignés ;
- elle consiste en réunions de travail (et non pas seulement d'information) organisées par les services instructeurs des PPRT, qui seront l'occasion pour chacun de contribuer aux réflexions, formuler ou réagir aux propositions. L'objectif est de tendre vers une élaboration du PPRT partagée entre les personnes et organismes associés et l'État, même si l'État reste maître des décisions finales. Outre l'obligation qui en est faite par la loi, cette démarche contribue à l'instauration d'un climat de confiance nécessaire à l'appropriation des risques et des choix qui fondent le projet de PPRT.

## 2.6. RÔLE SPÉCIFIQUE DU CLIC

Le comité local d'information et de concertation a deux rôles complémentaires.

L'article R. 125-31 du code de l'environnement précise que :

- En premier lieu, « le comité a pour mission de créer un cadre d'échange et d'information entre les différents représentants des collèges... en vue de prévenir les risques d'accidents majeurs que peuvent présenter les installations ». Dans ce cadre, il doit contribuer à l'amélioration de la concertation et de l'information sur le fonctionnement des installations AS et de tout projet d'installation AS nouvelle. Il doit également contribuer à la réflexion sur les diverses actions de réduction des dangers tendant à la maîtrise des risques. A ce titre, il doit être un relais d'information clairement identifié.
- En second lieu, « le comité est associé à l'élaboration du plan de prévention des risques technologiques et émet un avis sur le projet de plan, en application de l'article L. 515-22 du code de l'environnement ». En effet « l'élaboration du plan de prévention des risques technologiques est prescrite par un arrêté du préfet qui détermine notamment 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 ... » (décret 2005-1130 du 7 septembre 2005).

Le CLIC n'est donc pas l'instance de concertation du PPRT. C'est une structure pérenne et indépendante du PPRT. Le CLIC est un des organismes associés à l'élaboration des PPRT défini par la loi et doit par conséquent désigner un représentant pour chaque réunion d'association.

### 3. PPRT : LA PRATIQUE

#### 3.1. L'ÉLABORATION DES PPRT

L'élaboration d'un PPRT ne peut être prescrite qu'après mise à jour préalable de l'étude de danger des établissements concernés sous le contrôle de l'inspection des installations classées et délimitation des zones à étudier en concertation avec la DREAL et la ou les DDEA. Le délai réglementaire prévu est ensuite de dix-huit mois, mais une prolongation peut dans certains cas s'avérer nécessaire. Pour ces raisons, l'élaboration du PPRT n'a encore été prescrite par arrêté préfectoral que pour la moitié environ des sites concernés et fort peu sont achevés à ce jour.

La réflexion s'est donc fondée

- d'une part sur deux PPRT « pilotes » lancés dès avant l'achèvement complet des textes réglementaires pour « essuyer les plâtres » : le PPRT « mono-établissement » de Riaillé dans la campagne de Loire-Atlantique et le PPRT de zone de Mazingarbe dans le vieux bassin minier du Nord – Pas de Calais, dont on peut trouver le détail sur [http://www.loire-atlantique.pref.gouv.fr/securite\\_civile/plan\\_prevention\\_risques\\_techno.html](http://www.loire-atlantique.pref.gouv.fr/securite_civile/plan_prevention_risques_techno.html) et [http://www.npdc.drire.gouv.fr/environnement/Risques\\_technologiques/pprt/accueil\\_pprt/index.htm](http://www.npdc.drire.gouv.fr/environnement/Risques_technologiques/pprt/accueil_pprt/index.htm),
- d'autre part sur les informations et les commentaires fournis par différents partenaires de cette élaboration dans ces deux régions et dans quelques autres (liste en annexe) ainsi que par l'INERIS, ce qui a notamment permis d'élargir la discussion à une plus grande diversité de situations, y compris les PPRT en préparation sur de vastes zones industrielles telles que Donges, Dunkerque ou Le Havre et les PPRT bidenvironmentaux comme celui de Port-Jérôme.

Les éléments parfois convergents, parfois divergents ainsi rassemblés confirment la spécificité de chaque situation, selon qu'il s'agit d'une zone rurale ou d'une zone à tradition industrielle, selon le nombre et la taille des usines concernées, selon le nombre de collectivités participant au débat et leurs orientations respectives (notamment politiques), etc

Certains d'entre eux sont rassurants, ainsi la coopération globalement satisfaisante entre DREAL et DDEA, malgré les difficultés pouvant résulter des différences de taille et de tradition.

D'autres mettent en évidence des problèmes apparemment transversaux qui font l'objet des paragraphes suivants.

Il importe, à cet égard, de garder en tête que, dans le cas « pilote » de Riaillé, tout a semblé pour le mieux dans le meilleur des mondes possibles jusqu'à ce qu'apparaisse, lors de la première réunion publique, à la fois un courant de riverains peut-être mal représenté dans les débats antérieurs et un problème financier (travaux sur le bâti existant) peut-être sous-estimé jusque là. Il en est résulté un recours d'abord gracieux puis contentieux d'une « Association des riverains des Landes d'Ancenis » créée pour la circonstance, recours portant (naturellement) sur la forme et les éventuelles insuffisances de l'étude de danger, mais surtout sur le financement des travaux prescrits dans une zone voisine de l'usine Nobel Explosifs.

Des clivages difficiles à ressouder peuvent d'ailleurs apparaître à n'importe quel moment à d'autres niveaux et pour d'autres causes, par exemple entre collectivités pour des procédures de délaissage ou des tracés routiers.

### 3.2. PARTICIPATION DES RIVERAINS AU DÉBAT

C'est d'abord pour eux que les PPRT sont faits. Il ne faut jamais l'oublier. Il importe qu'ils en aient conscience aussi.

Les questions qui n'auront pas été débattues lors des premières réunions de CLIC apparaîtront plus tard et seront d'autant plus difficiles à résoudre. Il paraît donc nécessaire d'ouvrir à toutes les sensibilités locales et à tous les types de zones tant le collège « collectivités territoriales » que le collège « riverains ». Il y a d'autant moins d'inquiétude à avoir sur ce point que les collectivités concernées seront plus nombreuses et les débats seront sans doute plus animés et donc plus fructueux dans les PPRT de zone. Mais l'expérience montre que c'est loin d'être suffisant. DDE(A) et CETE sont parfois en mesure d'éviter des « oublis » dans la composition des CLIC, mais ce sont surtout les services préfectoraux et les associations qu'il conviendrait d'appeler à déployer toute leur vigilance dans ce domaine.

Il conviendrait sans doute aussi de tenter d'optimiser les autres modes d'implication des riverains, par exemple l'accès internet à la situation régionale ou départementale est généralement possible, au moins en principe, soit sur les sites des préfectures ou des DREAL/DRIRE, soit sur des sites propres, mais la conception du site varie d'une région à l'autre. Dans certains cas, le chargement des fichiers est très long en l'absence d'un système haut débit (notamment à cause des plans) et il n'y a ni information complète sur les débats en cours, ni possibilité d'intervenir. Dans d'autres régions, le site paraît beaucoup plus opérationnel, tel celui mis au point par la DRIRE Aquitaine ([www.risques.aquitaine.gouv.fr](http://www.risques.aquitaine.gouv.fr)), qui offre les mêmes commodités d'accès qu'un site de vente par correspondance, fournit toutes les informations techniques et réglementaires, ainsi que sur les débats en cours, et permet de poser des questions ou de faire des commentaires.

L'exercice a certes des limites, comme le montrent les taux de réponse obtenus dans le passé lors de consultations analogues. Ainsi parmi celles organisées par le maire de Londres à propos du péage urbain, dont on trouve des comptes-rendus complets sur internet ([www.tfl.gov.uk](http://www.tfl.gov.uk)), une des plus fructueuses a été celle de 2004 où le nombre de réponses du public s'est pourtant limité à 83 280 malgré l'envoi du dossier à près de trois millions deux cent mille foyers et son accessibilité sur internet, malgré l'implication de nombreux intermédiaires (mairies, écoles, hôpitaux, associations, ...), malgré une large publicité y compris dans la presse de quartiers ou d'associations (Daily Jang en urdu, Sing Tao en chinois, Muslim News en anglais, ...), malgré la clarté et l'immédiateté des enjeux et malgré aussi les campagnes menées par les opposants au péage urbain (27 363 signatures sur la pétition du mouvement « Stop the extension »).

Malgré ces limites (2 à 3 % ?), malgré aussi les charges de travail (tenir le fichier à jour, tenter de répondre aux questions, ...), un meilleur cadrage de la DGPR dans ce domaine à partir de l'expérience acquise permettrait aux DRIRE un gain de temps et plus d'efficacité, et pourrait en outre s'avérer utile à d'autres titres (par ex. modernisation des enquêtes publiques). On pourrait aussi tenter d'évaluer l'utilité de modes d'information parallèles ou complémentaires (presse, courrier, mais aussi écoles ou hôpitaux, ...), ainsi que l'apport éventuel de sociétés de com qui peuvent fournir des idées mais sur lesquelles il paraît impossible de se reposer. L'exercice est encore loin d'être terminé et des améliorations paraissent donc au moins envisageables, si elles ne tardent pas trop.

Les associations, quant à elles, reconnaissent qu'elles se sont intéressées aux risques plus tardivement qu'aux pollutions, mais elles estiment que l'information du public en la matière se limite trop souvent à des campagnes épisodiques, ce qui explique qu'il se sente vite dépassé par la question et soit dès lors peu enclin à intervenir. Elles se plaignent d'un recours excessif des industriels à la confidentialité. Elles souhaitent que le sujet soit intégré dans la

formation scolaire et que la problématique environnement – santé soit développée dans les facultés de médecine. De façon plus immédiate, que l’élaboration d’un PPRT soit accompagnée d’une formation au moins pour les membres du CLIC, que la documentation fournie au public comporte des synthèses intelligibles par tout un chacun et des cartes et plans facilement lisibles, que soient développés des sites web dédiés du type de celui mis au point au Aquitaine, sites dont elles se disent prêtes à se faire le relais. Elles attachent de l’importance à un fonctionnement régulier des CLIC, ainsi que des SPPPI là où il y en a, sur la durée. Leur objectif serait de parvenir, à terme, à l’inter-concertation traditionnelle en Allemagne et dans les pays scandinaves.

Pour autant, même si toutes ces recommandations étaient mises en œuvre et s’avéraient efficaces, CLIC, sites web, débats publics et enquêtes publiques ne permettront jamais la même représentativité quant à l’opinion des riverains qu’un référendum local ou même un sondage d’opinion car, s’ils permettent un débat plus ouvert, ils exigent un acte positif et donc une motivation suffisante. Il paraît éclairant à cet égard de constater que l’une des consultations de la population londonienne décrites ci-avant a débouché sur 63 % de réponses négatives et 27 % de réponses positives alors qu’un sondage effectué simultanément sur 2 000 personnes conduisait à 45 % « seulement » de réponses négatives et 36 % de réponses positives. Il faut accepter que le choix du législateur ait des contreparties.

### **3.3. TRAVAIL ET SÉCURITÉ**

Une part notable des personnes invitées à l’élaboration des PPRT par l’intermédiaire de leurs représentants au CLIC et lors des réunions publiques et des enquêtes publiques sont à la fois riverains et employés des usines concernées. Ils peuvent donc se trouver confrontés à des arbitrages délicats entre le souci de ne pas mettre en péril leur emploi ou celui d’un proche, le souhait de préserver leur patrimoine (quelle que soit l’importance de celui-ci) et les risques tant pour eux que pour leur famille en cas d’accident, que celui-ci se produise pendant leurs heures de travail ou quand ils sont à leur domicile.

C’est notamment pour cette raison que les décrets du 22 mars 2007 et du 7 juillet 2008 (article D. 125-30 du Code de l’environnement) prévoit la présence dans le collège « administration » des CLIC d’un représentant de l’inspection du travail, de l’emploi et de la formation professionnelle aux côtés de leurs collègues chargés de l’inspection des installations classées et de l’équipement.

Cette disposition ne portera toutefois pleinement ses fruits qu’au prix d’une réelle concertation et d’une pleine coopération entre ces services de l’État, concertation et coopération qu’on voit se développer entre DREAL et DDEA notamment à l’occasion des PPRT mais qui semblent faire encore cruellement défaut avec l’inspection du travail malgré la complémentarité apparente de sa mission avec celle de l’inspection des ICPE en matière de prévention des risques.

Cette concertation et cette coopération constituent l’une des conditions pour que la gouvernance à cinq se traduise effectivement dans la pratique et ne se limite à une perfection purement optique des textes. Comme le constatait le rapport conjoint IGAS – SIGE de juillet 2007, les deux ministères concernés (DRT pour l’un, DPPR pour l’autre) les ont recommandées depuis plusieurs années soit séparément, soit ensemble, et plus encore depuis l’accident d’AZF en 2001, avec une mise en œuvre que le rapport qualifie de « embryonnaire » en raison notamment des différences de culture entre les deux corps d’inspection. Les conséquences qui en résultent en matière de sécurité industrielle peuvent très bien être mises sur la place publique soit par la presse, soit par les tribunaux lors du prochain accident.

