

# Vers une participation continue du public à la réalisation des projets

Par Claude CHARDONNET  
Présidente de C&S Conseils

« La conduite de tout projet d'investissement de transport s'appuie (...) sur le principe d'une concertation continue » <sup>(1)</sup> qui « instaure un dialogue direct et régulier avec les élus, les acteurs institutionnels, les associations, les entreprises et les habitants » <sup>(2)</sup>. Le développement de la participation continue du public - en amont de la réalisation des projets comme après leur mise en service - est le fruit d'une double pression sur les maîtres d'ouvrage, celle des textes juridiques <sup>(3)</sup> et celle du public.

Sa mise en œuvre est toutefois loin d'aller de soi tant le point d'équilibre est difficile à trouver entre les fortes aspirations d'une société civile toujours en alerte, la prise en compte des bilans de la Commission nationale du débat public (CNDP) ou des avis promulgués par l'Autorité environnementale (Ae) et l'avancement, voire la rentabilité économique des projets.

(1) STIF - Guide de la concertation des projets d'investissement, janvier 2015.

(2) <http://www.societedugrandparis.fr/2015>

(3) Convention d'Aarhus, article L. 121-1 du Code de l'environnement, article L. 300-2 du Code de l'urbanisme, Charte constitutionnelle de l'environnement...



Photo © CNDP/CPDP LGV PACA

Débat public organisé autour du projet de construction de la Liaison à grande vitesse (LGV) PACA.

« La conduite de tout projet d'investissement de transport s'appuie (...) sur le principe d'une concertation continue » qui « instaure un dialogue direct et régulier avec les élus, les acteurs institutionnels, les associations, les entreprises et les habitants. »

## Un public en demande d'un lien continu avec le maître d'ouvrage

### Le public souhaite être associé au processus complet de réalisation du projet et pas seulement à une séquence isolée

Des rendez-vous formalisés existent désormais entre maîtres d'ouvrages et publics concernés, tels que le débat public, la concertation préalable à l'enquête publique, l'enquête publique elle-même, la phase chantier et le suivi des engagements après la mise en service. Mais un « dialogue permanent »<sup>(4)</sup> serait plus approprié, notamment pour combler les insuffisances pointées lors de chacune des séquences. « Être associés au processus, entend-on régulièrement, c'est déjà mieux qu'être consultés à un moment choisi. »

### Il veut exercer un droit de suite, puisque beaucoup des questions posées au début de la conception d'un projet ne peuvent trouver de réponse qu'en fin de processus

Dès les phases amont des projets, des préoccupations s'expriment qui ne trouveront de réponse que plus tard. En matière de transports urbains, par exemple, quel que soit le moment de la concertation, l'essentiel des questions portent sur les travaux : leur organisation, leurs nuisances et les mesures adoptées pour les réduire (et, lorsqu'il s'agit de lignes de transport souterraines, les modalités d'évacuation des déblais, le tracé exact du tunnelier, ses puits d'entrée et de sortie, etc.). La demande d'information concerne également les stations : leur localisation exacte, leurs accès et, le cas échéant, les acquisitions foncières prévues et leurs modalités. L'aspiration du public à vérifier le sort qui aura été réservé à ses critiques exprimées publiquement et inscrites dans les comptes rendus des réunions de concertation fonde à ses yeux un droit de suite jusqu'à la mise en œuvre du projet.

### Le public veut contribuer aux différentes phases d'étude du projet et disposer des résultats *in itinere*

Être associé au processus d'élaboration des projets signifie également contribuer aux phases successives d'étude, lesquelles sont connues en particulier des acteurs associatifs. Ceux-ci offrent alors de « partager leur connaissance du territoire » ou leur « connaissance des milieux naturels locaux ». Ils sont également demandeurs des résultats des études. C'est, par exemple, le cas dans des démarches de concertation autour de projets portuaires de gestion des dragages qui associent, autour des responsables portuaires, les professionnels de la pêche, des scientifiques, des associations environnementales, des services de l'État et des acteurs économiques ; l'exigence formulée par le public est d'« être informé régulièrement des résultats des études au fur et à mesure de leur publication [, et ce,] dans un langage didactique et précis ». Continuité et qualité de l'information devraient ainsi permettre de lever la suspicion à l'égard des résultats de ces études.

