

# Guide de la concertation dans le cadre de projets d'aménagement ou d'infrastructures modifiant le cadre de vie

Analyse comparée d'outils visant à une meilleure  
appropriation des usagers et des riverains

Programme de recherche n°10

## **Coordinateur :**

Sébastien THOMAS, Responsable d'études et d'affaires, assisté et  
relu par Laure CHASSAGNE, responsable d'études

## **Supervision/approbation :**

Sylvain LE ROUX, Directeur  
Perrine ROY, Responsable du service paysage et patrimoine



## Sommaire

<b>INTRODUCTION - UNE DEMANDE SOCIALE CROISSANTE DE CONCERTATION .....</b>	<b>3</b>
<b>1. INFORMER, CONSULTER, CONCERTER, CO-CONSTRUIRE : DIFFERENTS DEGRES DE PARTICIPATION CITOYENNE .....</b>	<b>5</b>
<b>2. UN CADRE REGLEMENTAIRE POUR LA PARTICIPATION DU PUBLIC DANS L'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE .....</b>	<b>6</b>
<b>3. LES CATEGORIES DE PUBLICS DANS LE CADRE D'UN PROJET CLIVANT .....</b>	<b>8</b>
<b>4. UN PANEL DE DISPOSITIFS POUR FAVORISER UN DIALOGUE TERRITORIAL EQUILIBRE.....</b>	<b>9</b>
4.1. LA REUNION PUBLIQUE, UN OUTIL CRITIQUE POUR LA CONCERTATION .....	10
4.1. DE LA CONCERTATION AU DIALOGUE TERRITORIAL.....	11
4.2. LA MEDIATION, UNE POSTURE A PRIVILEGIER.....	12
4.3. LES PERMANENCES PUBLIQUES INTERACTIVES.....	14
4.4. LES ENTRETIENS INDIVIDUELS : UNE ECOUTE ACTIVE POUR UNE ENQUETE QUALITATIVE .....	16
4.5. DES ENQUETES SOCIALES ENREGISTREES ET DIFFUSEES AUX HABITANTS : LA METHODE DE « BLEU PAROLES » .....	18
4.6. LES ATELIERS PARTICIPATIFS POUR CO-CONSTRUIRE .....	19
4.7. LES RANDONNEES DE CONCERTATION .....	22
<b>5. COMMENT REUSSIR SA CONCERTATION DANS LE CADRE DE PROJETS EOLIENS .....</b>	<b>23</b>
<b>6. CONCLUSION .....</b>	<b>29</b>
<b>ANNEXES BIBLIOGRAPHIQUES .....</b>	<b>31</b>
<b>ANNEXES WEBOGRAPHIQUES .....</b>	<b>33</b>



## INTRODUCTION - Une demande sociale croissante de concertation

Nos métiers visant à accompagner des maîtres d'ouvrages, publics et privés, nous amènent à travailler sur des projets qui nécessitent une bonne concertation autour de leur mise en œuvre sur un territoire. En effet, des projets de parcs éoliens, d'aménagements ou de planification urbaine, de méthaniseurs, d'infrastructures diverses, modifient le cadre de vie d'usagers ou de riverains. On est légitimement amenés à se poser la question : Quels outils pour une meilleure appropriation d'un projet par les usagers et les riverains ?

Parler de cadre de vie c'est faire référence à l'espace et aux éléments que côtoient les habitants d'un territoire dans leur quotidien. Par les projets qu'elle initie, une maîtrise d'ouvrage, privée ou publique, peut modifier de façon substantielle un environnement naturel ou bâti, remettant en cause le lien et la relation qu'entretient un habitant avec son « milieu ambiant »<sup>1</sup>. Les projets modifiant un cadre de vie sont des facteurs humains qui impulsent de nouvelles dynamiques paysagères à travers une transformation de l'espace, parfois radicale. Un paysage perçu qui, sous le prisme des regards singuliers, peut être associé à un espace de ressource ou de ressourcement<sup>2</sup>. Une illustration de la diversité des usages associés à un espace vécu qui traduit une forme d'appropriation fonctionnelle ou affective, parfois complexe, d'un territoire. Par conséquent, la prise en compte d'un cadre de vie, de ses habitants et de leurs interrelations doit être une préoccupation de la part des maîtrises d'ouvrage afin de garantir la bonne intégration, sociale et environnementale, de leur projet.

Depuis une dizaine d'année, nous constatons une demande sociale croissante et une évolution significative de la concertation citoyenne dans le cadre de projets d'aménagement ou de planification du territoire. Effectivement une part de la population vraisemblablement de plus en plus importante souhaite être informée, voire partie prenante, dans la construction de leur environnement proche, dont certains, d'ampleur nationale, ont récemment été rendus célèbre par les médias (ex : le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, le projet du Grand Paris...). L'évolution réglementaire est également significative, le terme de « concertation » est déjà intégré dans certains codes réglementaires comme celui de l'urbanisme<sup>3</sup>, qui exige la mise en place d'une concertation sans pour autant la définir et en cadrer les modalités. Aujourd'hui « les projets qui modifient de façon substantielle le cadre de vie, notamment ceux susceptibles d'affecter l'environnement » comme les PLU, les SCOT, les ZAC ou les projets de renouvellement urbain, doivent obligatoirement inclure un processus de concertation durant toute la durée de l'élaboration du projet et lors de sa mise en œuvre.

Les territoires évoluent beaucoup en matière d'organisation, de services, de paysage, d'infrastructures. Notamment, nos métiers visant à accompagner des maîtrises d'ouvrage, publiques et privées, dans leur démarche nous amènent à travailler sur des projets qui nécessitent une bonne concertation autour de leur mise en œuvre sur un territoire. En effet, des projets de parc éolien, d'aménagement urbain, de documents d'urbanisme, de projet de territoire à énergie positive, de méthaniseurs, d'infrastructures diverses, modifient le cadre de vie d'usagers ou de riverains. La transition énergétique ainsi que l'adaptation aux changements climatiques sont des politiques publiques dont les objectifs impulsent de nouvelles dynamiques dans les territoires ruraux et urbains. Dans ce contexte la participation citoyenne devient un incontournable. La question des outils à

---

<sup>1</sup> CLEMENT Gilles, *Jardins, paysage et génie naturel*. Leçon inaugurale prononcée le jeudi 1er décembre 2011 ; Texte intégral, Page du professeur sur le site du Collège de France et vidéo de la leçon inaugurale : <http://www.college-de-france.fr/site/gilles-clement/index.htm>

<sup>2</sup> BERTRAND Georges, *le paysage et la géographie*. *Treballs de la Societat Catalana et Geografia* – Num. 50 – Vol XV.

<sup>3</sup> Code de l'urbanisme : art. L. 103-1 à L. 103-6 ; R. 423-57 à R. 423-58



mobiliser pour garantir une meilleure appropriation d'un projet par les usagers et les riverains se pose de plus en plus.

**Ce guide est destiné aux maîtres d'ouvrages qui doivent mettre en œuvre des projets potentiellement clivants et modifiant le cadre de vie, et qui souhaitent intégrer des méthodes de définition de projet participatives tout en favorisant la concertation du public. Ces méthodes ont pour objectif d'améliorer le dialogue social autour d'un projet afin de prévenir ou de traiter les éventuelles situations de conflits. L'objectif en ligne de mire est bien de favoriser l'acceptation sociale des riverains d'un projet.**

Ce guide présente divers outils utiles aux processus de « dialogue territorial ». Ces outils ont chacun des intérêts et des limites. Ils répondent à des objectifs particuliers et doivent prendre en compte un contexte social et environnemental, ainsi que la temporalité du projet, avant toute démarche participative. Dans un second temps la question de la multiplicité des dispositifs participatifs, de la mobilisation des participants, de leur rôle, de leur nombre, du type de données à collecter, la place de l'outil dans le processus du projet, l'apport d'information, la compréhension d'un contexte complexe, du jeu d'acteur, seront abordés pour définir le type de dispositif et l'outil adéquat à mobiliser. Comment les habitants perçoivent-ils leur cadre de vie ? Comment initier un processus de participation citoyenne autour d'un projet en mobilisant les habitants et les acteurs d'un territoire ? Quel rôle le porteur de projet souhaite donner aux habitants et aux acteurs ? Sont-ils co-concepteurs, co-constructeurs, décideurs ou simples consultants ? Quels outils peuvent être sollicités pour assurer un bon dialogue territorial en parallèle du processus de projet ?

Après avoir effectué un descriptif sommaire des dispositifs participatifs, du cadre réglementaire régissant la concertation ainsi que des démarches déjà réalisées et expérimentées au sein de notre bureau d'études (atelier participatif, permanence, sondage, exposition interactive, visite sur site avec un groupe de riverains), nous analyserons les atouts et les limites de chaque outil mobilisé afin d'ajuster au mieux le cadre de sa mobilisation.



*Ateliers participatifs organisés par ENCIS Environnement en 2017 dans le cadre du projet éolien des Ailes du Puy du Rio dans le département de la Haute-Vienne.*



## 1. Informer, consulter, concerter, co-construire : différents degrés de participation citoyenne

La participation citoyenne permet dans un premier temps d'informer les usagers d'un territoire d'un projet important et susceptible d'avoir des conséquences sur leur cadre de vie. Mais la « participation » commence véritablement lorsqu'elle permet de mobiliser et d'associer des individus au processus de réflexion, voire de décision d'un projet. Différents processus se distinguent les uns des autres par le degré d'implication des participants ou la période à laquelle ils sont sollicités.