L'élaboration des PPRT peut fournir enfin une opportunité pour les instituer progressivement. Si elle n'y suffisait pas, il y aurait lieu, à mon sens, d'aller au-delà des recommandations du rapport susvisé :

- soit en modifiant la législation nationale en confiant à la seule inspection des ICPE, dont les compétences juridiques seraient renforcées, le soin de veiller à la sécurité au travail et autour de l'usine comme on le voit dans d'autres pays,
- soit à tout le moins en diversifiant le recrutement des deux structures afin de permettre enfin une compréhension mutuelle.

### **3.4. FINANCEMENT DES TRAVAUX SUR LE BÂTI EXISTANT**

Ce sujet semble une pierre d'achoppement fréquente, ce qui a d'ailleurs conduit la récente Table ronde sur les risques industriels à recommander que ces travaux soient « pris en charge de manière plus significative qu'actuellement, au travers soit des conventions tripartites qui sont négociées localement, soit d'incitation fiscale notamment vis-à-vis de publics défavorisés (augmentation significative du crédit d'impôt) ».

L'une des personnes consultées a aussi suggéré une démarche inspirée de la loi Barnier.

Quoique cette question paraisse à la marge de la réflexion sur la gouvernance à cinq, l'expérience de la police des installations conduirait à responsabiliser autant que faire se pourra les exploitants qui, sauf dans quelques cas particuliers, ne pouvaient guère ignorer ce qui se passait autour de leur usine en termes d'urbanisme et de transport, ni les risques associés. Même si c'est au second degré, services de l'État et collectivités territoriales ne sont pas irréprochables non plus. L'option d'une convention tripartite assurant le co-financement par ces trois catégories d'acteurs (art. L. 515-19 du Code de l'environnement dont les modalités d'application ont été précisées notamment par la circulaire ministérielle du 3 mai 2007), convention dont les dimensions seraient à adapter à chaque cas, paraît donc pertinente, plus pertinente en tout cas qu'une prise en charge intégrale par l'État.

### **3.5. CLIC ET SPPPI**

Les Secrétariats Permanents pour la Prévention des Pollutions et des risques Industriels (SPPPI) sont des structures locales d'information et de concertation en matière de pollutions et de risques industriels, réunissant quatre « collèges » : élus, industriels, administrations et agences, ainsi que (depuis le début des années 80) « personnalités qualifiées » (notamment associations et syndicats), avec un certain nombre de commissions spécialisées (air, eau, ...). Les deux premiers SPPPI (Fos – Berre en 1972 et Basse – Seine en 1977) furent créés sur la suggestion de rapports d'inspection générale pour gérer des situations de crise. On n'en trouve guère d'équivalent à l'étranger, sauf peut-être les « Regional Environmental Protection Advisory Committees » (REPAC) en Angleterre et au Pays-de-Galles.

Comme lors de missions précédentes, la plupart des interlocuteurs ont semblé envisager la coexistence des CLIC et des SPPPI en termes de complémentarité plutôt que de concurrence, du fait notamment des différences entre zones géographiques concernées, démarches et modes de dialogue. Dans la meilleure des hypothèses, un recouvrement partiel pourrait permettre de faire rebondir un sujet d'une structure à l'autre et de faire ainsi progresser le débat soit en l'élargissant et en permettant de mettre en parallèle plusieurs situations, soit au contraire en le focalisant sur un cas particulier.

Cette coexistence doit en tout cas faire l'objet de toute l'attention des DREAL.

## 4. CONCLUSION ET PROPOSITIONS

La loi du 30 juillet 2003 introduisant les plans de prévention des risques technologiques (PPRT) et ses textes d'application sont de véritables modèles quant à la gouvernance à cinq tant en matière de risques industriels qu'en matière d'urbanisme. Dans la pratique, leur élaboration n'a été officiellement prescrite par arrêté préfectoral que pour la moitié d'entre eux environ, fort peu sont achevés, la réflexion se poursuit au plan national notamment suite à la récente table ronde sur les risques industriels, un retour d'expérience est en cours à l'INERIS et la présente note doit donc rester très modeste dans ses observations, mais il semble que, jusqu'à présent, la gouvernance à cinq se heurte souvent, dans l'élaboration des PPRT, à des atavismes nationaux (culture d'opposition plutôt que de proposition, réticence à l'information et au dialogue, difficulté à mettre la répartition des frais en harmonie avec les responsabilités, ...).

Quelques suggestions sont présentées pour que la poursuite de la démarche contribue à faire évoluer ces atavismes. Les plus importantes concernent un nécessaire renforcement du cadrage par la DGPR de la concertation avec les riverains :

- alignement des sites internet dans toutes les régions sur un modèle présentant au moins les commodités de celui mis au point en Aquitaine (synthèses intelligibles par tout un chacun, plans facilement lisibles, informations techniques et réglementaires ainsi que sur les débats en cours, possibilité de poser des questions ou de faire des commentaires),
- rappel aux services préfectoraux que leur coopération est indispensable pour éviter des « oublis » dans la composition des CLIC,
- généralisation d'une offre de formation minimale pour les membres des CLIC,
- approfondissement et élargissement de la culture de concertation développée depuis plus de trente ans en matière d'environnement industriel, culture dont les outils spécifiques ont fait leur preuve et doivent absolument être préservés.

Il paraîtrait également important de poursuivre la réflexion quant à la représentativité comparée des différents modes de consultation du public (concertation avec les élus locaux, réunions publiques, site internet, enquête publique, sondage, référendum local, ...), en faisant une distinction :

- selon qu'il sont ou non bidirectionnels,
- selon qu'ils exigent ou non un acte positif et donc une motivation suffisante.

Il est enfin recommandé :

- de mettre un terme aux dysfonctionnements inter-services, notamment entre inspection des installations classées et inspection du travail,
- de privilégier des conventions tripartites industriels - Etat - collectivités territoriales pour le financement des travaux sur le bâti existant,
- d'encourager une complémentarité fructueuse entre CLIC et SPPPI.

**Marc GRIMOT**



Ingénieur général des mines

# **Annexes**

## 1. Liste des personnes consultées

Mme Thérèse LEBASTARD	Préfecture de Loire-Atlantique
M. CHABROLLE	France-Nature-Environnement (FNE)
M. DANIEL	Union départementale des associations de protection de la nature, de l'environnement et du cadre de vie en Loire-Atlantique (UDPN)
Mme Françoise DENIS	DDEA de Loire-Atlantique
M. GRAS	DRIRE Alsace
Mme Claire IRAOLA	DRIRE Aquitaine
M. FAUVRE	DRIRE Aquitaine
Mme Esther CHEKROUN	DREAL des Pays de la Loire
M. BASTIN	DREAL des Pays de la Loire
M. DESIGNOLLE	DREAL des Pays de la Loire
M. LECLUSE	DREAL du Nord-Pas de Calais
M. DUCROCQ	DREAL de Haute-Normandie
M. HUART	DREAL de Haute-Normandie
M. BEAUCHAUD	DRIRE Rhône-Alpes
Mme Sandrine ROBERT	MEEDDM – DGPR/SRT
M. CHANTELAUVE	INERIS
M. MAZRI	INERIS

## 2. Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,  
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

*Conseil général de l'environnement  
et du développement durable*

*Le Vice-Président*

La Défense, le 23 JUIN 2009

**Note**

à l'attention de

**Monsieur Marc GRIMOT,**  
ingénieur général des mines

Référence CGEDD n° 006766-04

Par lettre du 12 mai 2009, la Commissaire générale au développement durable a demandé au Conseil général de l'environnement et du développement durable de diligenter une **mission sur l'application de la gouvernance à 5 dans les méthodes de concertation nationale et locale**.

Cette mission se déclinant en plusieurs thèmes, je vous confie l'étude de cas n° 3 : adoption d'un plan de prévention des risques (PPR), enregistrée sous le n° 006766-04 dans le système de gestion des affaires du Conseil général de l'environnement et du développement durable.



Claude MARTINAND

**Copies :** Mme la Commissaire générale au développement durable  
Agnès de FLEURIEU, 1ère section  
Michel BADRÉ, CPRN  
Marc D'AUBREBY, 2ème section  
Michel JUFFÉ, Vice-Présidence  
M. le Secrétaire de la 1ère section  
M. le Président et M. le Secrétaire de la CPRN  
M. le Président et Mme la Secrétaire de la 2ème section  
M. le Président et M. le Secrétaire de la 4ème section

Ressources, territoires et habitats  
Énergie et climat Développement durable  
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent  
pour  
l'avenir**

[www.cgedd-sg@developpement-durable.gouv.fr](mailto:www.cgedd-sg@developpement-durable.gouv.fr)

Tour Pascal B – 92055 La Défense cedex – Tél : 33 (0)1 40 81 21 22 – Fax : 33 (0)1 40 81 23 24

Ressources, territoires, habitats et logement  
Énergie et climat Développement durable  
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent  
pour  
l'avenir**

Conseil général de l'Environnement  
et du Développement durable

7<sup>e</sup> section – secrétariat général

bureau Rapports et Documentation

Tour Pascal B - 92055 La Défense cedex

Tél. (33) 01 40 81 68 12/45

n°- 006766-05

décembre 2009

## Application de la gouvernance à cinq dans les méthodes de concertation nationale et locale

*Etude de cas n° 4 : projet d'infrastructure (Port 2000)*

Ressources, territoires, habitats et logement  
Énergie et climat Développement durable  
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent  
pour  
l'avenir**



Ministère de l'Énergie,  
du Développement durable et de la Mer  
en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat

**CONSEIL GÉNÉRAL  
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE**

**Rapport n° : 006766-05**

**Application de la gouvernance à cinq dans les  
méthodes de concertation nationale et locale**

*Etude de cas n° 4 : projet d'infrastructure (Port 2000)*

établi par

**François BORDRY**

Inspecteur général de l'administration du développement durable

**Jean LAFONT**

Ingénieur général des Ponts, des Eaux et des Forêts

**décembre 2009**

# Sommaire

<b>Introduction.....</b>	<b>3</b>
<b>1. Les origines du projet Port 2000.....</b>	<b>9</b>
<b>2. Le contexte local avant le débat public.....</b>	<b>11</b>
<b>3. La phase de débat public.....</b>	<b>13</b>
3.1. La préparation du débat.....	13
3.2. Le débat public lui-même.....	14
<b>4. Les suites du débat public.....</b>	<b>15</b>
<b>5. Le rôle des acteurs.....</b>	<b>17</b>
5.1. Le PAH maître d'ouvrage.....	17
5.2. Les services de l'État.....	19
5.3. Les milieux économiques.....	20
5.4. La Maison de l'estuaire et les associations.....	21
5.5. Les syndicats.....	23
5.6. Les élus.....	23
<b>6. Quelques leçons à tirer de Port 2000 .....</b>	<b>25</b>
6.1. Les enjeux de communication.....	25
6.2. Un débat ouvert ne se referme jamais.....	25
6.3. Développer la culture de la concertation.....	25
6.4. Le choix du bon périmètre d'un projet est fondamental.....	26
6.5. Le « déminage » par la veille territoriale et la médiation.....	26
6.6. Les « jeux de rôle » face à des projets complexes.....	27
6.7. La décision finale doit clairement appartenir à la maîtrise d'ouvrage.....	27
<b>Conclusion.....</b>	<b>28</b>
<b>Annexes.....</b>	<b>37</b>
<b>Annexe 1. Lettre de mission .....</b>	<b>38</b>
<b>Annexe 2. Liste des personnes rencontrées.....</b>	<b>42</b>
<b>Annexe 3. Bibliographie consultée.....</b>	<b>45</b>

**Annexe 4. Liste des recommandations.....[47](#)**

# Introduction

## L'évolution du contexte en matière de gouvernance des projets : des exigences croissantes en matière de participation du public

Les opérations d'aménagement, et en particulier les projets d'infrastructures de transport, sont soumises aux obligations de concertation prévues à l'article L 300-2 du code de l'urbanisme. Cet article stipule que « *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 autres personnes concernées dont les représentants de la profession agricole* ». L'article R 300-1 du même code définit la liste des opérations concernées<sup>1</sup>.

Cette obligation est reprise par des instructions ministérielles spécifiques à certaines catégories de projets<sup>2</sup>. Elles prévoient en général deux temps dans la concertation. Ainsi, pour les infrastructures routières et ferroviaires, la concertation préalable, menée sous l'autorité du préfet, s'adresse en amont, jusqu'au choix du parti d'aménagement, aux parlementaires, conseillers généraux, maires et représentants des principaux intérêts économiques (chambres d'agriculture, chambres de commerce et d'industrie) ; la concertation s'élargit ensuite (aux associations, aux habitants) jusqu'à l'enquête publique et se déroule alors dans le cadre et selon les modalités de l'article L 300-2 du code de l'urbanisme.

Les années 1980 ont vu cependant une montée de critiques contre un dispositif jugé par beaucoup insuffisant pour les grandes opérations, et même pour des opérations plus petites mais à forts enjeux.

Le processus rappelé plus haut, précédant l'enquête publique, est en effet peu formalisé. Il ne distingue pas la question de l'opportunité du projet et celle des modalités de sa réalisation. En fait, la question de l'opportunité avait été tranchée préalablement, dans le cadre de l'élaboration des schémas directeurs d'infrastructures ou dans les CIADT, sans que le public soit appelé à donner son avis.