### Certains acteurs locaux souhaitent même devenir des partenaires du projet

Même s'ils sont souvent plus difficiles à mobiliser, les acteurs économiques évoquent eux aussi l'importance d'une

relation étroite et permanente avec les maîtres d'ouvrage. Qu'il s'agisse de transports urbains, de parcs éoliens, de lignes électriques, ils attendent que soit mis en place un « partenariat » leur permettant de peser sur la conception du projet et sur les services que celui-ci rendra et/ou de saisir - dans les meilleures conditions - les opportunités de marchés que le projet peut offrir à leur entreprise. Ces acteurs font partie de ceux, avec les associations environnementales, qui évoquent des modalités, telles que la mise en place de comités de suivi *ad hoc*.

## Des autorités qui incitent à la continuité des processus de concertation

### Les bilans du président de la Commission nationale du débat public (CNDP) : un rôle prescripteur

Pour chaque débat public, le bilan du président de la CNDP prend appui sur le compte rendu rédigé par la Commission particulière du débat public (CPDP) concernée. L'analyse de quelques bilans récents permet de relever deux injonctions récurrentes : le maître d'ouvrage devra répondre aux préoccupations exprimées pendant les débats publics et il devra poursuivre le dialogue avec les acteurs du projet et le grand public. Ainsi, il est appelé à lancer « des études complémentaires de nature technique, scientifique, écologique ou économique »<sup>(5)</sup> et à répondre, par exemple dans ce cas d'installation d'un parc éolien en mer, « à l'ensemble des préoccupations exprimées au cours du débat (public), notamment en matière d'environnement, d'emploi et de développement économique régional, ou de soutien à la pêche et à l'activité touristique »<sup>(6)</sup>. Il devra « observer la plus grande transparence dès la réception des résultats des études en cours et s'engager à instaurer divers suivis tout au long de la durée de vie du parc »<sup>(7)</sup>. Dans cet autre bilan, il est fermement demandé au maître d'ouvrage, de « mobiliser les citoyens et d'assurer leur implication à long terme afin de les remettre au cœur de la décision sur ce projet »<sup>(8)</sup>. Les modalités recommandées sont parfois très précises, comme dans le cas de ce projet de grand équipement sportif : « la mise en place d'un comité consultatif du projet intégrant quatre ateliers sur le développement économique et l'emploi, les transports et l'accès au stade, la prise en compte de l'environnement, les usages sportifs, culturels et récréatifs locaux du projet »<sup>(9)</sup>.

(4) Enseignements tirés de comptes rendus de réunions publiques accessibles en ligne sur les sites Internet du STIF, des GPM, de RTE, de VNF ou de la CNDP... et entretiens d'évaluation menés par C&S Conseils avec des acteurs, avant ou après des phases de débat public ou de concertation.

(5) Bilan CNDP « Villages Nature », Philippe Deslandes, 21 juillet 2011.

(6) Bilan CNDP « Projet éolien en mer de Courseulles », Christian Leyrit, 11 septembre 2013.

(7) Bilan CNDP « Projet éolien en mer de Saint-Brieuc », Christian Leyrit, 19 septembre 2013.

(8) Bilan CNDP « Projet ferroviaire LNOBPL », Christian Leyrit, 26 février 2015.

(9) Bilan CNDP « Projet Grand stade de rugby en Essonne », Christian Leyrit, 21 avril 2014.