Ces dispositifs participatifs sont parfois source de confusion, voire de flou, pour les participants quant aux finalités et aux objectifs réels de ces démarches. **Information, consultation, débat, débat public, médiation, concertation, co-construction, négociation ou encore dialogue territorial** sont des termes proches qui entretiennent les confusions. Bien connaître la définition de ces termes pour les utiliser à bon escient est indispensable.

Ces processus offrent différents niveaux d'implication des participants au cours du processus de projet, allant du simple avis à une prise de décision finale. On peut présenter **ces principales démarches par degré d'implication du public** :

- **L'information** : la première pierre indispensable à la participation du public est l'action d'information sur le projet. Ainsi on porte à connaissance des usagers du territoire la nature, le calendrier, les acteurs, les atouts et les contraintes d'un aménagement programmé. Cette action n'est pas véritablement interactive et n'attend pas de retour du public.
- **La consultation** : La consultation représente le premier échelon de la participation citoyenne. Les décideurs recueillent les avis, les besoins ainsi que les attentes des participants. Cette écoute est généralement faite en amont d'une prise de décision. Aucun cadre réglementaire n'oblige à prendre en compte une consultation dans une décision finale.
- **La concertation** : La concertation tire son étymologie du latin *concertatio*, dispute, querelle, débat. C'est le fait de se concerter, c'est-à-dire de rechercher un accord, une entente, en vue d'une prise de décision. La concertation permet de mobiliser des participants au cours de l'élaboration du projet dans l'optique d'échanger sur ses modalités de mise en œuvre. C'est une action collective visant à débattre afin d'enrichir le projet. La décision finale, comme la consultation, revient au décideur. Comme le précise l'association Comédie, « il n'y a pas de définition unanime de la concertation »<sup>4</sup>. L'association définit la concertation comme « un processus d'échange entre plusieurs personnes ou organismes porteurs d'intérêts différents qui cherchent à aboutir collectivement à des propositions en vue d'orienter des décisions futures ». Selon la CNDP (commission nationale du débat public) la concertation est :

*«... un dispositif participatif dont l'objectif est de recueillir l'ensemble des avis des parties prenantes et/ou du grand public sur un projet, avant que la décision ne soit prise. L'autorité, qui veut prendre une décision, présente son projet aux personnes concernées et engage un dialogue avec eux. L'autorité reste libre de sa décision, mais s'engage néanmoins généralement à la justifier et à l'expliquer au regard du résultat de*

<sup>4</sup> Article de l'association Comédie. « La concertation : qu'est-ce que c'est ? A quoi ça sert ? <https://www.comedie.org/etapes/quest-ce-que-la-concertation/>. Site web consulté le 09/02/2020.



*la concertation. La concertation peut être engagée très en amont de la décision, dès les études préalables. Les formes prises par la concertation peuvent être très variables ainsi que la méthode d'animation. »*

Globalement la concertation est un temps de dialogue entre un porteur de projet et des personnes concernées. Selon les cas, l'initiateur de la concertation est, comme le stipule le code de l'environnement, dans l'obligation « d'indiquer les mesures qu'il juge nécessaires de mettre en place pour répondre aux enseignements qu'il tire de la concertation »<sup>5</sup>. Comme nous l'aborderons dans le chapitre suivant, les démarches de concertation figurent dans différents codes réglementaires comme les codes de l'environnement, de l'urbanisme et de l'expropriation.

- **La co-construction ou co-production** : la co-construction est une participation citoyenne ouverte permettant aux riverains ou autres personnes concernées, de participer à l'élaboration de tout ou partie des projets initiés par le décideur. Les participants peuvent ainsi être acteurs de la phase de conception, participer au processus créatif de production, de développement de nouvelles idées entrant en considération dans le processus de projet. C'est un processus coopératif mis en place dans un projet où des acteurs ayant des intérêts et des points de vue différents sont amenés à travailler ensemble. C'est un processus délibératif encadré par un dispositif formel et cadré en général par l'intervention d'un tiers régulateur.
- **La médiation** : La médiation environnementale est une forme d'intermédiation focalisée sur la gestion ou la prévention de conflits dans le domaine de l'environnement. La médiation a pour vocation de mettre d'accord deux parties pour éviter ou régler un litige. Les deux parties ont généralement deux visions différentes de la ressource, de l'environnement ou du cadre de vie (ex : une vision productive de la nature contre une vision contemplative). Pour cela, il est nécessaire d'avoir un tiers extérieur qui cherche à rester neutre et objectif afin de créer les conditions du dialogue. La parfaite neutralité et d'indépendance de l'animateur est une condition difficile à obtenir, et souvent utopique.

## 2. Un cadre réglementaire pour la participation du public dans l'évaluation environnementale

Consacrée par la loi constitutionnelle du 1er mars 2005, la participation du public est un principe ayant valeur constitutionnelle, puisqu'elle est fondée par l'article 7 de **la Charte de l'environnement**. La charte de l'environnement reconnaît les droits et les devoirs fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement. Elle introduit notamment dans la Constitution trois grands principes : le principe de prévention, le principe de précaution, et le principe pollueur-payeur. Sur le plan de la participation, l'article 7 de la charte de l'environnement indique que toute personne a le droit de participer à l'élaboration des décisions publiques. Ce texte, de valeur constitutionnelle, a été intégré en 2005 dans le bloc de constitutionnalité du droit français. Ce principe a une importance toute particulière dans le cadre de projets d'aménagement ou urbains puisque ceux-ci peuvent affecter les conditions de vie des habitants des territoires concernés.

---

<sup>5</sup> Article L121 – 16 Modifié par LOI n°2018-727 du 10 août 2018 - art. 57 du code 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 influence sur l'environnement »<sup>6</sup>

Depuis 2017, le cadre juridique renforce considérablement les initiatives citoyennes. Sur le plan réglementaire le décret d'application de l'ordonnance 2017-1060 du 3 août 2016, publié au journal officiel le 27 avril 2017 (décret 2017-626 du 25 avril 2017)<sup>7</sup>, vient moderniser et actualiser le processus du dialogue environnemental. Il renforce de manière significative et notable la capacité d'intervention des populations en créant un « droit d'initiative citoyenne » sur les projets. Ce décret compte deux grandes dispositions :

- « 10 000 citoyens, dix parlementaires, une collectivité ou une association agréée au plan national, peuvent désormais saisir la Commission nationale du débat public (CNDP) pour demander un débat public ou une concertation préalable sur un projet d'ampleur nationale... »
- « **20% des citoyens des communes dont l'environnement serait affecté par un projet, une collectivité, une association agréée au plan national ou deux agréées au niveau départemental, par exemple, pourront saisir le préfet pour demander l'organisation d'une concertation préalable sur un projet susceptible d'impacts notables sur l'environnement.** »<sup>8</sup>

Ce décret d'application est de plus en plus amené à être emparé par la société civile. A l'origine, les démarches de concertation, telles qu'elles sont figurées dans les codes réglementaires, viennent de la maîtrise d'ouvrage. Ce décret opère par conséquent un renversement de la hiérarchie des normes par le « droit d'initiative citoyenne ». Pour une masse critique très faible, les citoyens peuvent désormais organiser une saisine auprès du préfet pour demander l'organisation d'une concertation préalable. **Par conséquent, il devient aujourd'hui indispensable pour tout porteur de projet d'engager une démarche de concertation pour prévenir ou traiter les situations de conflit territorial autour de projets parfois clivants et dont la mise en place modifiera durablement, et de façon substantielle, un cadre de vie.**

La **concertation préalable du public est encadrée par le Code de l'environnement** et le Décret n° 2017-626 du 25 avril 2017 relatif aux procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement. Dans le cas des projets, plans et programmes soumis à évaluation environnementale (ex : une autoroute, une Zone d'aménagement urbain supérieure à 10 ha, un projet éolien, etc), la concertation préalable associe le public à l'élaboration d'un projet pour une durée minimale de quinze jours et une durée maximale de trois mois. Quinze jours avant le début de la concertation, le public est informé des modalités et de la durée de la concertation par voie dématérialisée et par voie d'affichage sur le ou les lieux concernés par la concertation. Le bilan de cette

---

6 Article 7 : LOI constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement (JORF n°0051 du 2 mars 2005 page 3697)

7 JORF n°0099 du 27 avril 2017 texte n° 6 - Décret n° 2017-626 du 25 avril 2017 relatif aux procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement et modifiant diverses dispositions relatives à l'évaluation environnementale de certains projets, plans et programmes. Lien web : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000034491833&categorieLien=id>

8 Ségolène Royal modernise le dialogue environnemental et crée le droit d'initiative citoyenne. Communiqué en ligne. Paris, le vendredi 28 avril 2017.



concertation est rendu public. Le maître d'ouvrage indique les mesures qu'il juge nécessaire de mettre en place pour répondre aux enseignements qu'il tire de la concertation.

Durant la phase d'instruction par les services de l'Etat, le projet fait ensuite l'objet d'une **enquête publique**. Cette enquête a pour objet d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers, et de recueillir l'avis du public sur ces opérations afin de permettre à la personne publique, en l'occurrence le Préfet décisionnaire, de disposer des éléments nécessaires à son information.