---

<sup>1</sup> Cette liste concerne notamment les investissements routiers, les infrastructures portuaires et fluviales dans une partie urbanisée d'une commune, la création de gares ferroviaires ou routières.

<sup>2</sup> Circulaire du 2 janvier 1986 relative aux modalités d'instruction des dossiers techniques concernant les opérations d'investissements routiers ; circulaire n°87-88 du 27 octobre 1987 relative à la construction et à l'aménagement des autoroutes concédées ; note d'information DR/DAU du ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer du 12 juillet 1989 relative à la mise en œuvre de la concertation préalable pour les opérations d'investissement routier du réseau routier national situées dans les parties urbanisées d'un commune ; circulaire n°94-56 du 5 mai 1994 définissant les modalités d'élaboration, d'instruction et d'approbation des opérations d'investissement sur le réseau routier national non concédé.

Elle n'était donc plus un sujet de débat<sup>3</sup>. D'où deux conséquences :

- un dialogue de sourds pendant les phases préalables au lancement de l'enquête publique, le maître d'ouvrage parlant « tracés », et le public – associations, riverains – contestant parfois l'opportunité du projet. L'exemple sans doute le plus emblématique, et qui constitue un cas d'école, est celui de la LGV Méditerranée, qui a vu à certains moments des manifestations dures ;
- la place de l'enquête publique dans le processus de décision a suscité un nombre croissant de critiques sur son caractère tardif, le public, qui n'avait pas pu jusque-là s'exprimer sur l'opportunité du projet voyant alors arriver un projet « ficelé », qui ne pouvait bouger qu'à la marge.

Prenant acte de la nécessité de changement, les années 1990 ont vu se multiplier les initiatives et les réformes :

- débat sur la politique des transports confié au préfet CARRERE, destiné à ré légitimer la politique nationale des transports et en même temps à lui donner une dimension plus large, en intégrant en particulier les enjeux d'environnement jusque-là peu pris en compte dans les choix amont ;
- circulaire BIANCO du 15 décembre 1992, qui revisite l'ensemble du processus de concertation, depuis l'amont et jusqu'à la réalisation du projet, et institue un garant pour la concertation amont – celle-ci restant cependant conduite par le préfet ;
- à la demande de Michel BARNIER, rapport d'Huguette BOUCHARDEAU sur 10 ans d'application de la loi du 12 juillet 1983 sur les enquêtes publiques, qui propose notamment que le débat amont soit confié à un organisme indépendant, de façon à éviter que le représentant de l'État apparaisse à la fois comme juge et partie ;
- instauration d'une Commission nationale du débat public (CNDP) par la loi du 2 février 1995 d'orientation pour l'aménagement du territoire (dite « loi BARNIER »), mise en place de manière effective en septembre 1997. Cette commission, dont la gestion était rattachée au ministère de l'Environnement, était chargée de mener des débats publics sur les grands projets d'aménagement d'intérêt national ;
- rapport du groupe d'étude du Conseil d'État présidé par Nicole QUESTIAUX « L'utilité publique aujourd'hui » en novembre 1999, établi à la demande de Lionel JOSPIN en vue de mieux fonder les décisions et de « *permettre au maître d'ouvrage d'inscrire sa mission dans un cadre clarifié, assurant une bonne maîtrise des risques, notamment contentieux, et une capacité à gérer les aléas* ». Ce rapport préconise l'information et la concertation avec le public tout au long du processus de décision et propose d'étendre les missions et les moyens de la CNDP ;

---

<sup>3</sup> C'est d'ailleurs cette même réponse qui était donnée à l'époque au ministère de l'environnement, dans la cadre de l'« instruction mixte », lorsqu'il interrogait le maître d'ouvrage sur l'opportunité de certains projets.

- transformation de la CNDP en une autorité indépendante par la loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002, qui étend également son champ d'intervention aux politiques générales et élargit les conditions de sa saisine.

L'évolution du droit national et des pratiques internes en matière de participation du public s'inscrivent dans le même temps dans un contexte international et communautaire plus exigeant, tant en matière de formalisme des procédures que de contenu des informations à mettre à disposition du public :

- convention d'Aarhus, négociée sous les auspices de la commission économique pour l'Europe de l'ONU et conclue le 25 juin 1998. Cette convention « sur l'accès à l'information et la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement » prévoit des exigences procédurales, visant à assurer la participation du public tout au long du processus de décision et dès l'amont, la prise en considération des résultats de la consultation par le maître d'ouvrage, l'obligation de motiver la décision ;
- *la directive communautaire 2003/35/CE du 26 mai 2003 contribue à la mise en œuvre de ces obligations en prévoyant la participation du public lors de certains plans ou programmes relatifs à l'environnement, et en améliorant la participation du public<sup>4</sup> sur les projets. Aux termes de cette directive, le public doit se voir notamment donner des possibilités effectives de participer au processus décisionnel « à un stade précoce de la procédure ... lorsque toutes les options sont envisageables ». Modifiant les directives relatives à l'évaluation environnementale des projets (85/337) et des plans et programmes (2001/42), ce texte illustre le lien entre la participation du public et le souci de mieux intégrer les enjeux environnementaux dans la décision.*

Comment, à quelles conditions, la gouvernance d'un projet permet-elle de prendre en compte des enjeux plus larges, de passer d'un objet « technique » à un projet à plusieurs dimensions, intégrant les enjeux économiques, sociaux, environnementaux, d'un territoire ?

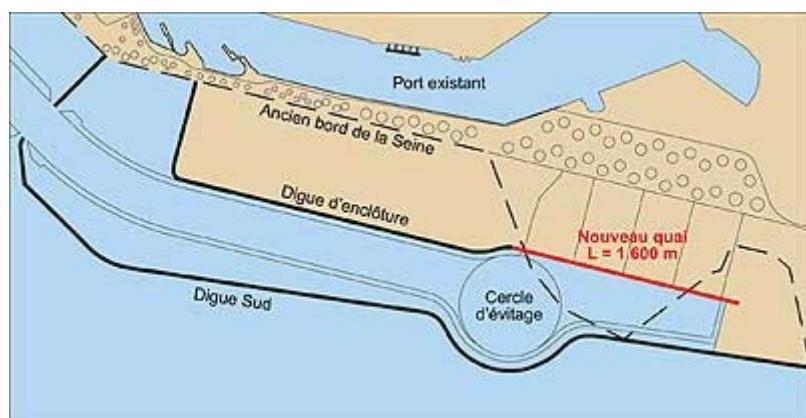
Cette question a été le fil conducteur de la mission sur Port 2000.

---

<sup>4</sup> Au sens de la directive, la notion de « public » recouvre aussi bien les personnes physiques ou morales que les associations ou organisations.



Vue générale du Port du Havre avec le projet Port 2000



Port 2000 : plan de la nouvelle infrastructure



Vue du chantier après l'achèvement des premiers postes à quai



# 1. Les origines du projet Port 2000

Le projet Port 2000, l'agrandissement du Port du Havre, réalisé entre 2001 et 2006 pour permettre l'accueil des grands navires porte-conteneurs, a été choisi comme étude de cas de grand projet d'infrastructure susceptible d'ouvrir des pistes pour la mise en place d'une gouvernance à cinq telle qu'elle a été décidée dans le cadre du Grenelle de l'Environnement.

Il était nécessaire, en effet, de choisir un projet ayant appliqué les procédures modernes de concertation, qui ait été réalisé depuis un temps suffisamment long pour que des enseignements puissent en être tirés, mais qui ne soit en même temps pas trop ancien pour que ses principaux acteurs soient encore en mesure de s'exprimer et d'apporter leurs commentaires.

Port 2000, premier grand projet d'infrastructure à avoir bénéficié d'un débat public dans le cadre de la loi Barnier, nous a semblé réunir ces caractéristiques.

Le projet d'extension du port du Havre est né au début des années 1990, pour répondre au développement de plus en plus rapide du trafic maritime conteneurisé : apparu timidement dans les années 1980 en France, son développement s'est accéléré dans les années 1990 : en 1996 a été dépassé pour la première fois le seuil du million de conteneurs EVP<sup>5</sup> déchargés ou transbordés au Havre.

La globalisation croissante de l'économie augmentait considérablement les besoins de transport maritime ainsi que l'usage du conteneur dans les échanges inter-continentaux (hors matières premières et produits agricoles), entraînant de ce fait une augmentation spectaculaire de la taille des navires et donc la nécessité d'aménager des terminaux portuaires dédiés qui soient adaptés à ces nouveaux besoins.

Le projet Port 2000 est donc né de la volonté des autorités portuaires havraises d'anticiper sur la poursuite et l'accélération prévisible de cette évolution, d'autant plus que celle-ci entraînait une sélection sévère des ports choisis comme escales et donc un fort risque de marginalisation du port du Havre s'il n'adaptait pas son infrastructure à l'accueil de tels trafics.

---

<sup>5</sup> Le conteneur maritime, inventé en 1956 aux USA, est une boîte aux dimensions standardisées permettant de transporter tous types de marchandises. Le conteneur standard E.V.P. (« équivalent vingt pieds », soit environ 6,06 mètres de longueur sur 2,44 m de largeur et 2,6 m de hauteur) permet, par son empilement, d'augmenter le taux de remplissage des navires ; grâce à sa facilité de manutention, il permet également de diminuer les temps de chargement et de déchargement des navires, et donc de baisser le coût du transport maritime en augmentant le nombre de rotations. Enfin, il facilite l'intermodalité puisque, après son déchargement du navire, il peut être chargé aussi bien sur une barge fluviale que sur un wagon ou sur un camion, avant d'être « dépoté » chez le client final du produit transporté.

La situation géographique du port du Havre (le premier port du « range nord » pour les navires en provenance de l'Amérique et de l'extrême-orient) et ses capacités nautiques (port en eau profonde accessible 24 heures sur 24, 7 jours sur 7 et 365 jours par an) constituaient des atouts rendant crédible le développement du port du Havre dans cette logique.

Le cadre juridique s'appliquant, à l'époque, à un tel projet d'infrastructure était celui de la toute nouvelle loi Barnier du 2 février 1995, qui pose, concernant les grandes opérations publiques d'aménagement d'intérêt national, le principe de participation du public au processus décisionnel, principe « selon lequel chaque citoyen doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement ». C'est cette loi (avec son décret d'application du 10 mai 1996) qui crée une Commission nationale du débat public (CNDP).

De fait, Port 2000 sera le premier projet d'infrastructure à faire l'objet, du 23 novembre 1997 au 23 mars 1998, d'un débat public en application de ces nouvelles dispositions.

En effet, l'ampleur du projet (un peu plus d'1 milliard d'Euros de travaux), l'importance de ses enjeux socio-économiques, au niveau régional (dans une zone d'emploi connaissant un taux de chômage supérieur à la moyenne nationale) comme au niveau national (la place de la France dans les échanges internationaux), ainsi que le caractère sensible de l'estuaire de la Seine sur le plan environnemental, ont rendu évidente la nécessité de soumettre le projet à un débat public, expérimentant ainsi l'application de cette nouvelle procédure.

## 2. Le contexte local avant le débat public

La situation de l'estuaire de la Seine, dans lequel se développent les activités portuaires du Havre mais aussi celles de Rouen (dragages, artificialisation des berges...) et les activités industrielles induites (avec leurs pollutions), était depuis longtemps un sujet sensible, donnant lieu à des débats, notamment dans le cadre du Forum Niemeyer de la Maison de la Culture du Havre, avec la participation des associations écologiques, (SOS Estuaire, Groupe ornithologique de Normandie,...), et des associations de chasseurs ou de pêcheurs (Comité local des pêches).

En novembre 1992, la Maison de l'Estuaire est créée, d'une façon informelle (elle ne s'est constituée en association qu'en 2009), sous la présidence de Jacques LE BAS, alors Doyen de la Faculté des Sciences du Havre et administrateur du « Volcan », la Maison de la Culture dans le cadre de laquelle s'étaient tenus les premiers débats. Au départ, une réunion une fois par mois fut organisée, sans ordre du jour précis, le principe étant l'écoute et le respect mutuels, avec l'engagement de ne pas exploiter dans la presse les informations recueillies au cours de ces réunions.

En 1995, les associations havraises ont eu les premières, mais indirectement, connaissance du projet Port 2000 par l'intermédiaire des publications du Lloyd International, le Port autonome ayant jugé bon de commencer à communiquer par l'international, à l'intention de ses clients. Cette communication, qui dévoilait les projets d'aménagements mais n'abordait pas les conséquences du projet sur le territoire havrais, provoqua inévitablement, quand elle parvint au milieu associatif, auquel elle n'était pas destinée, une véritable levée de boucliers.

Mais c'est le discours prononcé au Havre le 29 septembre 1995 par le nouveau Président de la République, M. Jacques CHIRAC, qui rendit véritablement public le projet Port 2000 : « Le Havre est aujourd'hui le premier port de France de la façade atlantique, bénéficiant de la meilleure situation pour les lignes internationales qui relient l'Europe à l'Amérique et à l'Asie. Son orientation claire et déterminée vers la conteneurisation en fait un outil économique de premier ordre, capable demain, si nous nous en donnons les moyens, de rivaliser victorieusement avec les plus grands ports du nord de l'Europe (...) Le troisième pilier du développement du Havre est celui des espaces industriels et des moyens logistiques, où les enjeux économiques vont de pair avec la qualité de l'environnement. C'est ce qu'illustre parfaitement le projet "Port 2000" que nous avons ce matin évoqué et qui pour moi est d'une importance économique nationale et d'un intérêt public majeur. Je souhaite que le gouvernement en accélère l'examen ».