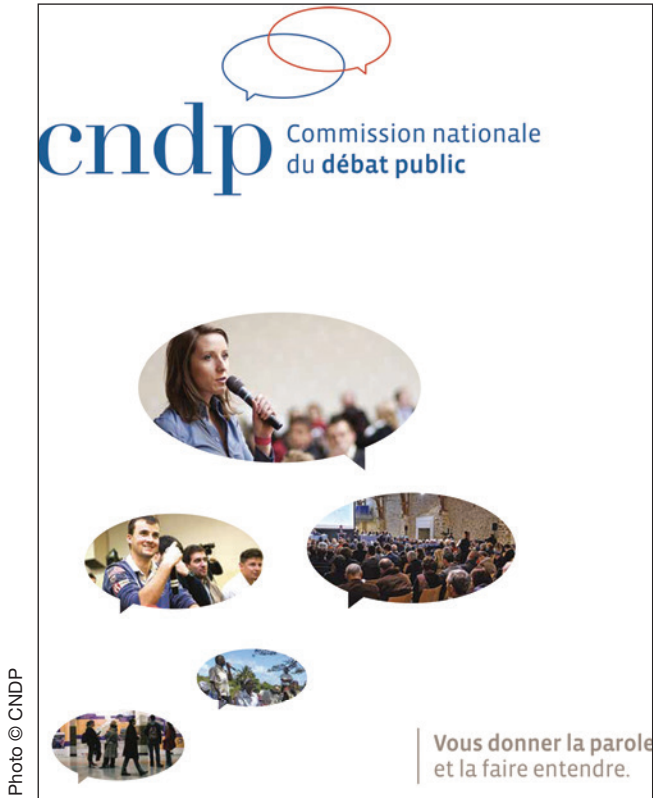


Photo © CNDP

« Pour chaque débat public, le bilan du président de la CNDP prend appui sur le compte-rendu rédigé par la Commission particulière du débat public (CPDP) concernée. »

### Les garants de concertation nommés par la CNDP : un appel aux maîtres d'ouvrage (MOA) à tenir leurs engagements

Après avoir porté une appréciation sur la qualité de la concertation organisée par les maîtres d'ouvrage, les garants nommés par la CNDP s'emploient généralement à rappeler les engagements pris par les porteurs de projets. La mise en ligne des rapports des garants sur le site de la CNDP et leur mise à la disposition du public lors de l'enquête publique en augmentent la portée.

Un garant juge ainsi la concertation à l'aune du débat qui l'a précédée : « Cette phase de concertation préparatoire à l'élaboration du dossier d'enquête publique a permis aux porteurs du projet de revenir sur des attentes exprimées lors du débat public, avec des éclairages plus approfondis, voire nouveaux, sur les nuisances sonores, en particulier, l'aménagement urbain, l'insertion des nouvelles gares ou les aménagements des gares existantes. De ce point de vue, la concertation engagée a atteint correctement son objectif [qui était de] poursuivre le dialogue et d'approfondir des questions difficiles soulevées lors du débat public » <sup>(10)</sup>.

Cet autre garant a considéré, pour sa part, que « le maître d'ouvrage a intégré dans ses conclusions le besoin de continuer à communiquer avec le public et les acteurs pendant toute la phase de déstockage. Pour cela, non seulement la commission de suivi pourra être active, mais des

dispositifs d'information réguliers tant via le site Internet que par le biais de supports écrits du type « newsletter » seront mis en place » <sup>(11)</sup>.

Enfin, un autre garant, après avoir souligné l'inquiétude des riverains, estime que le maître d'ouvrage « a pris celle-ci en compte », et rappelle que ce dernier a proposé « dans un premier temps, des rendez-vous ciblés sur les questions évoquées, puis de faire intervenir des organismes experts qui seront chargés de détecter les interactions entre les travaux et les constructions riveraines afin que soit délivrée une information continue pendant toute la durée des études et des travaux » <sup>(12)</sup>.