La reconnaissance par la loi du dispositif participatif qu'est la concertation, à travers la charte de l'environnement, les codes de l'environnement, de l'urbanisme et de l'expropriation donnent une reconnaissance de ces processus participatifs sans pour autant les définir et en cadrer les modalités, laissant un champ libre pour les expérimentations et les innovations. Toutefois, l'actualité peut remettre en cause ces acquis démocratiques. Le 8 avril 2020, en pleine crise sanitaire du coronavirus, le gouvernement a publié un petit décret « *relatif au droit de dérogation reconnu au préfet*<sup>9</sup> » qui autorise désormais toutes les préfetures de France à contourner les normes et les règlements de l'État par simple arrêté, lorsque la décision est « *justifiée par un motif d'intérêt général et l'existence de circonstances locales* »<sup>10</sup>. Ainsi, ce décret donne aux préfets la possibilité de ne pas avoir recours à la consultation publique.

### 3. Les catégories de publics dans le cadre d'un projet clivant

Les projets modifiant un cadre de vie sont parfois source de clivages au sein d'une population. Divergences d'opinions ou d'intérêts, impacts sur le cadre de vie et l'environnement ou encore conflits d'usages, les sources de désaccord et d'implication des citoyens riverains d'un projet sont multiples et peuvent amener une partie de la population à en contester la légitimité. Prévenir ou traiter les situations de conflit territorial autour du projet modifiant significativement un cadre de vie est donc un point crucial pour entretenir et maintenir un dialogue social équilibré. Pour ce faire, avant d'employer les outils adéquats et adaptés à une situation et à un temps du projet, il convient de mieux cerner les différents profils caractéristiques qui témoignent de la division d'une population. Nous pouvons distinguer quatre grandes catégories :

- **Les opposants** : organisés, ils occupent le terrain en donnant généralement une forte impression de présence. C'est une minorité agissante dans la plupart des cas.
- **Les personnes favorables** : elles sont généralement moins mobilisées que les opposants, elles s'expriment plus calmement et leur nombre est difficilement quantifiable. Certaines d'entre elles peuvent avoir un intérêt personnel dans le projet.
- **Les indécis** : ils sont peu visibles, s'expriment peu mais observent et recherchent de l'information pour qualifier leur avis. Leur nombre est difficile à estimer.

<sup>9</sup> Décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000041789766&categorieLien=id>

<sup>10</sup> Article : « Les lobbies profitent du coronavirus pour attaquer les lois environnementales et sociales », La Relève et la Peste, 23 avril 2020, Augustin Langlade : <https://lareleveetlapeste.fr/les-lobbies-profitent-du-coronavirus-pour-attaquer-les-lois-environnementales-et-sociales/?fbclid=IwAR3Cg211bdVXy0BkUYOZYue1bRV7ibARNgsTiDVJ-pQmsiMGWxHoVCYYq74>



- **Les non informés et les indifférents** : ce sont les invisibles, généralement nombreux, mais indénombrables, ils sont généralement indifférents ou ne s'autorisent pas à participer, et peuvent même se sentir illégitimes à donner leur avis.

Face à ces différents profils on constate, dans la majorité des cas, un renversement dans les rapports de proportion entre la visibilité des opposants et le reste d'une population plus silencieuse. Cette inversion progressive entraîne une répartition biaisée des acteurs avec une disproportion notable entre l'activisme des opposants, qui agit comme une minorité bloquante, et une majorité passive et souvent moins concernée et moins informée. Ce décalage est généralement créé et entretenu par une communication brouillée, voire une désinformation, pouvant déboucher dans certains cas vers une confiscation de la parole lors de temps d'information cadrés comme les réunions publiques.



*Atelier participatif mené par ENCIS Environnement, dans le cadre d'un projet modifiant un cadre de vie.*

Ce contexte favorise une « majorité silencieuse », invisible, qui n'ose plus s'exprimer face à une prise de position radicale des opposants. Cette situation déséquilibrée ne reflète pas justement la réalité du terrain et l'opinion des personnes concernées directement ou indirectement par un projet. Cette répartition est également entretenue par de nombreux freins sociologiques, limitant les personnes dans l'expression de leur opinion par peur de jugement ou de remise en cause de relations sociales préétablies.

Comprendre ces différents profils en amont permet d'ajuster le processus de concertation. La compréhension d'un contexte et des différents profils susceptibles d'émerger permet de mobiliser des outils appropriés visant à (re)nouer un dialogue territorial plus équilibré afin d'éviter les fractures au sein d'un territoire, ainsi que l'émergence d'oppositions radicales.

#### **4. Un panel de dispositifs pour favoriser un dialogue territorial équilibré**

Chacune de ces démarches peut se décliner en différents outils, plus ou moins innovants, afin de garantir une meilleure appropriation des usagers et riverains d'un projet modifiant leur cadre de vie. Dans ce



guide nous nous intéresserons ici plus particulièrement à la concertation comme pratique participative réglementaire, dans l'optique de développer, sur la base de nos expériences, des outils innovants en faveur d'un dialogue territorial qualitatif.

Dans les faits, la collecte et la restitution des craintes et des enthousiasmes des riverains de projets modifiant le cadre de vie peut se faire par le biais de différents outils :

- Des méthodes classiques d'information et de consultation : la tenue de réunions publiques d'information ou de permanences publiques,
- Des méthodes plus originales de concertation : les ateliers participatifs avec un panel restreint, les conférences citoyennes ouvertes, les sorties sur le terrain avec des outils de réalité augmentée, les randonnées de concertation, etc.,
- La mise en place d'outils d'information et de prise en compte des remarques : lettre d'information, article dans le journal de la commune, site web, sondage, registre en mairie, etc.,
- Les tenues d'enquêtes publiques.

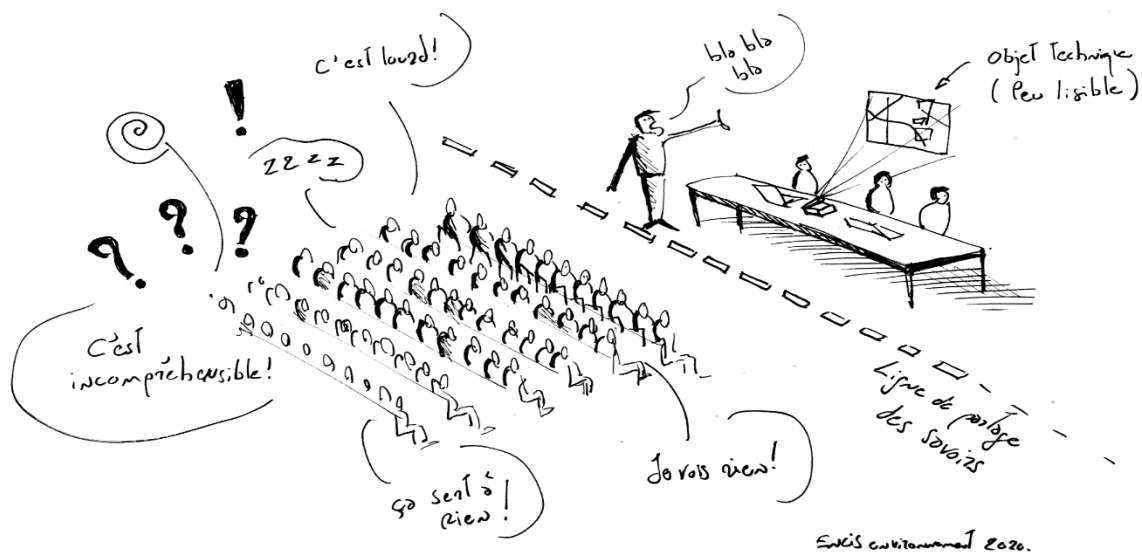
Ils présentent tous des inconvénients. Les réunions publiques d'informations ont tendance à sectoriser le public en pour / contre, donnant à fortiori plus d'audience aux avis les plus radicaux. L'entretien personnel est de fait limité à un nombre restreint de personnes. Le registre d'enquête publique est un réceptacle d'avis formulés sur le projet, alors qu'il est abouti et en cours d'instruction. La permanence publique est un des systèmes de concertation les plus adaptés, mais ne va pas assez au-devant des riverains, lesquels doivent se rendre en mairie le jour J pour obtenir leur information. Nous présenterons et analyserons ici divers dispositifs pour en comprendre les atouts et les limites.

#### **4.1. La réunion publique, un outil critiqué pour la concertation**

La réunion publique est un outil de consultation qui tend à devenir obsolète dans le cadre d'une participation citoyenne équilibrée associée à un projet modifiant un cadre de vie. Parfois associée à d'interminables discussions stériles en théâtralisant le rôle des acteurs, la réunion publique peut susciter de la lassitude chez les porteurs de projets comme pour les participants. Ce type de consultation tend à entretenir certains biais sociaux qui favorisent le silence d'une majorité tout en donnant la parole aux avis les plus radicaux. La réunion publique se définit comme une assemblée reprenant l'organisation spatiale d'une salle de classe où des « élèves » font face à un expert sachant. La position unilatérale de l'expert, sans réciprocité avec l'audience, vient créer une mise à distance qui formalise l'échange. La structuration spatiale de ce type de réunion favorise l'opposition avec un public passif et un porteur de projet accompagné de son expert parfois barricadé derrière une table, qui accentue un effet frontal. A cela s'ajoute la projection d'éléments techniques, des cartes ou des schémas nécessitant souvent des clefs de lecture. Il arrive que ces démonstrations puissent être difficilement accessibles pour des « non-sachants », sans compter les difficultés de visibilité d'un diaporama situé à plusieurs mètres. Ces outils de diffusion de la connaissance experte, utilisant des codes relatifs à certaines professions, peuvent engendrer un manque de compréhension de l'assemblée. Or ne pas comprendre peut engendrer de la part du public une suspicion de l'expert. Cette remise en cause peut être perçue positivement lorsqu'elle exprime un besoin démocratique, mais elle peut s'avérer négative lorsqu'elle remet en cause la crédibilité et la légitimité d'un intervenant représentant une expertise indépendante. Cette suspicion, résultant de l'incompréhension d'un

contexte parfois complexe, est susceptible d'engendrer une certaine forme de « paranoïa », de la désinformation, voire un certain état d'esprit complotiste, générant une ambivalence et risquant de tomber dans des retranchements faisant écho à des slogans tels que la « concertation piège à cons »<sup>11</sup>.