Devant cette situation, caractérisée d'une part par l'accélération de la prise en compte du projet du fait de l'impulsion donnée par le Président de la République, mais d'autre part par la montée en puissance d'oppositions de la part des associations écologiques, Jean-Marc LACAVE, Directeur général du Port autonome du Havre, demanda au cabinet C et S Conseils, dirigé à l'époque par Jean-Marie SIMON, de faire rapidement

un état des lieux sur l'attitude des différents acteurs locaux (70 acteurs locaux ont été interrogés, associatifs, politiques, économiques...) à l'égard du projet et, plus généralement, d'analyser leur vision du Port autonome.

Cette étape a été déterminante pour que la direction du Port mesure l'importance de l'effort de communication nécessaire et du besoin de concertation avec les différents acteurs du territoire.

La Maison de l'Estuaire a été choisie comme lieu de débat dès avant le débat public. Paul SCHERRER, Directeur technique du Port autonome et directeur du projet Port 2000, y est intervenu à plusieurs reprises pour présenter les enjeux et les premiers plans du projet devant l'ensemble des associations membres de cette structure. Il ne s'agissait pas de mettre en place une concertation, mais bien de répondre aux besoins d'information des partenaires locaux.

De même en ce qui concerne les partenaires économiques du Port, Paul SCHERRER a fait le même effort d'information auprès de la commission environnement qui venait d'être créée (en 1996), à l'initiative d'Antoine RUFFENACHT Maire du Havre, et sous la présidence également de Jacques LE BAS, au sein de la nouvelle agence de développement économique de l'agglomération, Le Havre-Développement.

Ces différentes réunions informelles, dans le cadre de la Maison de l'Estuaire ou de l'association Le Havre-Développement, ont eu le mérite de permettre aux différents acteurs de mieux se connaître et de prendre la mesure des intérêts majeurs défendus par chacun. Elles ont permis également au maître d'ouvrage de commencer à présenter les différentes familles de solutions en cours d'analyse.

### **3. La phase de débat public**

Le 4 septembre 1997, Mme Dominique VOYNET, ministre en charge de l'Environnement installa la toute nouvelle Commission nationale du débat public.

Le jour même de son installation, cette commission nationale désigna M. Jean-Luc MATHIEU, conseiller-maître à la Cour des comptes, comme président de la Commission particulière du débat public (CPDP) en charge du dossier « Le Havre Port 2000 ».

#### **3.1. La préparation du débat**

Il convient de rappeler ici qu'il s'agissait du premier débat public organisé en France sous l'égide de la loi BARNIER et que le Président de la CPDP a dû, seul d'abord pendant près de 3 mois puis accompagné des autres membres de la Commission particulière désignés le 23 novembre, définir les conditions du débat et demander au maître d'ouvrage de remanier et de compléter les documents devant servir de base au débat public (brochure « Le Havre Port 2000 » tirée à 10 000 exemplaires et largement diffusée avant le lancement du débat, montage audiovisuel, panneaux d'exposition, dépliant, site internet,...).

Le Président de la CPDP a pris contact avec les élus nationaux, régionaux et locaux des deux régions concernées, qui avaient eu l'occasion de se manifester à propos du projet ou qui souhaitaient un contact préalable au débat.

Il a rencontré un certain nombre d'acteurs de la vie économique et sociale havraise (organismes professionnels, syndicats de salariés, associations de protection de l'environnement, associations s'intéressant au devenir du Port du Havre, mais aussi quelques entreprises implantées dans le port).

Il a eu des entretiens avec les administrations concernées : Préfets et Secrétaires généraux des deux régions, divers membres du corps préfectoral, services déconcentrés dans les deux régions (équipement, industrie, affaires maritimes et environnement).

Enfin, il a eu des contacts avec des organismes divers ayant une connaissance approfondie de certains aspects du problème à traiter, tels l'IFREMER.

L'ensemble de ces rencontres ont permis à M. Mathieu de faire le point sur les positions prises jusqu'alors et de prendre connaissance de différents documents versés au débat.

### 3.2. Le débat public lui-même

Le débat public proprement dit a duré 4 mois, du 24 novembre 1997 au 23 mars 1998. 42 réunions ont été organisées, en commençant par des réunions ciblées sur invitation, suivies par des réunions publiques thématiques et des réunions publiques générales (au Havre et alentours, mais aussi en rive gauche de la Seine et même à Paris).

Chaque réunion, présidée par un membre de la CPDP, a commencé par une partie consacrée à la présentation par le maître d'ouvrage du projet de Port 2000 (sous l'angle technique mais aussi économique) des sept variantes de réalisations étudiées par le P.A.H. (ainsi que des trois variantes écartées par lui lors des études préliminaires).

Il ne s'agit pas ici de résumer le débat public, dont les comptes rendus ont été publiés. Quelques commentaires cependant peuvent être apportés :

- Les 4 mois de débat public ont été suffisants pour organiser toutes les réunions publiques demandées par les élus normands ;
- La coïncidence malencontreuse entre la date de la fin du débat public et celle des élections cantonales et régionales a généré deux inconvénients : d'une part, les services de l'État, tenus par le devoir de réserve en période électorale, n'ont pas pu donner leurs points de vue techniques dans la dernière période du débat ; mais surtout, la date des élections a empêché de disposer d'un délai permettant une discussion plus approfondie du projet que le Port a présenté, les 20 et 23 mars, comme sa synthèse, ce qui a suscité un certain nombre de plaintes ;
- Si le débat n'a pas dégagé de solution consensuelle, il a en tout cas permis aux positions des uns et des autres de s'exprimer largement et même de se clarifier, permettant à la CPDP d'établir un état des opinions face au projet. Il a permis également de développer entre les acteurs du débat une plus grande compréhension réciproque devant permettre, selon le rapport de la CPDP, « d'aborder la phase décisionnelle de ce projet dans de meilleures conditions ». « Les divers acteurs, poursuit le rapport, ont eu le sentiment qu'ils pouvaient peser sur la décision de fond à prendre, comme sur les mesures d'accompagnement ou de complément ».

## 4. Les suites du débat public

Le débat public est, de l'avis de tous, un temps fort dans le processus de décision d'un projet comme Port 2000. Il clôture une phase du dossier mais il n'interrompt pas le processus. « Les parties au débat doivent savoir ce qui se passe ensuite et selon quel calendrier. Le maître d'ouvrage doit dire explicitement quelles suites seront données et dans quelles conditions. Il nous paraît notamment indispensable qu'après le débat une certaine coordination soit assurée –par exemple dans le cadre d'une instance de concertation mise en place autour du préfet de région concerné- afin de maintenir le dialogue entre les partenaires. Il ne faut pas qu'il y ait une sorte de délai de vacance entre le débat et l'enquête publique »<sup>6</sup>.

Sur proposition du président de la CPDP, la Maison de l'Estuaire a été choisie pour être le support de la concertation tout au long de la procédure devant conduire aux enquêtes publiques. Il s'est écoulé environ deux ans entre la fin du débat public et le déroulement des enquêtes publiques, délai pendant lequel la Maison de l'Estuaire a organisé des réunions régulières (mensuelles d'abord, puis bimensuelles), au cours desquelles le Port a pu présenter, au fur et à mesure de leur réalisation, les études en cours, et notamment celles qui ont conduit à la définition du programme de mesures environnementales sur l'estuaire (et en particulier l'amorce de réhabilitation des vasières). Il faut noter que le maître d'ouvrage était très régulièrement accompagné et conseillé, lors de ces réunions, par le cabinet C et S Conseils, attentif aux réactions des partenaires associatifs.

A la même époque, le Préfet de région Haute-Normandie a mis en place un comité de pilotage de Port 2000, associant les services de l'État et ceux du Port autonome. C'est lui qui a piloté l'avancement de toutes les procédures (autorisations de dragages, dépôt des boues, déminage, loi sur l'eau, etc.).

Parallèlement, la création d'un Conseil scientifique de Port 2000 a été décidée à l'issue du débat public, réunissant des experts scientifiques indépendants, la DIREN (qui en assurait le secrétariat), l'Université de Rouen (département d'hydrogéologie), mais aussi la Maison de l'Estuaire. Il s'est élargi ensuite à l'Agence de l'Eau.

Un Conseil de l'Estuaire a été créé le 28 mai 2001, sous la présidence du Préfet de Haute-Normandie et la participation des Préfets de régions d'Île-de-France et de Basse-Normandie, des élus des principales collectivités territoriales, des établissements publics de l'État et des principaux acteurs de l'aménagement du territoire et du développement économique.

Le Conseil scientifique de Port 2000 a été placé aux côtés du Conseil de l'Estuaire en élargissant son objet à tous les problèmes concernant l'Estuaire. Il s'est donc transformé, le 12 juin 2001, en Conseil scientifique et technique de l'Estuaire, instance qui a indubitablement permis aux partenaires de se constituer petit à petit un référentiel

---

<sup>6</sup> Bilan par le Président de la Commission nationale du débat public, M. Hubert BLANC.

commun des différents enjeux existant sur l'estuaire et qui a donc amené une certaine sérénité dans le débat.

## 5. Le rôle des acteurs

### 5.1. Le PAH maître d'ouvrage

Dans une agglomération comme Le Havre, le Port autonome jouit d'un statut particulier, que lui confère l'histoire de la ville mais aussi la place du port dans l'économie locale : 16 000 emplois dépendent directement de lui (représentant 12 % de la zone d'emploi du Havre) ; 41 % des créations d'emplois de la région havraise entre 2000 et 2003 sont directement liées aux activités portuaires.

La dimension du port et la qualité de ses services lui donnent sans conteste la capacité technique et politique de conduire un projet d'infrastructure de l'importance de Port 2000.

Elle entraîne cependant une tendance, naturelle à tout maître d'ouvrage de cette importance, à définir seul sa stratégie et à utiliser l'autorité naturelle que lui donne son statut pour chercher à l'imposer, aussi bien face aux services de l'État qu'auprès de la ville, des autres collectivités territoriales et de la population, estimant que les enjeux qu'elle représente priment naturellement sur tous les autres.

Il faut dire également que la stratégie de développement d'un grand port international se définit largement par sa comparaison avec les autres grands ports de tous les continents et la qualité de ses relations avec ses clients ou partenaires du monde entier, lui faisant inévitablement porter plus d'attention au « grand large » qu'à son environnement local.

La dimension de l'ingénierie nécessaire à la mise en œuvre de tout projet maritime, et la qualité technique qu'il implique, font primer inévitablement la fonction d'ingénieur sur les autres, les ingénieurs n'étant pas par nature les meilleurs communicants sur les aspects non techniques et sur les différents enjeux d'un projet.

Dans le cas de Port 2000, il est symptomatique que la première communication qui ait été réalisée par le Port autonome ait été destinée à l'international, pour toucher les clients du port, sans qu'aient été au préalable évaluées les conséquences que pourrait entraîner une telle communication sur l'environnement immédiat du port, au Havre même.

Un des sujets majeurs, dans le cadre d'une future « gouvernance à cinq », est bien d'évaluer à quel stade de l'élaboration d'un projet un maître d'ouvrage doit commencer à communiquer puis à mettre en place une concertation avec ses partenaires. Il lui est en effet difficile de commencer à parler d'un projet en externe tant que les études ne sont pas achevées, c'est-à-dire tant qu'il n'a pas de réponse aux questions que sa communication ne manquera pas de susciter... Si en revanche il attend que le projet soit complètement mûr, le maître d'ouvrage courra inévitablement le risque de se faire reprocher d'avoir attendu, pour débuter ce processus de communication et de

concertation, que son projet soit complètement « ficelé », ne laissant désormais que peu de place à la recherche de solutions alternatives.

Enfin, un maître d'ouvrage comme le Port du Havre est souvent accusé de « saucissonner » à l'excès ses projets d'infrastructures, soit parce qu'il n'a pas lui-même de vision stratégique suffisante pour prévoir les besoins suivants, soit par choix tactique, estimant que la réalisation du projet présenté le mettra lui-même en meilleure position pour enclencher le projet suivant et obtenir alors, à cette fin, les appuis et les financements nécessaires.

En ce qui concerne Port 2000, ce phénomène a été patent : l'augmentation du nombre de conteneurs du fait de la nouvelle infrastructure entraînerait inévitablement une augmentation du trafic terrestre à la sortie du port. Or, ce problème des dessertes terrestres n'a pas été abordé dans le projet soumis au débat public -sauf pour ce qui concerne strictement les dessertes terrestres internes à l'emprise du projet : transport par multitrailers, avec un terminal ferroviaire et un terminal fluvial dédiés- qui étaient mentionnées dans le dossier. Certains services de l'État (au sein de la DDE) avaient évoqué ce problème quand ils ont eu connaissance du projet Port 2000, mais cette question n'a pas été relayée auprès du maître d'ouvrage par la Préfecture. Ce n'est que dans la phase suivante, dans le cadre des réunions organisées par la Maison de l'Estuaire, que le sujet plus large des dessertes terrestres à la sortie du port (augmentation prévisible de la circulation des camions, contournement ferroviaire de l'Île-de-France, accès à la Seine...) a été abordé publiquement, aboutissant à l'élaboration d'une lettre commune au ministre des Transports, signée par de nombreux acteurs (mais envoyée séparément par chacun d'entre eux !), rappelant l'impérieuse nécessité d'améliorer les dessertes terrestres du Havre. Cette initiative apporte la preuve que la concertation se poursuivait : elle démontre également, à contrario, que le sujet de la desserte terrestre du Port n'avait pas été jusque-là considéré –aussi bien par le maître d'ouvrage que par les associations- comme étant un élément faisant partie intégrante du projet Port 2000, ce qui pose le problème du périmètre des grands projets soumis à concertation.