### Les avis de l'Autorité environnementale : un appel à des dispositifs de suivi rigoureux et publics

Les avis de l'Ae « visent à faciliter la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent et à améliorer la qualité des projets avant la prise de décision » <sup>(13)</sup>.

De ce fait, l'Ae exprime un point de vue sur la concertation. C'est le cas, par exemple, lorsqu'elle relève, dans le cas de la construction d'un gazoduc, « la démarche d'optimisation du tracé menée selon un processus de concertation très approfondi sur quatre ans » <sup>(14)</sup> et qu'elle insiste sur le fait que « la crédibilité actuelle et l'efficacité future des mesures (de réduction et de compensation des impacts) dépendent de la mise en place d'un dispositif de suivi rigoureux et public dont l'Ae rappelle qu'il y a lieu d'en préciser les modalités dans la décision d'autorisation ». Ou encore, dans le cas de l'extension d'une ligne de métro, lorsqu'elle « recommande de réaliser des campagnes de mesures acoustiques quelques mois après la mise en service, puis de façon régulière en phase d'exploitation, d'en rendre publics les résultats et de mettre en place un comité de suivi associant notamment des représentants des riverains, pour (se) concerter sur les conséquences à en tirer » <sup>(15)</sup>, l'Ae émet non seulement des recommandations en matière de mesure et de gestion des impacts du projet, mais aussi en termes de modalités de concertation. Elle insiste même, dans un autre avis (relatif à la construction de l'une des lignes du Réseau Express Grand Paris), sur « la nécessité de mettre en place (...), en partenariat avec les parties prenantes locales, un dispositif permanent de suivi dont le cadre et les modalités devraient être précisés

(10) Bilan du garant Michel Gaillard sur la concertation post-débat public sur le projet de prolongement du RER E (Éole) vers l'ouest, 6 octobre 2011.

(11) Bilan du garant Henri Watissee sur la concertation avant enquête publique sur le projet de fermeture du centre de stockage des déchets ultimes Stocamine (du 15 novembre 2013 au 15 février 2014).

(12) Bilan du garant Pierre-Gérard Merlette sur la concertation post-débat public RTPGP tronçon Ligne 14 Sud, du 14 octobre 2014.

(13) <http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/presentation-r169.html>

(14) Avis délibéré de l'Ae sur le projet de gazoduc Eridan entre Saint-Martin-de-Crau (Bouches-du-Rhône) et Saint-Avit (Landes), 24 avril 2013.

(15) Avis délibéré de l'Ae sur le projet de débranchement du tramway T4 jusqu'à Clichy-Montfermeil, 10 octobre 2012.

dans la déclaration d'utilité publique, comme le prévoit désormais la loi » <sup>(16)</sup>.

## La continuité : une gageure ?

Toutefois, l'injonction de continuité, même si elle semble en mesure de dépasser certaines limites de la concertation ponctuelle, soulève en elle-même trois nouveaux défis : la mobilisation du public dans la durée, la mobilisation du public en amont des décisions et la traçabilité de la concertation sur le temps long.

### Mobiliser le public dans la durée

Certains garants témoignent de cette difficulté, comme celui-ci, à propos d'une concertation post-débat public, qui fait le constat « *que ces réunions de concertation ont peu mobilisé les publics sollicités. Quelle interprétation donner à ce constat ? Une version positive est de considérer que le débat public avait parfaitement rempli son rôle. Pourquoi, dès lors, consacrer à nouveau du temps à la poursuite de ces échanges ? Quelques mois seulement séparaient les deux évènements, (une) période trop courte pour que soient remobilisés les acteurs (...). Rappelons cependant que l'attente fortement exprimée lors du débat public d'une mise en service le plus tôt possible du RER E prolongé, et donc d'un lancement rapide de l'enquête publique, imposait le choix fait par les porteurs du projet quant à la période de cette concertation* » <sup>(17)</sup>. Maintenir la participation à un niveau suffisant et dans la durée tient de la gageure. La question est dès lors posée du sens de cette continuité, si le public et les acteurs concernés ne sont pas au rendez-vous. Le déficit de confiance dont pâtiennent ces dispositifs reprend-il le dessus ? Alors, à quoi bon ? Au-delà de la conformité au cadre réglementaire, quelle en est l'utilité pour la qualité du projet et pour celle de son insertion territoriale ?