L'enjeu autour de la réunion publique invite à sortir de la posture de « l'expert sachant » qui domine une assemblée passive où la parole des individus se limite à une minorité agissante, donnant de l'importance aux prises de positions parfois radicales. Or la position d'expert est légitime et inhérente à un bureau d'études. Mais l'ambivalence d'un double rôle attendu à la fois sur la question de l'expertise et de la médiation peut apporter de la confusion et entretenir une certaine ambiguïté.



*Critique de la réunion publique classique comme pratique de concertation  
(Source : ENCIS Environnement 2020).*

#### 4.1. De la concertation au dialogue territorial

La concertation est un terme légal, dont la définition n'est actuellement pas unanime, facilitant de surcroît son appropriation. Ce terme fait écho au fait de « se mettre ensemble » en évoquant « le concert » et la métaphore d'un orchestre où tout le monde s'accorderait sur la même partition. Cependant on observe pour certains projets des oppositions parfois radicales, où les oppositions de point de vue entre les personnes, qui n'ont rien demandé, qui ont été mobilisées par le maître d'ouvrage ou qui ont un intérêt particulier dans le projet, contrastent avec l'image d'un groupe de travail harmonieux où tous les participants collaboreraient pour trouver un compromis idéal. Selon le paysagiste et médiateur Julien Lecomte, formé à l'IFOMENE, le terme de « dialogue territorial » serait plus approprié. L'expérience d'ENCIS Environnement dans la mise en place de dispositifs

<sup>11</sup> Article le point, Michel Richard - Grand débat : le charmant exercice d'Emmanuel Macron. Publié le 27/01/2019 à 07:30 | Le Point.fr.  
[https://www.lepoint.fr/editos-du-point/michel-richard/michel-richard-grand-debat-le-charmant-exercice-d-emmanuel-macron-27-01-2019-2289121\\_54.php](https://www.lepoint.fr/editos-du-point/michel-richard/michel-richard-grand-debat-le-charmant-exercice-d-emmanuel-macron-27-01-2019-2289121_54.php)



participatifs confirme ce point de vue où l'équilibre entre l'expression des participants n'est pas un acquis, comme le terme concertation le laisserait sous-entendre, mais un objectif. Les temps de participation deviennent des espaces d'échanges sur le projet où chacun peut s'exprimer à part égale sur les contradictions et divergences d'intérêt qu'il génère, dans l'optique d'aboutir à un équilibre. **Afin d'instaurer un dialogue territorial équilibré, il faut sortir de certaines pratiques de concertation conventionnelles, comme les réunions publiques, qui entretiennent une disproportion non représentative de la réalité d'un territoire, entre des opposants minoritaires en nombre, mais visibles et une majorité plus silencieuse.**

## 4.2. La médiation, une posture à privilégier

Les modes de médiation trouvent leur inspiration dans certaines pratiques ancestrales et traditionnelles qui ont fait leurs preuves, comme la coutume de la palabre en Afrique. Cette pratique, contrairement à la réunion publique, est organisée autour d'un cercle. Cette structuration circulaire est aujourd'hui avérée comme l'unique formule pour répartir spatialement les personnes de façon équitable et obtenir de la fluidité dans les échanges. Il faut par conséquent sortir des méthodes qui divisent spatialement les participants, et entretiennent les clivages, en développant de nouveaux outils innovants issus des pratiques de la médiation.

La médiation a un cadre juridique qui a été transmis en droit français par l'ordonnance du 16 novembre 2011<sup>12</sup> :

*« médiation », un processus structuré, quelle que soit la manière dont il est nommé ou visé, dans lequel deux ou plusieurs parties à un litige tentent par elles-mêmes, volontairement, de parvenir à un accord sur la résolution de leur litige avec l'aide d'un médiateur.»<sup>13</sup>*

Il ne faut toutefois pas créer de confusion avec la « médiation » stricto sensu qui s'entend comme un Mode Amiable de Règlement des Différents (MARD) pour des contentieux, soit à l'initiative des parties en conflit (médiation conventionnelle) soit sur proposition d'un juge (médiation judiciaire). Elle lie les parties par une convention de médiation. Le terme médiation et la pratique qui lui est associée peuvent être investis avec pertinence dans le dialogue territorial grâce aux méthodes et à la démarche éthique qu'elle propose. Pour établir un dialogue territorial on peut mobiliser les outils de la médiation. Les principes et postures à adopter par le médiateur sont (liste définie par l'IFOMENE, institut de formation à la médiation et à la négociation)<sup>14</sup> :

- **Garantir une indépendance**
- **Garantir une neutralité**

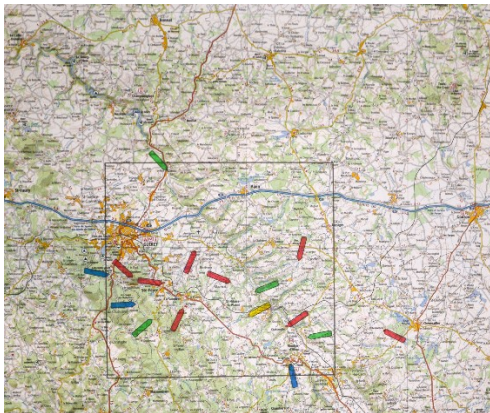
<sup>12</sup> Ordonnance n° 2011-1540 du 16 novembre 2011 portant transposition de la directive 2008/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale

<sup>13</sup> Définition de la médiation dans la directive européenne de 2008. <https://www.affiches-parisiennes.com/la-definition-juridique-de-la-mediation-8100.html>. Article consulté le 23 décembre 2019.

<sup>14</sup> Webinaire Amorce/Ademe – Club des collectivités locales éoliennes du 4 février 2020 : Bleu Paroles : la médiation un outil innovant pour le dialogue territorial. Présentation de Julien Lecomte. [https://www.youtube.com/watch?v=Xacx4Y\\_K6hg&feature=youtu.be](https://www.youtube.com/watch?v=Xacx4Y_K6hg&feature=youtu.be)

- **Garantir une impartialité ou une multi-partialité<sup>15</sup>**
- **Garantir une confidentialité**
- **Assurer une écoute active**
- **Poser un cadre de consentement collectif préalable**
- **Se former régulièrement et réaliser des analyses de pratique**

Ces principes et postures à respecter par le médiateur permettent d'instaurer une confiance entre le porteur de projet et les participants, en créant ou en renouant un dialogue ouvert sur le projet en question. Ainsi, force est de constater que dans la plupart des cas un bureau d'études indépendant, jugeant des impacts sur l'environnement d'un projet ou participant à la conception de ce dernier, tient le plus souvent une position de sachant et de partie prenante. Cette posture tend à limiter la neutralité de l'expert et la clarté de son rôle dans le jeu d'acteur.



*Exemples de concertation menées par le bureau d'études ENCIS Environnement dans le cadre d'une étude d'impact de projet éolien*

Nos expériences de concertation nous invitent à adapter nos méthodes et notre posture au profit de la médiation et d'un process structuré autour de trois grands axes. Ces trois grands axes visent à :

---

<sup>15</sup> Deborah Kolb et Judith Williams, *Everyday Negotiation : Navigating the Hidden Agendas in Bargaining*, The Jossey-Bass, San Francisco, 2003 : "Il en va de même aussi avec le principe d'impartialité où les auteurs innovent en proposant ceux de « multi-partialité » ou « d'ambi-partialité » qui seraient plus en osmose avec la réalité du travail des médiateurs qui repose en grande partie sur l'empathie". « Notes de lecture/ relectures. », *Négociations* 1/2010 (n° 13) , p. 125-151. URL : <https://www.cairn.info/revue-negociations-2010-1-page-125.htm#>



- rendre visible dans un premier temps,
- mobiliser pour venir dialoguer
- et enfin dans l'idéal décider ensemble.

Afin de mener à bien un processus de médiation, il est important et fondamental de libérer la parole en créant un cadre adéquat visant à rétablir un réel équilibre entre les participants, plus représentatif de la diversité d'un territoire. C'est en établissant des relations de terrain que le médiateur facilitera le dialogue entre les différents acteurs d'un territoire. Cette position permet d'identifier toutes les parties et notamment cette fameuse majorité invisible faisant écho au « parlement des invisibles » de l'historien et sociologue Pierre Rosanvallon<sup>16</sup>. Rendre visible en rendant audible le propos de la majorité silencieuse est un enjeu majeur de la concertation. Prendre en compte l'importance de la parole individuelle pour la libérer de la peur de s'exprimer, du sentiment d'indifférence ou d'un manque de légitimité, mais aussi des influences externes qui faussent le jugement personnel des individus.