Un certain nombre d'observations sur le thème des dessertes terrestres avaient été faites dans le cadre du débat public. Sous l'impulsion de VNF, l'utilité de réaliser une écluse permettant aux bateaux fluviaux naviguant sur la Seine de charger ou décharger directement sur les quais de Port 2000 avait été reprise dans les conclusions du débat public. En revanche, tous les partenaires, du Port aux associations, ont insisté sur la quasi-absence de la SNCF dans le débat et le peu d'intérêt que son représentant avait manifesté sur le dossier du transport ferroviaire de conteneurs à partir du Havre. Il faut dire que la période se prêtait mal à une présence forte du système ferroviaire, celui-ci étant, à l'époque, en pleine restructuration, Réseau ferré de France venant à peine d'être créé.

Cette situation ne pourrait sans doute plus survenir avec la réforme portuaire : en effet, celle-ci, tout en recentrant le rôle des ports sur les activités régaliennes (sécurité, sûreté et police portuaire) et sur les fonctions d'aménageur du domaine portuaire, les charge expressément d'assurer également la gestion des interfaces avec les modes de desserte

terrestres et de mettre en œuvre la politique multimodale de transport de fret décidée par le Gouvernement. Jusque-là en effet, les ports autonomes estimaient n'avoir ni responsabilités ni pouvoirs dans ce domaine et concentraient leur attention essentiellement vers « le grand large ».

Sur des sites aussi importants que le port du Havre, les projets d'infrastructures se succèdent presque sans discontinuer, projets dont le Grand Port maritime n'est pas toujours maître d'ouvrage : en 2007, Poweo et Endesa annoncent le projet de construction de deux nouvelles centrales à charbon ; de septembre à décembre 2007 c'est pour la création par Poweo d'un nouveau terminal méthanier à Antifer qu'eut lieu un nouveau débat public. De même, le contrat de projet avec l'État (2007-2013) proposait le doublement de l'écluse François 1er et le prolongement du canal maritime (ce nouveau projet d'infrastructure fait d'ailleurs, à son tour, depuis le 08 octobre dernier, l'objet d'un débat public). Qu'il soit ou non maître d'ouvrage, le GPMH se fait reprocher chaque projet, car les associations notamment lui reprochent de ne pas leur apporter de vision d'ensemble de ses projets à 5 ou 10 ans.

Il apparaît clairement que, depuis l'expérience fondatrice qu'a constitué Port 2000, le GPMH a décidé de consentir un effort de concertation déterminé et constant pour ce qui concerne ses plus grands projets, conduits par sa Direction technique. Mais il semble aussi que, jusqu'à maintenant, cette attitude n'ait pas été également partagée dans toutes les directions du Port, pour ce qui concerne en tout cas beaucoup de petits projets de la vie courante : notamment, la gestion du domaine offre assez souvent des sujets concrets de friction avec les associations écologiques (création de centres de stockage des déchets, par exemple).

D'ailleurs, le Port en a pris conscience, puisque, dans la récente réforme de l'organigramme, la Direction du domaine n'est plus en charge du développement, qui est rattaché désormais à la Direction technique, sous la conduite d'un directeur adjoint.

Cependant, quand le GPMH n'est pas lui-même le maître d'ouvrage, il ne peut pas toujours obtenir des entreprises chargées de la maîtrise d'ouvrage qu'elles créent les mêmes conditions de confiance...

## 5.2. Les services de l'État

En ce qui concerne les services de l'État en région, il nous est apparu qu'ils n'ont pas été véritablement associés par le maître d'ouvrage à la préparation du projet. La taille d'un tel maître d'ouvrage, en effet, lui donne des moyens d'ingénierie suffisants pour pouvoir se passer, pendant la première phase d'études (c'est-à-dire avant les différentes procédures) de l'appui des services de l'État.

En fait, il semblerait que la coordination avec eux n'ait eu lieu véritablement qu'après le discours du Président de la République demandant l'accélération du projet. Il va de soi, dans ces conditions, que ceux des services qui avaient des réticences à l'égard du projet

lui-même (et penchaient plutôt, comme la DRE, pour la recherche de productivité et la réforme de l'existant avant toute infrastructure nouvelle) ont été mis en situation de devoir dès lors appuyer le projet du Port, sans pouvoir toujours faire prendre en compte par le maître d'ouvrage certains enjeux non techniques (comme la prospective en matière de trafics de conteneurs, ou la question des dessertes terrestres du port induites par le projet). Le Préfet de Région assurait la coordination des services de l'État et empêchait donc toute prise de position discordante, même sur des aspects mineurs.

Au cours de la période suivante, ce problème s'est posé à nouveau : par exemple, aucune réunion ne fut organisée entre le GPMH et les services de l'État sur l'opportunité même du doublement de l'écluse maritime et du prolongement du grand canal. Certains services de l'État se plaignent donc toujours de n'être informés des projets du Port que quand ils sont assortis d'une demande de financement...

Pendant le débat public, comme indiqué plus haut, les services de l'État n'ont guère pu exprimer leurs avis techniques, du fait de la proximité d'élections régionales. Ce n'est qu'après le débat public que leur participation a été la plus active, dans le cadre du Comité de pilotage mis en place autour du Préfet de Région. C'est dans cette enceinte que les sujets émergeaient : très tôt, le CETMEF a supervisé les travaux du Conseil scientifique et technique; devant la quasi-absence de RFF à cette époque, la DRE a pris en charge le problème des dessertes ferroviaires longue distance à partir du Havre.

En ce qui concerne les services centraux de l'État, leur application a été très inégale : c'est essentiellement la Direction des Ports qui est venue en appui du projet, tandis que la Direction des Transports terrestres n'a guère poussé à faire émerger le problème des dessertes terrestres (consciente, certainement, des demandes budgétaires que ne manquerait pas de susciter l'émergence de tels besoins). En ce qui concerne l'environnement, l'État « multicéphale » ne se sentait pas toujours à l'aise du fait, d'une part, des intérêts différents représentés d'une direction à l'autre et, d'autre part, parce qu'il ne juge pas toujours opportun d'affirmer une stratégie globale.

Enfin, il ne faut pas négliger non plus la pression exercée par Bruxelles, où la Commission, informée directement par les associations écologiques, se retourne vers l'État central et lui demande des comptes, en élargissant largement le sujet au-delà de Port 2000 lui-même : les mesures compensatoires décidées dans le cadre de Port 2000 ont des effets induits sur la Zone de Protection spéciale (ZPS) définie en application d'une directive européenne, et sur ses usagers (notamment les agriculteurs). Ainsi, pour faire pression sur la France, la Banque européenne d'Investissement (BEI) bloque-t-elle un prêt en faveur du Port. Pour débloquer ce dossier, la France est obligée de s'engager à adopter rapidement un plan de gestion de la ZPS, fût-il transitoire...

### **5.3. Les milieux économiques**

L'ensemble des milieux économiques havrais étaient largement favorables au projet Port 2000, présenté comme devant développer l'activité portuaire et la création d'emplois.

L'objectif de création d'emplois était jugé d'autant plus important que le lancement du projet Port 2000 coïncidait avec la fermeture des chantiers navals...

Les relations entre le Port autonome et les milieux économiques du bassin du Havre sont historiquement assez étroites (ceux-ci sont depuis toujours représentés au Conseil d'administration du port). D'ailleurs, un certain nombre de représentants de ces milieux ont déposé, dès l'ouverture du débat public, des cahiers d'acteurs suffisamment proches les uns des autres (appuyant le projet du maître d'ouvrage) pour que leur rédaction ait été coordonnée au préalable.

Il reste que, au-delà des aspects généraux de développement, les enjeux économiques (comme la prospective sur le développement du trafic de conteneurs, les conséquences du projet sur le tissu des entreprises locales...) ont été beaucoup moins approfondis que les aspects techniques du projet.

Certains interlocuteurs en concluent que le PAH était conscient de ce relatif manque de vision à moyen et long terme des milieux économiques et que c'est volontairement, pour continuer à profiter de leur appui, qu'il n'a pas évoqué les mutations profondes qu'un projet de l'ampleur de Port 2000 ne manquerait pas d'entraîner sur la structure même des entreprises locales (PME, transitaires, transporteurs, logisticiens,...), en attirant au Havre les grandes entreprises du transport maritime.

## 5.4. La Maison de l'estuaire et les associations

La Maison de l'Estuaire, qui existait de manière informelle depuis 1992 sous la présidence et l'autorité morale d'un universitaire reconnu, a été identifiée très vite par le Port autonome comme un lieu neutre, acceptable pour les associations écologiques, qui pourrait servir de cadre à sa volonté de « déminer » les conséquences locales assez désastreuses de la communication internationale qui a dévoilé pour la première fois l'existence du projet Port 2000.

Cette Maison de l'Estuaire a donc servi de cadre à des réunions d'information auxquelles acceptaient de participer les associations écologiques locales, mais également les associations de pêcheurs, de chasseurs et même les coupeurs de joncs... Ces réunions, informelles mais régulières, auxquelles les participants s'engageaient de ne donner aucun écho dans la presse -règle qui a été parfaitement respectée par tous !- ont permis au Directeur technique du Port et à son Directeur général de venir exposer le projet devant les associations et de tenter de répondre à leurs préoccupations.

Sans, bien évidemment, que les oppositions au projet aient disparu après ces réunions, il est incontestable qu'elles ont permis aux différents interlocuteurs de se respecter, d'écouter les points de vue différents des leurs, et même certainement, de partager, avant même l'ouverture du débat public, une même vision du territoire.

C'est donc tout naturellement que la Maison de l'Estuaire, à l'issue du débat public, a été proposée par la Commission particulière (CPDP) comme instance où devait se poursuivre le dialogue avant l'enquête publique. Le Port a pu présenter dans ce cadre le résultat des études au fur et à mesure de leur avancée (sur les vasières<sup>7</sup>, sur les nourrisseries de poissons<sup>8</sup>...). Pendant le chantier, le Port a pu aussi tenir les membres de la Maison de l'Estuaire informés de l'avancée des travaux, et notamment des mesures compensatoires pour l'environnement.

Après la construction de Port 2000, les réunions avec la direction du Port ont continué même si elles se sont espacées.

Cependant, il est bien évident que l'existence de ce dialogue ne suffit pas à gommer toutes les oppositions. En ce qui concerne les mesures compensatoires en particulier, les points de vue divergent entre ceux qui estiment que le GPMH a une obligation de moyens et ceux qui voudraient qu'il ait une obligation de résultat, le tout sur la base d'études d'évaluation, quelques années après la fin des travaux, sur lesquelles tous les partenaires ne partagent pas la même analyse...

La légitimité de la Maison de l'Estuaire à fédérer l'ensemble des associations écologiques a cependant pâti, quelques années plus tard, du fait du développement même de ses activités : en effet, de structure informelle et légère, la Maison de l'Estuaire a changé de fonction et de dimension en étant désignée, en 1997, pour gérer la nouvelle Réserve naturelle de l'Estuaire de la Seine. Avec désormais 16 salariés, en se structurant, en 2009, en association dotée d'un conseil d'administration et en intégrant désormais les collectivités locales, la Maison de l'Estuaire risque de perdre un peu de la légitimité que lui donnait son caractère neutre et informel, et d'apparaître, sur les nouveaux dossiers à l'étude, comme étant à la fois juge et partie.

Quelques années après l'achèvement de Port 2000, les associations semblent donc toujours mobilisées sur l'évaluation des mesures compensatoires et peu confiantes sur les nouveaux projets du Port, comme le prolongement du grand canal... Le débat public en cours actuellement sur ce dossier permettra d'évaluer le climat qui existe maintenant entre les différents partenaires.

En ce qui concerne les associations, il convient de noter aussi que leurs positions sont loin d'être unanimes et consensuelles. Chacune, et c'est normal, défend les intérêts en faveur desquels elle est mobilisée, et les intérêts des unes et des autres peuvent être parfois contradictoires. En particulier, en ce qui concerne les différentes options présentées au débat public, les associations de quartier se sont fortement opposées aux associations écologiques en rejetant fortement toutes les solutions qui privilégiaient les restructurations internes du port, sans emprise nouvelle sur l'estuaire. Elles se sont donc trouvées en position de soutenir la solution préconisée par le Port, solution que rejetaient fortement les associations écologiques.

---

<sup>7</sup> Les vasières sont des étendues de sédiments meubles (vases) déposées sur les rivages marins, les estuaires ou les deltas et découvertes à marée basse.