### Mobiliser le public lorsque des options sont encore ouvertes

Que dire aussi de ces débats publics CNDP qui interviennent après que des décisions significatives ont été prises sur l'opportunité et sur certaines caractéristiques des projets.

Cela a été le cas des 6 projets de parcs éoliens en mer attribués après deux appels d'offres de l'État. Dans tous les cas, des concertations avec les acteurs locaux (collectivités, pêcheurs, associations, entreprises, administrations) ont été tenues pendant les années précédant l'attribution et des instances de suivi ont été mises en place par les préfetures dès qu'a été fait le choix de l'entreprise lauréate. Les zones propices à l'implantation des parcs, leur puissance maximale et le calendrier des procédures et de leur construction sont désormais des invariants. Chaque maître d'ouvrage, pour pouvoir être retenu, s'est engagé, dans son offre, sur certaines caractéristiques. Dès lors, il est bien difficile d'instaurer la confiance sur la portée des débats publics qui se tiennent ensuite. Solliciter l'avis des acteurs et du public à contretemps des choix opérés ne peut que contribuer à ruiner les efforts de tous, à vider de son sens l'offre de participation et à éloigner le public de ces dispositifs.

## Conserver une mémoire vive des phases de concertation

Troisième défi, celui de la mémoire. L'élaboration d'un projet est rythmée par trois temps de concertation jusqu'à sa mise en service : pendant les études préliminaires (en amont et pendant un débat public CNDP ou une concertation recommandée par la CNDP avec la nomination d'un garant), en phase d'avant-projet (concertation art. L. 300-2 du Code de l'urbanisme ou concertation post-débat public) et après l'enquête publique (concertation continue pendant les études de projet et pendant le chantier). Ensuite, après la mise en service du projet, elle se poursuit sous d'autres formes (suivi des engagements du MO). Plusieurs années se sont écoulées, les équipes de la maîtrise d'ouvrage ont changé, et, avec elles, l'état d'esprit et les approches ont eux aussi parfois évolué. Parmi les risques récurrents figurent le déficit de mémoire collective et une discontinuité dans les relations avec des acteurs locaux qui, eux, sont restés et sont prompts à rappeler les faits passés et ses propres engagements au porteur du projet. Le phénomène inverse existe aussi : la population s'est renouvelée et elle estime qu'il n'y a jamais eu de concertation sur le projet puisqu'elle n'a pas assisté aux phases précédentes.

## Quelques enseignements tirés de l'expérience

Pour que la continuité apporte toute sa valeur ajoutée, c'est-à-dire une aide à la conception de projets acceptés par le territoire d'accueil et réalisables pour le maître d'ouvrage, il n'existe pas de recette imparable, mais seulement quelques clés issues de l'expérience.

**La concertation doit être un facteur de progression** - et non un frein - dans la construction du projet, c'est pourquoi chaque séquence doit être ouverte et refermée en amont de décisions dont le calendrier doit avoir été annoncé et - dans toute la mesure du possible - tenu. C'est ce que s'emploie à faire, par exemple, Réseau de transport d'électricité (RTE) pour ses projets lorsque des processus de concertation sont organisés en amont de la prise de décision au sein d'instances présidées par le préfet concerné <sup>(18)</sup> et composées d'élus, d'acteurs associatifs et économiques.