Un dialogue territorial doit ainsi être établi dans un cadre de neutralité, d'impartialité ou de « multipartialité », de confidentialité et de liberté respective des participants et du médiateur. Un médiateur, de part sa position d'animateur et d'organisateur, dispose d'une autorité résultant du respect et de l'acceptation collective d'un cadre établi par le bon sens. Avant tout espace de dialogue, ce cadre se caractérise par une écoute active, le respect de chacun dans l'expression de ses opinions et la capacité de chacun d'accueillir l'émotion des participants. Accueillir l'émotion des participants est un point majeur de la médiation, afin d'éviter que le refoulement de ces dernières bloque l'échange et l'expression d'un besoin réel. Comme le formule le médecin, professeur de neurologie et psychologie Antonio Damasio, « l'émotion précède la raison »<sup>17</sup>. L'objectif de toute médiation est de rétablir le dialogue entre les parties et le travail du médiateur est réussi quand les participants n'ont plus besoin de lui pour entretenir un dialogue. Ainsi le rôle du médiateur exprime un paradoxe qui se définit par le fait que la réussite de la médiation se matérialise par la mise en place d'un dialogue entre les différentes parties sans son intermédiaire.

### 4.3. Les permanences publiques interactives

Une des meilleures solutions pour redonner la parole à une « majorité silencieuse » qui n'ose guère s'exprimer publiquement face à une prise de position radicale des opposants est d'organiser des temps de parole individuels pour répondre aux questions au cas par cas. La permanence est une période pendant laquelle le porteur de projet est présent dans un lieu dédié à proximité du site de projet. Le porteur de projet peut être accompagné d'un bureau d'études expert, tel que ENCIS Environnement, afin d'exposer ses conclusions ou ses réflexions en cours. La permanence peut avoir lieu les jours de semaine ou de week-end afin que chacun puisse se rendre sur place selon ses disponibilités.

Si cette solution individualisée a de nombreuses qualités pour assurer une bonne concertation, il existe des problématiques possibles. Par exemple, la gestion du temps consacré à chaque visiteur. Certains mobilisent beaucoup plus que d'autres qui attendent ou repartent avant d'avoir eu leur information. Il faut y pallier en étant

---

<sup>16</sup> ROSANVALLON Pierre, *Le parlement des invisibles – Broché – 20 janvier 2014*

<sup>17</sup> DAMASIO Antonio, *Spinoza avait raison, Joie et tristesse, le cerveau des émotions. Edition Odile Jacob. Poche*



assez nombreux et en proposant des prises de rendez-vous. Chaque interlocuteur doit être facilement identifiable afin que les usagers puissent comprendre rapidement à qui ils ont à faire et quelles informations ils pourront demander en distinguant bien le représentant du porteur de projets et les experts au rôle plus indépendant.

Autre écueil souvent rencontré : les permanences peuvent n'être tenue que pour la seule finalité informative par exemple. Il est essentiel de favoriser l'interactivité entre les visiteurs et les animateurs afin que ce moment d'échange puisse permettre de collecter les éléments d'adhésion ou de rejet, les craintes et les souhaits des riverains. Pour cela, plusieurs outils peuvent être mobilisés par ENCIS Environnement dans le cadre de processus de concertation pour faciliter la compréhension et la collecte d'informations auprès des habitants et usagers de territoire. Autre point également, la permanence publique est souvent réalisée quelques jours avant de déposer le dossier en préfecture, du coup le public est informé très tard et se sent un peu frustré (remarque récurrente dans les enquêtes publiques), on peut conseiller aux porteurs de projets d'organiser une permanence publique bien en amont du dépôt.

### **Voici l'exemple d'une permanence /exposition dans le cadre de l'extension d'un parc éolien déjà existant depuis plusieurs années :**

*1 ou plusieurs murs d'expression : Panneau introductif de collecte des avis sur le parc en exploitation avec la question suivante par exemple : Qu'apporte le parc éolien au territoire et aux habitants ? Quelles ont été les modifications de votre environnement ? Demander à ce que les personnes inscrivent leurs idées sur des post-it de couleurs (selon les thématiques : énergie, protection de l'environnement, paysage, écologie, économie, acoustique) et qu'elles les collent sur le panneau (Format A0, paysage avec photo du parc éolien filtrée en arrière-plan, encart explicatif).*

*Une exposition photo réalisée par ENCIS Environnement permettant de valoriser le parc éolien (10 clichés imprimés sur papier photo en A2). Eventuellement, nous ajouterons des diachronies et des photos anciennes pour illustrer un paysage d'avant le parc.*

*Un concours photo du parc éolien (jury : un représentant du porteur de projet, un membre du conseil municipal) – Affiche explicative du concours (lots à prévoir).*

*Une exposition sur 3 kakémonos présentant les atouts et contraintes de l'éolien*

*Une exposition sur le parc existant et le projet conçue par ENCIS sous la direction du développeur (4 panneaux A0 : 2 sur le parc existant, 2 sur les études et le calendrier d'extension - charte graphique de l'exposition générale - 2 AR de corrections).*

*Une carte interactive des enjeux touristiques, paysagers et cadre de vie sur laquelle les visiteurs peuvent ajouter des lieux importants à leurs yeux (1 panneau A0 – carte du site et 5 km autour - fond IGN – fourniture de punaises ou gommettes – encart explicatif).*

*Un poste ordinateur avec un **quizz technique sur le parc éolien et la transition énergétique** : quelle est la hauteur des éoliennes, quelle est la production d'électricité ? quel est le nombre d'équivalent habitants approvisionné par l'électricité de ce parc éolien ? etc.*

**Une maquette didactique d'un parc éolien** : un support de 70 cm x 100 cm sur lequel on trouve deux maquettes d'éoliennes, des raccordements électriques, des pistes et plateformes à l'échelle, un poste de livraison, un poste source, du réseau électrique, des habitations, des fiches explicatives.

Des **jeux pédagogiques** en libre-service pour faire comprendre aux enfants le système d'une éolienne (quizz, moulin à vent à construire soi-même, etc.).



Exemple de maquette pédagogique utilisée par ENCIS Environnement lors de permanences publiques.

#### **1 mur d'expression conclusif**

1 panneau conclusif interactif de collecte des avis sur le parc en exploitation avec la question suivante par exemple : *Quelles actions permettraient d'améliorer le parc éolien et son acceptation ?* Lister des exemples de mesures - Demander à ce que les personnes inscrivent leurs idées sur des post-it de couleurs (selon les thématiques : éducation, loisirs, protection de l'environnement, paysage, écologie, économie, acoustique) et qu'elles les collent sur le panneau (Format A0, paysage avec photo aérienne du territoire filtrée en arrière-plan, encart explicatif).

### **4.4. Les entretiens individuels : une écoute active pour une enquête qualitative**

Le principe des enquêtes qualitatives des perceptions sociales, développées par ENCIS Environnement, permet de révéler la parole individuelle. Dans certaines régions, il est demandé par les services de l'Etat d'insister sur les « perceptions sociales du paysage ». La Convention Européenne du Paysage, appelée également la Convention de Florence qui a pour objet de promouvoir la protection, la gestion et l'aménagement des paysages européens et d'organiser la coopération européenne dans ce domaine,<sup>18</sup> désigne le paysage comme « une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations ». Le paysage est donc la « vision », voire le « sentiment » que l'on a d'un espace, qu'il soit naturel, urbain, industriel. Un paysage n'existe que s'il est interprété par un observateur. Le paysage est donc subjectif. Pour prendre en compte et faire état de cette interprétation du paysage par les

<sup>18</sup> Elle a été adoptée le 20 octobre 2000 à Florence (Italie) et est entrée en vigueur le 1er mars 2004.





usagers, ENCIS Environnement réalise un complément méthodologique basé sur une recherche bibliographique et sur une enquête sociale qualitative sur les perceptions du paysage initial, mais aussi sur le projet en cours.

L'enquête qualitative sur les perceptions sociales porte généralement sur un panel de 6 à 8 personnes représentatif du territoire (habitants de l'aire rapprochée, habitants de l'aire éloignée, acteurs du secteur du tourisme, agriculteurs, employés de maire et élus, touristes, propriétaires de terrain concernés par le projet, etc). A partir d'un entretien semi-ouvert, l'enquêteur (Sociologue, Géographe social ou Paysagiste) interviewera les personnes, de façon anonyme, à leur domicile ou sur leur lieu de travail. L'enquête permet de déterminer les représentations sociales du paysage de l'état actuel du paysage et du patrimoine (paysages emblématiques de l'aire éloignée, sites touristiques et bénéficiant d'une forte renommée, grands panoramas du territoire, chemins de randonnées et lieux bénéficiant d'une appropriation sociale marquée dans l'aire rapprochée ou immédiate, etc.). Ces enquêtes permettent également d'apporter une compréhension des perceptions sociales des paysages éoliens. Ainsi l'étude qualitative développée par ENCIS Environnement vise à répondre à un double objectif :

**1er objectif** : explorer et analyser les perceptions et la relation au paysage, dans son état initial.

Spécifiquement, il s'agira de comprendre :

- si le paysage possède une identité forte, cohérente, et dans quelle mesure il est connu et valorisé, à travers notamment les paysages emblématiques/représentatifs, les sites touristiques, les grands panoramas du territoire, les chemins de randonnée... ;
- de quelle manière et dans quelle mesure il participe au cadre de vie ;
- quel est l'attachement des habitants/acteurs locaux à ce paysage et quelle relation ils entretiennent avec lui : degré d'appropriation des paysages de l'aire rapprochée et immédiate.