<sup>8</sup> Les nourrisseries (ou nourriceries) de poissons sont des zones maritimes, de faible profondeur, propices à la croissance des alevins et des juvéniles de poissons.

Enfin, il est tout à fait intéressant de signaler que la CPDP a décidé de faire figurer dans le dossier du débat public une contre-proposition présentée par l'association SOS-Estuaire, présentée sur le même plan que les variantes étudiées par le maître d'ouvrage.

Il n'empêche, bien sûr, que les associations rencontrées estiment qu'elles devraient pouvoir disposer de plus de moyens pour financer études et expertises à opposer à celles du maître d'ouvrage. Elles reprochent au maître d'ouvrage de ne pas présenter les projets alternatifs au même niveau que les solutions qui ont leur préférence. Elles souhaitent que des moyens leur soient fournis pour leur permettre d'évaluer elles-mêmes les études conduites par le maître d'ouvrage et pouvoir ainsi faire apparaître certaines contradictions.

Elles estiment au contraire que le maître d'ouvrage a tendance à n'étudier les projets alternatifs qu'elles présentent que de manière à préparer des arguments pour pouvoir les combattre.

Bref, la confiance semble toujours un phénomène instable et doit être construite avec persévérance, d'autant plus que, dans les associations, les responsables changent assez périodiquement.

## **5.5. Les syndicats**

D'une manière générale, les syndicats ont fortement soutenu le projet Port 2000 présenté par le Port autonome, du fait de ses répercussions prévisibles en faveur de l'emploi.

Il convient cependant de distinguer entre les fédérations syndicales départementales de salariés, qui ne se sont guère mobilisées sur ce dossier, et les syndicats de salariés du Port autonome, qui, eux, se sont assez nettement mobilisés en faveur du projet, dans la mesure où le dossier n'abordait pas le problème de la manutention.

Si ce sujet avait été joint au dossier Port 2000, il est évident que l'appui de la CGT, en particulier, c'est-à-dire l'appui du syndicat le plus puissant localement, aurait volé en éclat. Cela veut bien dire que la définition précise, par le maître d'ouvrage, du périmètre d'un projet et la communication qu'il choisit sont des éléments fondamentaux pour décider de l'appui ou de l'opposition de certains partenaires....

## **5.6. Les élus**

Le projet Port 2000 a été soutenu par les élus de tous les bords de l'échiquier local, en raison également des perspectives de création d'emplois qu'il ouvrait, dans un contexte morose.

Beaucoup de partenaires ont signalé que ce dossier n'a jamais été transformé en débat politique.

Ce qui, en revanche, n'était pas prévu au départ, c'est que les élus de la rive sud de la Seine se mobilisent de leur côté. Il faut dire qu'ils ont appris l'existence du projet par la presse et qu'ils se sont inquiétés des conséquences que pourrait avoir ce dossier, qui projetait de rétrécir l'estuaire et risquait donc d'avoir des conséquences jusqu'en rive gauche, notamment en y perturbant le tourisme. Leur réaction a été rapide et forte, puisqu'ils se sont constitués en association et qu'ils ont commencé leur action commune par le dépôt d'un recours contre Port 2000.

Le Port autonome a entrepris une forte initiative de dialogue et de communication à leur égard, au point que le recours a été retiré par l'association.

A ce sujet également, le projet Port 2000 a été le début d'une aventure plus large, puisque les rencontres entre les élus de la rive droite et de la rive gauche, nées à propos de Port 2000, se poursuivent aujourd'hui sur tous les sujets communs à l'ensemble de l'estuaire (sur l'approfondissement du chenal menant au Port de Rouen, par exemple). Même si les élus sont parfois en concurrence entre eux et que leur logique peut être différente (élus de la rive droite, de la rive gauche, de l'aval ou de l'amont du fleuve...), Port 2000 a été le déclencheur d'une concertation beaucoup plus large et durable.

## **6. Quelques leçons à tirer de Port 2000**

### **6.1. Les enjeux de communication**

Au total, il apparaît clairement que le projet Port 2000 a « essuyé les plâtres » d'une procédure nouvelle et cela dans des conditions assez exemplaires. Il marque en effet la prise de conscience par le maître d'ouvrage de l'importance de l'enjeu que constitue la communication pour les grands projets et de la nécessité de tenir compte, au-delà de ses partenaires institutionnels habituels, de l'opinion publique locale, souvent exprimée par des associations.

Pour un premier débat public organisé dans le cadre de la nouvelle loi Barnier, il fut jugé par tous les partenaires comme un débat de grande qualité où toutes les positions ont pu s'exprimer équitablement.

### **6.2. Un débat ouvert ne se referme jamais**

La concertation ne s'est pas arrêtée le jour de la clôture du débat, mais s'est poursuivie dans d'assez bonnes conditions tout au long des études puis de la conduite du chantier, pour devenir ensuite, en s'institutionnalisant, une concertation générale sur les enjeux de l'estuaire tout entier.

Cette première expérience de débat public a établi la légitimité et l'objectivité de la Commission particulière du débat public, grâce notamment à l'implication de son Président, M. Jean-Luc MATHIEU, permettant ainsi la généralisation, dans de bonnes conditions, de cette procédure sur tous les grands projets du territoire national au cours des années suivantes.

### **6.3. Développer la culture de la concertation**

En ce qui concerne le port du Havre, l'aventure de Port 2000, elle, n'a pas comme par miracle effacé tous les défauts hérités d'une culture séculaire de maîtrise d'ouvrage fortement prééminente sur le territoire régional. Elle a cependant considérablement fait évoluer les comportements : elle a fait prendre conscience au port de la nécessité de communiquer très en amont des projets et de « déminer » tout sujet auprès du tissu local d'élus et d'associations ; elle a poussé à tenir mieux compte de l'ensemble des enjeux économiques, sociaux et environnementaux locaux ; enfin, elle a poussé désormais le Port à intégrer les mesures environnementales comme partie intégrante des projets et

non simplement comme des mesures compensatoires acceptées avec un peu de réticence...

Mais il importe d'avoir une vision claire de ce qui ressort de la communication, de la concertation et de la négociation, exercices qui ne sont pas de même nature. Toute ambiguïté en la matière peut être source de désaccords durables entre les partenaires d'un projet.

## **6.4. Le choix du bon périmètre d'un projet est fondamental**

Un certain nombre de problèmes se posent cependant, notamment celui du dimensionnement et du périmètre des projets à soumettre à la concertation et, à l'avenir, à proposer dans le cadre d'une gouvernance à cinq : en effet, il importe que les projets soumis à ces procédures soient suffisamment complets et autonomes, qu'ils ne donnent pas l'impression d'avoir été découpés volontairement en tranches par le maître d'ouvrage à seule fin de faciliter leur acceptation par un effet dominos qui donne aux partenaires le sentiment de se faire forcer la main. Il importe tout autant, en revanche, que chaque projet ne soit pas noyé dans une thématique trop générale ou trop vague qui empêcherait de cadrer convenablement la concertation.

La gouvernance à cinq supposera par ailleurs que l'ensemble des partenaires acceptent de « jouer le jeu » loyalement, notamment parce que, s'il communique sur un projet avant que toutes ses études ne soient achevées, ils devront admettre que le maître d'ouvrage ne pourra pas disposer de toutes les réponses aux questions suscitées par cette communication.

## **6.5. Le « déminage » par la veille territoriale et la médiation**

Le Président de la CPDP, M. Jean-Luc MATHIEU, conseille que le maître d'ouvrage, dès qu'il sent que quelque chose d'un peu dérangeant apparaît après qu'un projet est rendu public, n'hésite pas à faire appel à un médiateur, chargé de prendre les initiatives nécessaires (notamment l'organisation de réunions) pour tenter de « déminer » les malentendus. « Il faut, dit-il, mettre une goutte d'huile à chaque fois que c'est nécessaire ! ». Il conseille que chaque projet soit analysé sous l'angle des trois sujets du développement durable, l'économique, le social et l'environnemental.

D'une façon plus générale, un maître d'ouvrage doit s'attacher à effectuer une « veille territoriale » aussi suivie que possible. Le rôle de « déminage » joué par le cabinet C et S Conseils aux différentes phases de l'avancement de Port 2000 a été, semble-t-il, assez déterminant pour créer les conditions d'un dialogue et définir les lieux où il pourrait prospérer au mieux. Là où le recours à un cabinet spécialisé n'est pas possible pour des raisons de coûts, Jean-Luc MATHIEU suggère le recours au « vivier » de médiateurs

expérimentés constitué par les anciens membres des nombreuses CPDP qui ont été constituées ces dernières années.

## **6.6. Les « jeux de rôle » face à des projets complexes**

Les grands projets d'infrastructures sont des projets complexes qui, souvent, interagissent avec d'autres sur un même territoire. Cela entraîne, comme l'ont indiqué plusieurs interlocuteurs rencontrés, des « jeux de rôle » et des non-dits chez certains partenaires, élus ou associatifs. Le maître d'ouvrage et les services de l'État doivent évidemment s'attacher à comprendre au mieux ces situations complexes, de manière à empêcher que cela ne bloque l'avancement du dossier.

## **6.7. La décision finale doit clairement appartenir à la maîtrise d'ouvrage**

Une fois qu'elle est ouverte, la concertation est un exercice exigeant. Elle suppose comme préalable que, dans tous les cas, les co-décideurs et les co-financeurs d'un projet soient bien au clair entre eux avant l'ouverture de la concertation. S'ils abordent cette phase en ordre dispersé devant les partenaires, l'effet sera ravageur et le climat de confiance nécessaire au bon avancement du projet ne pourra pas s'établir.

La mise en place d'une gouvernance à cinq rendra peut-être nécessaire que les étapes de cette première phase, entre décideurs et financeurs, soient rationalisées, afin que ceux-ci abordent la première phase de concertation en présentant un front uni.

Pour éviter tout malentendu, il faut aussi rappeler qu'en tout état de cause, et quelle que soit la richesse de la concertation entraînée par une gouvernance à cinq, la décision finale sur un projet appartient toujours au maître d'ouvrage lui-même et à personne d'autre.

## Conclusion

### **Voies d'amélioration des processus participatifs, à la lumière de l'expérience de Port 2000 et de pratiques récentes sur des projets d'infrastructures.**

L'exemple de Port 2000 soulève plusieurs questions d'ordre général, que l'on retrouve pour d'autres projets et qui méritent qu'on s'y attarde :

- les différents registres de la participation
- la continuité dans le temps de la concertation
- son degré de formalisation et le rôle des différents acteurs

- **Les registres de la participation**

Il est habituel de distinguer 4 niveaux croissants de participation : l'information/sensibilisation ; la consultation ; la concertation ; la co-décision.

Le premier niveau ne constitue pas un échange, puisqu'il est à sens unique.

L'enquête publique est une procédure de **consultation** du public, destinée à recueillir l'avis de ce dernier et à informer l'autorité qui prend la décision. Celle-ci n'est pas tenue de suivre l'avis de la commission d'enquête, même si la loi donne une portée juridique à un avis défavorable.

La **concertation**, terme largement utilisé, recouvre en fait des formes de participation très variables, au terme de laquelle l'autorité compétente prend une décision qui « tient compte » des positions ou avis qui ont pu s'exprimer, sans qu'elle soit liée par eux. La principale référence est la concertation prévue par l'article L 300-2 du code de l'urbanisme pour les opérations d'aménagement.

Enfin, la **co-décision** représente le niveau le plus élevé de participation, puisqu'il renvoie à un partage du pouvoir de décision. L'organisation de référendums décisionnels, ou les quelques expériences de budgets participatifs au niveau communal, entrent dans cette catégorie peu utilisée en France.

A l'intérieur du processus de participation, les échanges entre parties prenantes peuvent s'opérer selon des registres qu'il convient de distinguer.

Le débat public, tel qu'il est conduit par la Commission nationale du débat public (CNDP), s'inscrit dans le registre de la délibération. « *La délibération renvoie à l'idée de publicisation et de discussion sous l'horizon de l'intérêt général, d'un bien commun ; il s'agit donc d'un processus dans lequel les éléments échangés sont recevables par tous* »<sup>9</sup> ; « *le résultat de la délibération, c'est la décision : il est extérieur au processus lui-même* ».

Tout autre est le registre de la **négociation** qui, selon les mêmes auteurs « *suppose la reconnaissance de positions et d'intérêts bien identifiés et repose sur un processus d'ajustement ; elle implique la recherche d'un accord sur un résultat sans pour autant qu'il y ait accord sur le bien commun en jeu* ». Ainsi, « *dans la négociation, le résultat est interne au processus* ».

« *Délibération et négociation ne relèvent pas des mêmes règles décisionnelles : dans une négociation, la validation d'un accord requiert l'unanimité des participants ; dans une délibération, une partie doit être reconnue par les autres comme l'autorité légitime pour prendre une décision* ».

Dans la pratique, délibération et négociation peuvent se retrouver à différents moments d'un processus participatif. Ainsi, dans un débat public, il peut y avoir des moments qui, sans constituer à proprement parler une négociation, s'en rapprochent, lorsqu'il s'agit par exemple de s'entendre sur l'objet du débat et sur ses modalités. Voire, lorsque le maître d'ouvrage négocie avec certaines parties opposées à son projet afin de rechercher une solution plus acceptable – ce qui ne débouche pas nécessairement sur un accord formel.