Chaque question soulevée par la concertation doit faire l'objet de **réponses *in itinere*** grâce notamment aux études, mais pas exclusivement. En effet, **plus les réponses auront été élaborées collectivement avec les acteurs locaux et les experts**, et plus le processus sera jugé constructif, le moment venu, par le garant ou par le commissaire enquêteur, voire par le juge. Cela concerne, par exemple, l'évaluation des milieux naturels, la mesure des

(16) Avis délibéré de l'Ae sur le projet de Ligne 15 Sud (ligne rouge sud) de la Société du Grand Paris (SGP), 10 juillet 2013.

(17) Bilan du garant Michel Gaillard sur la concertation post-débat public sur le projet de prolongement du RER E (Éole) vers l'ouest, 6 octobre 2011.

(18) Voir à ce sujet les instances locales de concertation prévues par la circulaire Fontaine ([http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2009/03/cir\\_26580.pdf](http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2009/03/cir_26580.pdf)).



Photo © CNDP/CPDP PSMO

Débat public portant sur le projet de Port Seine Métropole Ouest (PSMO).

« Pour donner du sens et faciliter la participation du public, clarifier toujours ce que l'on attend, les modalités de contribution et le système de décision. »

champs magnétiques, la recherche de tracés ou encore la mise au point de mesures de réduction ou de compensation. Les modalités de discussion choisies pour traiter de ces sujets sont alors décisives pour stimuler la recherche de solutions co-élaborées.

À chaque fois, **les règles de la concertation doivent être explicitées** : pour donner du sens et faciliter la participation du public, clarifier toujours ce que l'on attend, les modalités de contribution et le système de décision. S'il ne s'agit pas d'une concertation permanente, il convient d'éviter des intervalles trop longs entre chaque séquence. Un dialogue doit donc rester possible, sans pour autant adopter des formes lourdes et systématiques.

Instaurer une **coordination avec d'autres maîtres d'ouvrage du territoire** : c'est ce que pratiquent les Grands ports maritimes, Voies navigables de France (VNF), le Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) et la Société du Grand Paris (SGP) lorsque, pour leurs projets, ils associent étroitement les collectivités, les partenaires et les transporteurs, de telle sorte que l'enjeu en termes d'aménagement urbain soit pris en compte dans la concertation, en synergie avec le projet de transport.

**Faire des choix qui prennent en compte la concertation, et le faire savoir** : pour cela, il convient de veiller à une traçabilité sans faille des rencontres et des travaux mobilisant le public. En premier lieu, il s'agit de joindre

les comptes rendus et les bilans de concertation aux dossiers d'enquête publique. Il s'agit également de tracer dans l'étude d'impact les enseignements tirés de la concertation, y expliquer, par exemple, les réductions, les évitements et les compensations résultant du travail avec les acteurs locaux. Il faut, enfin, faire l'effort de tirer les enseignements de chaque séquence de concertation, en interne et parfois avec les acteurs eux-mêmes, pour que la suivante soit plus efficace et utile pour tous.

## Conclusion

S'en tenir aux strictes obligations légales ne suffit pas à « renforcer la démocratie, prévenir le contentieux en aval, améliorer la qualité, et donc renforcer l'acceptabilité des projets »<sup>(19)</sup>. Il faut être animé par la volonté d'écouter et de comprendre collectivement ce que provoque l'irruption d'un projet sur un territoire pour espérer s'y inscrire durablement et préserver la paix sociale. Il faut mettre au point des démarches proportionnées aux préoccupations et aux attentes rencontrées et susceptibles de produire un brassage de connaissances et de solutions viables pour tous : financeurs et acteurs locaux.

(19) Loi ALUR : mesure relative à la concertation préalable facultative, avril 2014 ([http://www.territoires.gouv.fr/IMG/pdf/fiche\\_participation\\_public\\_mesure\\_relative\\_a\\_la\\_concertation\\_preable\\_facultative.pdf](http://www.territoires.gouv.fr/IMG/pdf/fiche_participation_public_mesure_relative_a_la_concertation_preable_facultative.pdf)).