**2ème objectif** : établir un diagnostic des perceptions des paysages éoliens. Ce diagnostic sera réalisé en 2 temps :

- une première phase spontanée de questionnaire, dédiée au recueil des impressions associant paysage et éolien, sans matériel à l'appui.
- une seconde phase assistée, dédiée au recueil des perceptions des paysages éoliens sur la base de photographies de parcs éoliens du territoire français. La série de photographies pourra comprendre un ou plusieurs photomontages du projet éolien à l'étude afin de faire émerger les perceptions spécifiques relatives à ce projet.

Cette étude qualitative vise à dépasser le simple stade d'adhésion ou non à l'éolien (j'aime/je n'aime pas) et comprendre en profondeur les freins et motivations qu'ils soient d'ordre rationnels ou émotionnels. Il est prévu des entretiens individuels semi-directifs, en face-à-face. Ils pourront permettre de recueillir des perceptions/interprétations personnelles et de comprendre la relation intime entre habitant/acteur local et paysage. Ils ne seront pas biaisés par les réponses d'autres participants comme en permanence ou ateliers de discussion. Les résultats ne seront pas lissés par des réponses « toutes faites », rigides, non nuancées (ex : des sites emblématiques, qui en fait n'en sont pas ; une perception nostalgique de la nature). En étant dans cette relation intime au paysage, l'entretien évite à l'interviewé d'adopter une posture, comme on peut l'observer lors de groupes de discussion, où les participants peuvent se sentir en position de force ou de faiblesse par rapport à leur connaissance du territoire, ou leur ancienneté, ou bien encore leur profession.



La structure du questionnaire et le type de questions sont construits autour de plusieurs postulats de départ et à partir de la veille documentaire précédemment présentée. Les questions ouvertes sont privilégiées car le discours, la sémantique et la terminologie des individus sont essentiels à l'émergence des ressentis et des perceptions. Nous nous intéressons plus ici à la complexité et à la diversité du réel qu'à tester statistiquement des hypothèses opérationnelles précises. Chaque entretien durera entre 20 minutes et 60 minutes selon le degré d'implication de l'interviewé et sa volubilité. Chaque entretien sera pris en note et enregistré. Les entretiens auront lieu soit sur rendez-vous au domicile ou sur le lieu de travail, soit lors d'une permanence, ou d'une réunion spécifique. Le premier objectif sera évoqué au début de l'entretien avec l'interviewé, mais pas le second objectif (en rapport direct avec l'éolien) afin de ne pas biaiser ses réponses sur le paysage. De même, le projet éolien à l'étude sera tenu confidentiel auprès des personnes interrogées. Les données verbales recueillies feront l'objet d'un rapport d'étude.

Nous interrogerons 6 à 8 personnes habitant, travaillant ou en visite dans l'aire rapprochée et l'aire éloignée en veillant à diversifier les profils. Ainsi nous veillons à ce que plus de 50 % résident et/ou travaillent à proximité du lieu de projet et à une bonne répartition des sexes et des âges (en accord avec la démographie du territoire) : un élu, un employé de l'office de tourisme, un commerçant, un agriculteur, un propriétaire de terrain, un employé de mairie, un randonneur/visiteur/touriste, des personnes aléatoires, etc.

Cette méthode d'enquête sociale pour recueillir la parole des habitants d'un territoire lors du processus d'un projet modifiant leur cadre de vie présente toutefois des limites. Le panel d'interviewé est restreint et ne représente pas exactement la population concernée. Les résultats obtenus viennent nourrir l'argumentaire sensible du paysagiste en charge du dossier, sans constituer une enquête sociologique spécifique. Les résultats ne s'apparentent en aucun cas à un sondage, référendum ou enquête sociologie. Nous nous intéressons plus ici à la complexité et à la diversité du réel qu'à tester statistiquement des hypothèses opérationnelles précises.

#### **4.5. Des enquêtes sociales enregistrées et diffusées aux habitants : la Méthode de « Bleu Paroles »**

La société « Bleu Paroles » a développé une autre méthodologie, originale et inspirante. Bleu Paroles réalise du porte à porte accompagné d'un réalisateur sonore, dans l'optique de recueillir la parole des habitants d'un territoire en instaurant une relation de confiance avec les personnes interviewées en les informant d'un contexte qui justifie la venue des enquêteurs. Afin de recueillir avec fidélité la parole des personnes en évitant le risque de biais et de pertes d'informations dans les retranscriptions, le paysagiste Julien Lecomte travaille avec une réalisatrice sonore permettant de restituer avec justesse les propos des interviewés. La société réalise en moyenne entre 7 et 10 interviews par jours. Par la suite Bleu Paroles met en place un espace de dialogue pour écouter les rushes audios en conviant les personnes à écouter les points de vue du territoire avec une bande sonore. C'est une approche qualitative et non quantitative visant à apporter à un groupe de discussion la voix des « sans voix ». Cette méthode permet d'éviter le stress de la prise de parole en public. Cette bande sonore permet d'apporter la diversité des avis dans un contexte d'écoute collective assidue. Ce dispositif présente un intérêt car il expose une diversité d'avis qui peut, dans certains contextes, remettre en question l'impression d'unanimité que peuvent véhiculer par la présence physique et l'activisme des opposants.



## 4.6. Les ateliers participatifs pour co-construire

Pour favoriser un dialogue territorial serein et construit, ENCIS Environnement propose de réaliser des ateliers participatifs avec un panel de personnes représentatif du territoire ou un comité de pilotage.

Cette formule a pour vocation de construire un diagnostic partagé avec des usagers du territoire. Ainsi, l'expertise du sachant est complétée, voire guidée, par les perceptions sociales que les représentants du territoire ont des lieux. Les ateliers participatifs ont également pour vocation de consulter les participants sur des choix d'aménagement du projet. Plusieurs solutions réalistes peuvent être soumises à leur avis. Si souvent le maître d'ouvrage se réserve le choix final, il obtient ainsi un retour sensible et qualitatif des futurs usagers. Cela lui permet d'adapter son projet dans les grandes largeurs, ou à la marge selon les possibilités et les remarques émises. La démarche participative peut aller jusqu'à la co-construction dans le cadre d'ateliers réunissant un comité de pilotage ayant pour but de « voter » des décisions et d'intégrer la gouvernance. A l'inverse, si l'atelier ne donne pas lieu à une prise en compte d'au moins une partie des considérations des participants, ceux-ci peuvent avoir l'impression d'avoir perdu leur temps et d'avoir été floués, donnant ainsi un résultat opposé à l'objectif initial de la démarche. Il s'agit donc d'user d'une grande pédagogie pour expliquer les multiples raisons du choix d'un projet et d'être prêt à faire des concessions lorsqu'on s'engage dans une concertation de la sorte.

ENCIS Environnement a animé plusieurs ateliers participatifs dans le cadre d'études d'impact sur l'environnement de projets éoliens<sup>19</sup>. Ces ateliers avaient pour objectif, dans un premier temps d'informer les participants sur un projet éolien, de recueillir les avis sur l'état actuel de leur cadre de vie et sur le paysage qu'ils côtoient. Dans un second temps les participants pouvaient s'exprimer sur leurs attentes et proposer des mesures d'accompagnement du projet en concertation avec la maîtrise d'ouvrage. Selon le contexte, et la présence ou non d'opposants au projet étudié, la légitimité du bureau d'études dans son rôle d'animateur était plus ou moins remise en question par les participants. Nos expériences nous ont ainsi révélé que la position d'expert sachant mettait directement en porte-à-faux le rôle de médiateur. Le contraste entre la vision experte de l'animateur, objective et technique des enjeux du territoire peut créer un écart avec la perception singulière des participants. Ce contraste entre un « savoir expert » et une « connaissance locale » d'un contexte paysager présente un risque quant à la remise en cause des participants de leur point de vue, leur légitimité et globalement la pertinence de leur propos face à un bureau d'études. Cette expérience nous montre que la posture d'un médiateur, permettant de créer les conditions propices au dialogue territorial, est plus difficilement compatible avec une position experte qui expose ses conclusions.

Bien sûr les ateliers se font avec un groupe limité de 5 à 20 personnes. Ce panel ne peut pas être parfaitement représentatif des sentiments de la population complètement concernée. Il s'agit toutefois de constituer un panel d'acteurs diversifié : des riverains de catégories, de sexe et d'âge différents, des représentants de la collectivité locale, des représentants d'associations, des représentants des services de l'Etat, etc. Il est aussi indispensable que le maître d'ouvrage soit représenté et à l'écoute des remontées d'information du territoire, car ce type d'atelier participatif a pour vocation première d'établir un dialogue constructif entre des représentants du territoire et le porteur de projet.

---

<sup>19</sup> THOMAS, Sébastien. *Projet éolien de Mazeirat – volet paysager de l'étude d'impact sur l'environnement*, ENCIS Environnement pour Notus, 2018

## Voici l'exemple d'une démarche d'atelier envisagée pour un Plan de Paysage pour une Communauté de communes :

### **Ateliers phase 1 : consolidation du diagnostic paysager partagé et définition des objectifs de qualité paysagère**

Deux ateliers participatifs d'une demi-journée sont prévus lors de la phase 1.