- **Une évolution récente vers un plus grand cadrage des processus participatifs**

On observe ces deux dernières décennies un développement du degré de cadrage des processus de concertation qui, comme le remarque une recherche menée dans le cadre du programme « concertation, décision et environnement » lancé par le service de la Recherche et de la Prospective du ministère de l'Ecologie et du Développement durable, « *ne sont pas sans conséquences d'une part, sur la manière dont se déroulent les débats, d'autre part sur leur issue* »<sup>10</sup>. Ce cadrage concerne le pilotage, les règles de fonctionnement, la latitude des acteurs au cours du processus, le mode de formalisation des échanges.

---

<sup>9</sup> Penser l'ingénierie des débats publics – Entretien avec Mathieu Brugidou, Isabelle Dubien et Arthur Jobert, EDF-GRETS et Gilles Laurent-Rayssac, Res Publica, in revue Négociations, juin 2005.

<sup>10</sup> Degrés de cadrage des procédures de concertation et analyse de leur influence sur le rôle des acteurs dans les conflits d'aménagement du territoire – Cécilia Clays-Mekade, Mathieu Leborgne et Etienne Ballan, DESMID-UMR Espace.

La charte publiée en 1996 par le ministère de l'Environnement en est un exemple. On peut citer d'autres références récentes, comme le « Pacte de concertation sur le développement durable de la Zone Industrialo-Portuaire de Fos et ses conséquences sur le territoire des communes riveraines », signée en août 2004 à l'issue du débat public sur le projet Fos 2XL par les principaux acteurs qui se sont manifestés dans ce débat – élus, associations, industriels et Port Autonome de Marseille.

D'autres démarches d'inspiration voisine sont en cours, qui prévoient :

- la constitution d'un comité de pilotage de la concertation, composé de représentants des différentes structures ;
- la définition de règles du jeu pour la concertation sur les projets (transparence et précocité des informations sur les projets, possibilité d'expertises complémentaires, recherche de compromis, règles de conduite vis-à-vis des informations délivrées), chaque partenaire gardant sa pleine liberté d'action à l'extérieur ;
- restitution publique des résultats des travaux et organisation d'un débat avec la population, dont les modalités auront pu être définies en commun.

Dans le cas de Port 2000, on peut observer que les échanges au sein de la Maison de l'Estuaire, bien que non formalisés, ont fonctionné :

- selon des règles d'« éthique », demandées par son président : écoute et engagement moral de confidentialité des débats internes vis-à-vis de l'extérieur ;
- selon des règles de transparence, avec la présentation des résultats d'études : études en amont sur le projet de prolongement du Grand Canal, suivi de mesures compensatoires de Port 2000 ... On a vu en outre qu'au cours du débat, les acteurs ont engagé une action commune sur les dessertes terrestres.

Une charte de bonne conduite de la concertation sur le projet Port 2000, prévoyant notamment l'intervention d'un garant, avait en outre été élaborée par les différents partenaires, et c'est l'imminence du lancement du débat public qui a conduit à ce que cette charte ne soit pas signée, les débats se passant désormais ailleurs.

Au fil des années, la Maison de l'Estuaire a diversifié et multiplié ses activités, devenant gestionnaire de la réserve naturelle, assurant des expertises scientifiques à travers son

réseau de spécialistes pour le compte des maîtres d'ouvrages, ce qui a vraisemblablement brouillé son image de lieu neutre de concertation<sup>11</sup>.

## **Quelques recommandations**

Au vu des différentes expériences et des questions qu'elles soulèvent, on peut tenter quelques propositions visant à améliorer les processus de participation et à mieux les faire contribuer à la « soutenabilité » des décisions – ces deux aspects nous semblant devoir être liés.

### ***1. Pour une expertise concertée, dans son objet comme dans son mode de réalisation***

La question de l'expertise est posée de manière récurrente par le monde associatif à l'occasion des débats sur les grands projets. Port 2000 n'y a pas échappé, puisque l'expertise, pour ce qui concerne l'économie portuaire et la réalisation technique du projet, était entre les mains du Port, qui pouvait ainsi passer aux yeux de ses interlocuteurs pour juge et partie.

La demande de contre-expertise peut porter en règle générale sur deux types de questions :

- 1) sur l'opportunité du projet, sur sa justification au regard de l'appréciation des besoins ;
- 2) sur les réponses techniques à apporter. En l'occurrence, la controverse ne portait que sur ce second point dans le cas de Port 2000, mais ce n'est pas toujours le cas. Il apparaît que la durée du débat public – 4 mois habituellement – ne permet pas de lancer de véritables études ; elle se prête seulement à des expertises ponctuelles et il ne peut pas en être autrement.

---

<sup>11</sup> Après un premier rapport d'octobre 2004 du CGPC et de l'IGE sur la mise en œuvre par la France de ses engagements vis-à-vis de la Commission européenne concernant l'estuaire de la Seine, un second rapport d'octobre 2008 du CGEDD, tout en soulignant la qualité des relations entretenues par la Maison de l'estuaire avec les acteurs et la qualité de son travail, note : « La distinction entre les deux rôles majeurs de la Maison de l'estuaire est vraisemblablement insuffisamment faite et insuffisamment perceptible de l'extérieur. Il est vrai qu'il n'est pas aisés, en tant que gestionnaire d'un territoire, d'exercer à la fois un rôle de dialogue et de médiation avec ses partenaires et, en même temps, d'être le garant de la bonne application des objectifs biologiques contraignants assignés à la réserve ».

L'utilisation de l'expertise dans la décision suscite de nombreux travaux et débats. Activité de médiation entre la science et le champ social, on comprend que sa légitimité puisse faire question. Les auteurs distinguent deux types de situations, selon le degré d'incertitude des connaissances scientifiques que peut mobiliser l'expertise.

Lorsque l'incertitude est faible, l'objectif de l'expertise est de «  *contenir l'incertitude et de la réduire* »<sup>12</sup>, en faisant appel à des procédures de mobilisation des connaissances et de délibération au sein de comités d'experts.

Si l'incertitude est forte, l'expertise doit plutôt viser à «  *cerner l'incertitude et à la rendre visible* ». La légitimité de l'expertise ne peut plus s'appuyer sur la légitimité de la science, mais sur des procédures qui la rendent «  *auditabile* » ainsi : une expertise collective, contradictoire (avec mention des avis minoritaires), transparente et indépendante.

Les connaissances mobilisées pour l'élaboration d'un projet d'infrastructure (dans les domaines de la technique, de la socio-économie et de l'environnement) relèvent, selon le cas, de l'un ou de l'autre de ces deux registres et semblent, dès lors, justifier des traitements différents (prenant également en compte le caractère ponctuel ou plus global de la question posée).

Nous préconisons que, lorsque des questions relevant de l'expertise scientifique et ayant des conséquences importantes sur la réalisation future d'un projet apparaissent au cours de l'élaboration de celui-ci, les conditions de réalisation de l'expertise soient discutées et mises au point avec les acteurs concernés.

## 2. Définir un cadre partagé d'outils et de méthodes pour l'élaboration des projets

L'appareillage technique utilisé pour éclairer et justifier les décisions en matière d'infrastructures s'appuie sur un ensemble d'hypothèses, de représentations et de conventions, qui intègrent inévitablement des jugements de valeur et une certaine vision de la société. Il est dès lors légitime qu'ils soient soumis à débat.

De fait, certains sujets de controverses reviennent de façon quasi récurrente à l'occasion des débats publics et des concertations. Il paraît souhaitable de les identifier et de les éclairer, à travers des procédures relevant de gouvernances *ad hoc*<sup>13</sup>, visant à en

<sup>12</sup> Cette citation et la suivante sont tirées de l'article « Besoin d'expertise et quête d'une légitimité nouvelle: quelles procédures pour réguler l'expertise scientifique ? » Pierre Benoît Joly ( INRA/SARD Grenoble), in Revue Française des Affaires Sociales, N°1, 1999. Cet article fait notamment référence aux travaux de Philippe Roqueplo et de Michel Callon.

<sup>13</sup> Le format des acteurs à associer peut notamment être différent au niveau national et au niveau local.

légitimer les résultats. Ainsi pourrait peu à peu se constituer ce que l'on pourrait qualifier de « vaste mémoire collective »<sup>14</sup>.

Les controverses portent de manière schématique sur :

- 1) les hypothèses macro-économiques générales ;
- 2) les méthodes utilisées pour passer ces hypothèses aux trafics ;
- 3) les politiques de transport ;
- 4) les méthodes utilisées pour évaluer l'utilité socio-économique et environnementale du projet ;
- 5) le choix des solutions alternatives et les méthodes utilisées pour comparer ces solutions entre elles.

Le point 1) renvoie plus à la représentation que chaque acteur se fait de l'évolution de la société qu'à une question de connaissance partagée. La discussion au sein d'un G5 national pourrait porter sur le choix des scénarios à retenir, afin d'encadrer les avenirs possibles.

Le point 2) est plus technique, puisqu'il renvoie aux modèles employés pour passer des grandes hypothèses aux trafics. Comme ces modèles sont en petit nombre, ils pourraient donner lieu à expertises, chaque partie pouvant désigner à cette fin ses propres experts.

Le point 3) est une question politique, qui ne saurait évidemment être tranchée au sein d'un G5, mais qui se prête à l'organisation de débats publics préparatoires à la décision, en l'occurrence au niveau national.

Le point 4) renvoie aux méthodes utilisées pour l'évaluation socio-économique des infrastructures et pourrait utilement faire l'objet du même traitement que le point 2).

Le point 5) enfin, concerne le niveau local, à périmètre variable pour chaque projet. La mission préconise de compléter les circulaires d'instruction, afin de prévoir la consultation des acteurs du territoire par le maître d'ouvrage sur le choix des grands partis d'aménagement à étudier. Ce moment devrait vraisemblablement se situer avant le débat public pour avoir sa pleine efficacité.

---

<sup>14</sup> Formule tirée du rapport précité du Conseil d'État, cette vaste mémoire collective « permettant à tous ceux qui seront appelés à apprécier l'utilité publique d'un projet de s'affranchir de l'empirisme actuel et de puiser dans ce capital d'expérience les références, les éléments de comparaison, les points d'ancre qui font actuellement défaut ».

### **3. Recourir de façon plus systématique à des débats publics sur les politiques ou problématiques de transport**

La politique des transports a fait l'objet de grands débats au cours des deux dernières décennies : le débat « CARRERE » et le débat VRAL<sup>15</sup>, sur lesquels il est utile de revenir rapidement.

C'est en 1992 que Paul QUILES, alors ministre chargé de l'Équipement, a confié à Gilbert CARRERE la conduite d'un débat pour éclairer les choix des modes de transports et les choix de localisation des infrastructures. Ce débat a donné lieu à un rapport sous le titre « Transports, destination 2002 – recommandations pour l'action ». Ce débat, autour de réunions publiques et d'ateliers, a mobilisé un grand nombre d'acteurs dans les régions et on peut dire qu'il a inspiré la circulaire « BIANCO » du 15 décembre 1992, qui invite les maîtres d'ouvrage à élargir l'approche des projets à leur dimension d'aménagement du territoire et institue des « garants » pour veiller au bon déroulement des réunions publiques.

Le débat VRAL a porté sur une problématique globale de déplacements à l'échelle d'un grand territoire – Vallée du Rhône et Arc Languedocien. Lancé en 2006 par Dominique PERBEN et Nelly OLIN, il a utilisé la faculté ouverte aux ministres des Transports et de l'Environnement par la loi « démocratie de proximité » du 27 février 2002 de saisir la CNDP en vue de l'organisation d'un débat sur des « options générales en matière d'environnement ». Ce débat a apporté un éclairage cohérent et permis de mettre en perspective plusieurs solutions auparavant présentées séparément. Même s'il a nécessité un travail préparatoire important, sa démarche paraît reproductible et de nature à donner un cadre de référence commun aux acteurs.

Il ne faut pas attendre de ce type de démarches qu'elles produisent du consensus. En revanche, elles apportent plus de clarté et de rigueur dans l'expression des arguments et donc dans la justification de la décision.

A fortiori, elles conduisent à préconiser fortement le « non-saucissonnage » des projets, au contraire de pratiques encore trop courantes, « justifiées » par la multiplicité des maîtres d'ouvrage impliqués dans une opération d'ensemble ou par des logiques financières. On a vu que le projet de Port 2000 n'a pas été exemplaire de ce point de vue.

Ces débats gagneraient à ce que leur cahier des charges soit discuté, voire négocié, sous l'égide de la Commission nationale du débat public (lorsque celle-ci est impliquée), entre les acteurs intéressés.

---

<sup>15</sup> Auxquels on pourrait ajouter le débat DUCSAI sur la politique aéroportuaire en 2001.

#### **4. Négocier une nouvelle charte de la concertation avec les partenaires du G5**

Nous avons dit à travers nos premières propositions : les hypothèses, les outils et les méthodes utilisés dans la planification des infrastructures ne peuvent pas rester l'apanage des seuls techniciens. Ils doivent accepter la critique de la société, pour mieux intégrer les enjeux du développement durable.

Le pendant de ces propositions est l'amélioration des processus de décision eux-mêmes, à travers une meilleure formalisation de la participation des « porteurs d'intérêts ».

La charte de la concertation, publiée en 1996 par le ministère de l'Environnement, a associé pour son élaboration des représentants au niveau national des principaux acteurs intéressés aux aménagements, avec la vocation de s'appliquer à toutes les catégories de projets, quelle que soit leur importance. Compte tenu des modalités de son élaboration et de la volonté de parvenir à un consensus, on peut parler d'un processus de co-élaboration. De fait, si elle a recueilli peu d'écho dans un premier temps<sup>16</sup>, un nombre croissant d'acteurs s'y sont référés par la suite, notamment dans le monde associatif. Depuis, une bonne partie de ses préconisations ont donné lieu à des applications.

Il serait intéressant d'en faire aujourd'hui un bilan, en réunissant les mêmes catégories d'acteurs. Ce bilan pourrait être éclairé par le recueil et l'évaluation collective des expériences les plus marquantes, et s'opérer à la lumière de la Convention d'Aarhus et des directives communautaires adoptées depuis lors.

Cet exercice pourrait être finalisé par la négociation d'un nouveau document, prenant en compte le nouveau contexte.

En tout état de cause, un tel document n'a pas vocation à s'appliquer mécaniquement, et de la même manière partout. Il doit être conçu comme un document de référence adaptable par les acteurs concernés à chaque contexte particulier.

Enfin, il conviendra de réviser les instructions rappelées au début de ce rapport en fonction des suites qui seront données à cette mission.

#### **5. Former à la conduite des projets, dans un contexte où la participation des acteurs et du public a pris une dimension incontournable**

Il n'est sans doute pas nécessaire d'insister sur ce point, souligné depuis plusieurs années au sein même de ce ministère, à la lumière des enseignements des premiers débats publics.

<sup>16</sup> Le point d'achoppement, de côté des élus locaux, a été l'institution d'un garant, perçu comme une menace, susceptible de remettre en cause la légitimité de l'élu.

Les métiers de projeteur et de conducteur de projet ont changé. La compétence technique n'est plus la seule requise pour mener à bien une opération, il faut savoir écouter, argumenter, négocier, relativiser ses certitudes et admettre que la rationalité technique et économique puisse être débattue et contestée.

C'est sans doute la reconnaissance que la notion d'utilité publique est devenue plus complexe, et qu'elle se construit désormais dans un processus confrontant logique technique et exigence sociale.

**François BORDRY**

**Jean LAFONT**

Inspecteur général de  
l'administration du développement durable      Ingénieur général  
des Ponts, des Eaux et des Forêts

# **Annexes**

## **Annexe 1. Lettre de mission**



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,  
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Le Commissariat Général au Développement Durable

Paris, le 12 MAI 2009

**Note**

à l'attention de

Monsieur Claude MARTINAND,  
Vice-Président du CGEDD

Objet : Commande de mission au CGEDD sur la gouvernance à 5

Dans la cadre de la mise en œuvre des orientations fixées par le président de la République, dans son discours de restitution des conclusions du Grenelle de l'environnement du 25 octobre 2007, sur la gouvernance à cinq et notamment son application à « tous les grands projets », je souhaite que le CGEDD conduise une analyse de la situation actuelle et fasse des propositions pour l'améliorer.

Sans prétendre à l'exhaustivité, et en vous demandant de rester dans les limites des décisions nationales prises par ce ministère, je vous soumets d'ores et déjà les questions suivantes :

- la définition et les objectifs de la gouvernance à cinq : en effet, la « gouvernance à cinq » a d'abord été mise en œuvre avant d'avoir été « conceptualisée » et définie ; de quoi parle-t-on ? Où peut-on placer la limite entre le dialogue et la négociation d'une part, la décision d'autre part ? Faut-il donner à chacun des cinq le même poids et dans tous les cas ? En particulier comment peuvent évoluer les rôles des représentants de l'Etat et des collectivités territoriales compte tenu de leur compétences et de leur légitimité institutionnelle ? Peut-on choisir des types de collèges différents constituer les collèges différemment (notamment celui des ONG) en fonction du domaine visé par la décision ? Doit-on se limiter strictement et systématiquement au chiffre de « cinq » ?
- le champ d'application de la « gouvernance à cinq » : quels sont les champs (politiques publiques, plans ou programmes, projet ou grands projets..) ou les domaines où la « gouvernance à cinq » est la plus pertinente et quels sont les types de décisions visées ?
- les lieux (commissions, instances...) et les procédures pertinents pour la mise en œuvre de la « gouvernance à cinq » : dans quelle mesure les commissions et instances du ministère reflètent-ils déjà une forme de négociation avec la société civile dans ses différentes composantes ? Où et comment la « gouvernance à cinq » est-elle déjà pratiquée et quels sont les lieux ou procédures existants ou à créer où elle pourrait utilement être mise en place ? Quels peuvent être les rôles des experts aux divers moments des procédures ?

Ressources, territoires et nau... Développement durable  
Énergie et climat  
Infrastructures, transports et mer  
Prévention des risques

**Présent  
pour  
l'avenir**

Copie : Michèle ROUSSEAU, adjointe de la Commissaire générale  
Ghislain GOMART, conseiller au cabinet du Ministre d'Etat

[www.developpement-durable.gouv.fr](http://www.developpement-durable.gouv.fr)

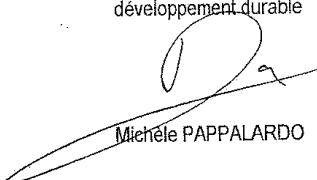
20 avenue de Ségur – 75007 PARIS – Tél : 33 (0)1 42 19 10 44 – Fax : 33 (0)1 42 19 11 36

Je ne verrais que des avantages à ce que vous illustriez vos réflexions et propositions au travers de l'examen détaillé de quelques procédures du code de l'environnement ou de l'urbanisme pour déboucher sur des propositions concrètes de mise en œuvre à court terme de la « gouvernance à cinq ».

Je vous invite à vous appuyer sur le rapport du COMOP n° 24 que Bernard PANCHER, député de la Meuse, a présidé en 2008, consacré à la question de la représentativité des acteurs environnementaux qui a également abordé le thème de la gouvernance à 5.

Je vous remercie de me remettre un rapport d'étape pour le 30 juin 2009 et un rapport final pour fin octobre 2009.

La Commissaire Générale au  
développement durable

  
Michèle PAPPALARDO



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,  
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

*Conseil général de l'environnement  
et du développement durable*

La Défense, le 23 JUIN 2009

*Le Vice-Président*

**Note**

à l'attention de

**Monsieur Jean LAFONT,**  
ingénieur général des ponts et chaussées

**Monsieur François BORDRY,**  
inspecteur général de l'équipement

Référence CGEDD n° 006766-05

Par lettre du 12 mai 2009, la Commissaire générale au développement durable a demandé au Conseil général de l'environnement et du développement durable de diligenter une **mission sur l'application de la gouvernance à 5 dans les méthodes de concertation nationale et locale.**

Cette mission se déclinant en plusieurs thèmes, je vous confie l'étude de cas n° 4 : projet d'infrastructures, enregistrée sous le n° 006766-05 dans le système de gestion des affaires du Conseil général de l'environnement et du développement durable.



Claude MARTINAND

Copies : Mme la Commissaire générale au développement durable  
Agnès de FLEURIERU, 1ère section  
Michel BADRÉ, CPRN  
Marc D'AUBREBY, 2ème section  
Michel JUFFÉ, Vice-Présidence  
M. le Secrétaire de la 1ère section  
M. le Président et M. le Secrétaire de la CPRN  
M. le Président et Mme la Secrétaire de la 2ème section  
M. le Président et Mme la Secrétaire de la 3ème section

Ressources, territoires et hommes  
Énergie et climat Développement durable  
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent  
pour  
l'avenir**

[www.cgedd-sg@developpement-durable.gouv.fr](http://www.cgedd-sg@developpement-durable.gouv.fr)

Tour Pascal B – 92055 La Défense cedex – Tél : 33 (0)1 40 81 21 22 – Fax : 33 (0)1 40 81 23 24

## **Annexe 2. Liste des personnes rencontrées**

### **SERVICES DE L'ÉTAT :**

#### ➤ **SGAR**

M. Bruno DUMONT, chargé de mission auprès du Préfet de Région « Logistique, Infrastructures, Transports »

#### ➤ **DREAL**

M. Jérôme LAURENT, Directeur adjoint,

M. Jean-Pierre SAINT-ELOI, Adjoint du Chef de service « Déplacements, Transports multimodaux, Infrastructures »

#### ➤ **DIREN**

Mme Geneviève QUEMENEUR, chargée de mission « Estuaire »

#### ➤ **DDEA de Seine-Maritime**

M. Marc HOELTZEL, Directeur,

M. Franck JUNG, Directeur adjoint

#### ➤ **Sous-Préfecture du Havre**

M. Philippe JAMO, Secrétaire général de la Sous-Préfecture,

Melle Anne LAURENT, Bureau du Développement durable

### **Grand Port maritime du Havre**

M. Paul SCHERRER, Directeur technique, Directeur du projet « Port 2000 »,

M. Pascal GALICHON, responsable de la maîtrise d'œuvre « Dragages et Terrassements » de Port 2000

**Commission particulière du débat public**

M. Jean-Luc MATHIEU, Président

**Elus**

M. Antoine RUFENACHT, Maire du Havre, Président de l'Agglomération,  
Président du Conseil régional de Haute-Normandie de 1992 à 1998

**Responsables associatifs**

**Maison de l'Estuaire**

M. Jacques LE BAS, Président

**SOS Estuaire**

M. Robert MERCIER, Président

**Ecologie pour Le Havre**

Mme Annie LEROY, Présidente

Mme Sylvie BARBIER

**Estuaire Sud**

M. Claude BLOT, Président

M. Pierre DIEULAFAIT

**Haute-Normandie Nature Environnement**

M. Claude BARBAY, Vice-Président

**Groupe ornithologique normand (GON)**

M. Luc CALAIS

**Le Chêne**

M. Alain DESCHANDOL, Président

**Autres**

Mme Claude CHARDONNET, Directrice générale de C et S Conseils.

### Annexe 3. Bibliographie consultée

CATHERIN-GAMON V., 2001, Participer à la vie publique: la contestation de l'autoroute A89, *Géocarrefour*, n°3, p. 211 - 216

Conseil d'État, 1999, *L'utilité publique aujourd'hui*

CGPC/IGE, octobre 2004, *L'estuaire de la Seine* par Philippe HUET, Xavier MARTIN, Yves-Marie ALLAIN, Agnès DE FLEURIEU, Francis LE DORÉ, Nicole ZEISSER

CGEDD, octobre 2008, *Estuaire de la Seine: 2ème évaluation des mesures*, par Yves-Marie ALLAIN, Paul CHECCAGLINI, Yves GAUTHIER, Philippe LAGAUTERIE, Xavier MARTIN

Commission nationale du débat public (CNDP), juin 1998, *Compte-rendu du déroulement du débat sur Port 2000*, par Jean-Luc MATHIEU, président de la commission particulière

JOLIVEAU T., 2001, La participation à la décision territoriale: dimension socio-géographique et enjeux informationnels d'une question politique, *Géocarrefour*, n°3, p.273 - 279

La lettre de C & S Conseils n° 12- 2007/2008 et n°13 - 2009

L'encyclopédie de 4D (Dossiers et Débats pour le Développement Durable), mars 2007, *Le « Port 2000 » du Havre, développement durable et démocratie de proximité*

Pacte de concertation sur le développement durable de la Zone industrielo-portuaire de Fos et ses conséquences sur les communes riveraines, 10 août 2004

SCHERRER P., 2005, *Port 2000, Le Havre, le développement durable à grande échelle*, compte-rendu des débats du séminaire de l'Association des Amis de l'École de Paris du management, séance du 5 octobre 2005

Revue Négociations, juin 2005, *Penser l'ingénierie des débats publics*, entretien avec Gilles -Laurent RAYSSAC, *Res publica*, Mathieu BRUGIDOU, Isabelle DUBIEN, Arthur JOBERT, *Électricité de France - GRETS*

Revue Travaux, n°828, mars 2006, *Le Havre Port 2000: une extension portuaire au service du développement durable*

Transport Développement Intermodalité Environnement (TDIE), 2005, *Les infrastructures de transport, le débat public et la concertation, Synthèse de l'étude de cas Port 2000*

## Annexe 4. Liste des recommandations

1.Pour une expertise concertée, dans son objet comme dans son mode de réalisation .	30
2.Définir un cadre partagé d'outils et de méthodes pour l'élaboration des projets .....	31
3.Recourir de façon plus systématique à des débats publics sur les politiques ou problématiques de transport .....	33
4.Négocier une nouvelle charte de la concertation avec les partenaires du G5 .....	34
5.Former à la conduite des projets, dans un contexte où la participation des acteurs et du public a pris une dimension incontournable .....	34

Ressources, territoires, habitats et logement  
Énergie et climat Développement durable  
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent  
pour  
l'avenir**

Conseil général de l'Environnement  
et du Développement durable

7<sup>e</sup> section – secrétariat général

bureau Rapports et Documentation

Tour Pascal B - 92055 La Défense cedex

Tél. (33) 01 40 81 68 12/45