Les méthodologies et scénarios des ateliers seront établis et validés en collaboration avec le maître d'ouvrage afin d'être validés au moins 2 semaines avant leur tenue, et des représentants de la maîtrise d'ouvrage seront invités à participer à chacun des ateliers.

Un atelier sera dédié aux élus et acteurs du territoire (maires ou représentants des communes, participants aux entretiens de la phase 1, éventuellement autres acteurs non institutionnels : agriculteurs, acteurs du tourisme, etc.) et un autre sera dédié à la population.

Une dizaine de participants (quinze maximum) est prévue pour chaque atelier (sur inscription), qui seront animés par deux paysagistes d'ENCIS Environnement.

Dans un premier temps, le diagnostic du territoire sera présenté aux participants (présentation réalisée sur la base des documents produits pour l'exposition). Cette présentation restera succincte afin de biaiser le moins possible les éléments apportés par la suite par les participants. Ces derniers seront ensuite invités, de manière individuelle ou sous la forme de petits groupes de travail, à apporter des précisions ou des commentaires sur ce diagnostic, et à l'enrichir de leurs visions personnelles. Cette étape permettra de consolider ce diagnostic et de valider son aspect « partagé » avec les participants.

Dans un second temps, la question des évolutions paysagères sera abordée, notamment concernant les évolutions actuelles et à venir. Les usagers du territoire, habitants ou acteurs, le voient évoluer au fil des ans et sont souvent une source de connaissance particulièrement riche à ce sujet. L'objet sera ici de recenser les évolutions sensibles des paysages, mais surtout les perspectives d'avenir et les attentes sociales dans le périmètre du plan de paysage.

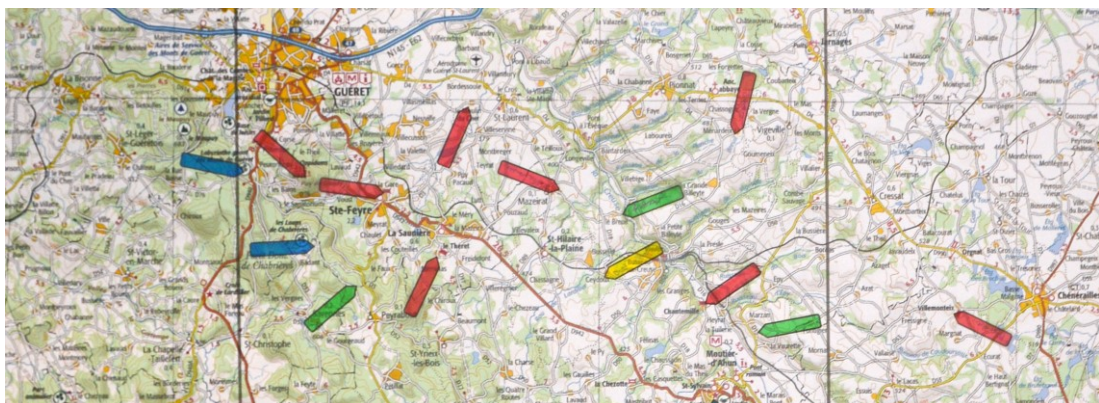
Enfin, les participants seront amenés à se positionner sur les objectifs de qualité paysagère et sur les actions qu'ils souhaiteraient voir se mettre en place pour atteindre ces objectifs.

Des documents graphiques (cartographies, blocs-diagrammes, photos, photomontages...) appropriables et modifiables par tout un chacun seront produits pour servir de support aux propositions.

Il sera également possible de travailler sur des supports didactiques tels que les « cartes mentales » ou « cartographies collaboratives ». Les supports seront variés et pourront être réévalués en cours de démarche pour s'adapter au contexte social local.

Un temps de discussion sera prévu en fin d'atelier pour échanger et partager les idées et propositions de l'ensemble des participants.

Les éléments formulés par les participants seront ensuite compilés et réétudiés par les paysagistes d'ENCIS Environnement, qui seront chargés de leur prise en compte dans la formulation des objectifs.



Exemple de carte participative réalisée lors d'un atelier



**Ateliers phase 2 : validation des objectifs de qualité paysagère et définition du programme d'actions**

*Les deux ateliers menés en phase 2 permettront de valider auprès des acteurs et des habitants participant à la démarche les objectifs fixés pour ce plan de paysage, ainsi que les actions à mener. Ces ateliers auront donc lieu à mi-parcours de la phase 2, afin que les propositions d'actions soient assez avancées pour permettre des retours constructifs et précis de la part des participants.*

*Il s'agit de deux ateliers d'une demi-journée, menés avec les mêmes participants que lors de la première série d'ateliers. Les objectifs de qualité paysagère, formulés sur la base du diagnostic partagé et des ateliers précédents, seront présentés par les paysagistes d'ENCIS Environnement.*

*Les participants pourront, comme pour le diagnostic, apporter des compléments à ces objectifs.*

*Par la suite, une première liste d'actions envisagées sera proposée aux participants pour amorcer la réflexion sur les actions qu'ils souhaitent voir mener et sur les priorités qu'ils définissent.*

*Ils pourront, individuellement ou par petits groupes, soit travailler sur des actions déjà définies pour les compléter ou les valider, soit travailler sur de nouvelles propositions d'actions.*

*Comme pour la précédente série d'ateliers, les paysagistes d'ENCIS Environnement animeront les ateliers et fourniront les matériaux et supports nécessaires aux participants.*

*Un temps de discussion sera prévu en fin d'atelier pour échanger et partager les idées et propositions de l'ensemble des participants.*

*Les éléments recueillis seront ensuite réétudiés par le paysagiste responsable de l'étude pour les intégrer dans le plan de paysage.*



## 4.7. Les randonnées de concertation

En complément ou en remplacement des ateliers participatifs, il peut être envisagé une randonnée de concertation. Ce sont des temps d'échange in situ permettant aux habitants de mieux se projeter et apprécier les conséquences du projet sur leur cadre de vie. La marche peut faciliter le dialogue en libérant la parole. La méthodologie utilisée dans le cadre des randonnées de concertation est la suivante :

**Date** : durant l'état initial de l'environnement

**Animateurs** : 2 Responsables d'études d'ENCIS (ex : 1 paysagiste et 1 environnementaliste)

**Participants** : une dizaine d'habitants/élus/associations, 1 à 3 personnes du développeur, autres experts, et éventuellement 1 à 3 représentants des services de l'Etat

**Durée** : 1 heure

**Contenu** : le but de l'atelier est de recueillir un retour d'expérience sur les parcs existants puis d'avoir l'avis des participants sur les enjeux et sensibilités du site accueillant le projet d'extension éolien, mais aussi de comprendre leurs attentes vis-à-vis du projet en termes de projet de territoire et, plus particulièrement, de respect du cadre de vie, du paysage, de l'agriculture ou de l'environnement. Cela peut prendre la forme d'une petite randonnée animée. La marche permet d'engager une discussion au pied des éoliennes ou sur les points de vue dégagés. L'animation tournera autour des questions de l'environnement et du paysage, à travers la sollicitation des différents sens des participants (la vue, l'ouïe, l'odorat). Il sera désigné 4 « reporters ». Il sera distribué deux appareils numériques pour réaliser des photos et choisir les images à retenir de la randonnée. Il sera aussi distribué deux appareils numériques pour réaliser des vidéos reportage pour enregistrer les sons, commentaires et images à retenir de la randonnée. Lors de plusieurs pauses, l'animateur orientera les questions pour alimenter la discussion. Un autre animateur prendra des notes.



*Randonnée participative dans le cadre de la concertation autour d'un projet*



Outils de visualisation utilisés par ENCIS Environnement dans le cadre d'une randonnée participative

## 5. Comment réussir sa concertation dans le cadre de projets éoliens

Benjamin POLLET, Paysagiste Concepteur d'ENCIS Environnement a réalisé une analyse comparée et un bilan de la concertation autour de projets éoliens. D'après lui, plusieurs préalables semblent nécessaires pour arriver à une concertation qui aboutirait à un résultat utile (dans un sens favorable au projet ou non) :

- **La présence des pouvoirs publics**, qui sont à l'origine de la possibilité de développer un projet éolien dans un secteur donné. Sans préalable d'accepter ou non le projet, ce sont les services de l'Etat qui encouragent le développement d'un projet éolien dans un secteur donné, non contraint de manière rédhibitoire par l'établissement des Schémas Régionaux Air Climat Energie et leurs annexes les Schémas Régionaux Eoliens ou par les Schémas Régionaux d'Aménagement et Développement Durable des Territoires. La présentation par ces services à la population de la raison pour laquelle leur territoire est retenu (ou non exclu) est donc nécessaire.
- **Une information très en amont du projet**. Il est régulièrement mentionné dans les registres d'enquêtes publiques que les présentations des projets dans les réunions publiques ou les permanences ne semblent être qu'une démarche a posteriori, sans que les participants locaux ne puissent réellement avoir d'influence sur le projet. Ainsi, pour éviter ces sentiments de frustration des participants aux procédures de concertation, le porteur de projet doit pouvoir présenter un panel d'options, même si une partie des facteurs de constitution du projet ne peut être négociable (ex : minimum de puissance à installer pour permettre une rentabilité, une hauteur minimale pour permettre cette rentabilité, contraintes réglementaires et foncières ...).
- **Une communication le plus large possible**, pour vulgariser au maximum et ainsi intégrer l'ensemble des populations concernées, quelle que soit leur catégorie socio-professionnelle. La vulgarisation passe par une ouverture des experts aux préoccupations des citoyens, ce qui permet de prendre en compte des éléments non décelables sur le terrain (patrimoine ou secteur non reconnus institutionnellement mais d'importance locale par exemple). Cela implique aussi d'aller au-devant des usagers du territoire en proposant des lieux de concertation à la croisée des chemins (ex : point d'information dans un supermarché ou à l'office du tourisme, affichage en boulangerie, permanence publique sur le site éolien...).



- **Une concertation égalitaire dans les prises de position**, que ce soit pour les personnes favorables, opposées, ou non positionnées. Il est par exemple préférable que les moments de concertation soient animés par un intervenant indépendant, qui saura avec équité distribuer la parole et recueillir les avis.
- **Une transparence dans les décisions et les répartitions financières** (répartition des taxes, montant des indemnités versées aux propriétaires des terrains, ...)

***La concertation doit avoir pour but de créer un projet acceptable pour la population qui y sera confrontée, voire de l'abandonner si un niveau d'acceptabilité n'est pas atteint.***

***Il faut noter que l'idée de l'émergence d'une opposition structurée par le biais de la concertation est un facteur de risque qui peut inciter les porteurs de projet à minimiser le nombre et l'étendue de la concertation.***

La concertation est une demande forte de la population. Dans le Scot des Grands Causses<sup>20</sup>, plusieurs mentions du développement de l'énergie éolienne sont relevées. Ces mentions sont en partie issues de la participation du public à l'élaboration de ce document. Les éléments à retenir sont :

- Concilier le développement des énergies renouvelables et l'approche paysagère
- Débattre de l'éolien avec le plus grand nombre dans un cadre sécurisé
- Concerner à l'échelle du territoire l'impact du projet avec les communes et les usagers
- Développer l'éolien industriel par l'intermédiaire des collectivités à l'échelle du territoire et en concertation avec la population
- Exiger l'ouverture au capital des sociétés d'exploitation de parcs éoliens aux collectivités locales ou aux démarches citoyennes

Dans ces exemples, deux facteurs d'acceptabilité sont mis en avant : la concertation préalable et la participation in fine au projet. ***La population qui va voir un projet s'installer sur son territoire demande à minima à en être informé, à être consultée pour donner son avis personnel, voire à participer au processus d'élaboration du projet.***

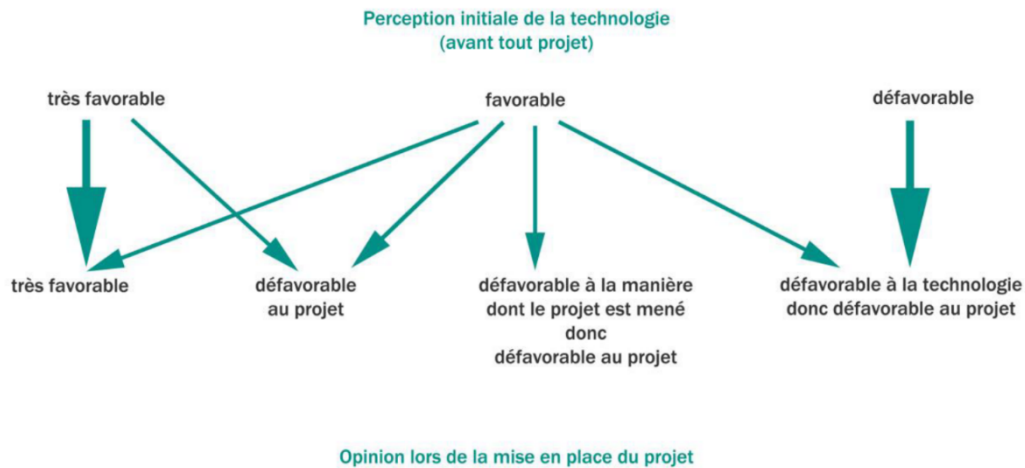
Le but de la concertation est de recueillir l'avis des populations qui seront confrontées au projet. La démarche d'information doit permettre à la population de se positionner. Ce positionnement après information peut être issu d'une évolution.

---

<sup>20</sup> Enquête publique relative à l'élaboration du Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) du Parc Naturel Régional des Grands Causses, enquête tenue du 1 mars au 31 mars 2017, Préfecture de l'Aveyron.



L'évolution entre l'avis initial et l'avis final a été schématisée par Dan Van den Horst<sup>21</sup> et expliquée dans la thèse de Floriane Dechamp<sup>22</sup>.



« Plus la flèche est épaisse, plus la relation est probable. L'absence de flèche indique l'absence de probabilité. Ce graphique montre qu'il n'est pas possible de modifier favorablement l'opinion des individus ayant une perception négative de la technologie. Tous les mécanismes de persuasion ou de suggestion resteront inefficaces. De la même façon pour les individus initialement très favorables à la technologie, la probabilité pour qu'ils aient une opinion défavorable lors de la mise en place du projet est faible. Le réel enjeu se situe donc chez les individus ayant une opinion mitigée (favorable) qui peuvent basculer dans l'une des deux extrêmes au cours du développement. La mise en place d'un parc éolien, les démarches entreprises par le porteur de projet et l'implication des parties prenantes sont autant de clefs qui vont modifier ou non, la perception initiale de la perception finale. »

Comme le montre le schéma, les personnes qui sont d'emblée très favorables ou très défavorables ont peu de chances de faire évoluer leur positionnement. Si leur avis est évidemment important, le détachement au cadre local par leur positionnement « extrême » n'en fait pas des acteurs volontaires à l'élaboration d'un projet. Le reste de la population peut, au travers de la concertation, se positionner plus précisément et devenir acteur dans la démarche de conception.

**Si en apportant des informations neutres et vérifiables, sans prise de parti, il est possible de réduire une partie des réactions négatives, il est impossible de distinguer in fine l'origine de l'opposition résiduelle, causée par de réels impacts potentiels jugés trop importants ou par la persistance d'une opposition de principe.**

<sup>21</sup> VAN DEN HORST, 2007, « NIMBY or not ? Exploring the relevance of location and the politics of voiced opinions in renewable energy siting controversies », *Eergy Policy*.

<sup>22</sup> Thèse en vue de l'obtention du grade de Docteur en Sociologie, présentée et soutenue publiquement par Floriane DECHAMP, janvier 2014, « La construction de l'acceptabilité sociale des parcs éoliens terrestres en France. L'analyse d'une stratégie de communication d'une entreprise », Université de Lorraine, école doctorale Fernand-Braudel.



***Toutefois, la mise en place d'une information complète à la population très en amont des projets, de manière uniforme à l'ensemble de la population concernée par le projet, peut permettre d'étudier l'opposition finale et de distinguer les facteurs locaux d'opposition aux facteurs globaux d'opposition. Cette distinction faite, il est possible d'agir sur les facteurs locaux en modifiant le projet pour réduire l'impact et en améliorer son acceptation, voire son appropriation par la population.***

Une démarche préalable d'information pourrait également permettre de sensibiliser les personnes favorables en les impliquant dans le processus réglementaire et en les incitant à donner leur avis. Le résultat du dépouillement des observations pourrait ainsi se rapprocher de la vérité de l'acceptation ou non du projet à l'échelle locale. L'étude de plusieurs rapports sur le bilan de concertation dans le cadre de projets éoliens<sup>23</sup> a été menée.

### **Exemple de concertation sur un projet en Côte-d'Or**

Dans le cadre du développement d'un projet éolien en Côte-d'Or, le développeur a mis en place une démarche de concertation préalable avec le public. Cette concertation a duré 20 jours (du 15 octobre au 4 novembre 2018). Les moyens d'information étaient les suivants :

- Courrier distribué aux 5 communes directement concernées par le projet (représentant 824 habitants en 2008).
- Affichage dans les 13 communes avoisinantes du projet
- Distribution d'un dépliant dans les boîtes aux lettres des habitants des 5 communes concernées, soit 400 déliants.

Les habitants pouvaient s'informer dans les mairies (tenue de permanence de 3 heures dans chacune des mairies concernée) et sur un site internet dédié. Ils pouvaient donner leur avis ou poser leurs questions sur des registres en mairie, par voie postale ou par mail. Seule l'adresse mail a été utilisée pour laisser un avis (3 avis recueillis). Lors des permanences, 62 personnes se sont déplacées, dont plus de la moitié provenant d'une seule commune, qui n'est pourtant pas la plus peuplée des communes concernées. Le dossier de concertation a été téléchargé par 11 personnes résidant dans la région et par 30 personnes au total. **Au final, l'équivalent de 7,5% de la population concernée s'est déplacée et seulement 0,36% de la population a laissé un avis.**

### **Exemple de concertation sur un projet en Pyrénées-Orientales**

Dans le cadre du développement d'un projet éolien en Pyrénées-Orientales, le développeur a mis en place une démarche de concertation préalable avec le public, du 26 octobre au 26 novembre 2018. Cette

---

<sup>23</sup> Liste des rapports de bilans de concertations autour de projets éoliens consultés disponible dans la bibliographie.



démarche est accompagnée par une entreprise spécialisée dans ce type de démarche. Les moyens d'information étaient les suivants :

- Dossier de concertation disponible en téléchargement et à la mairie de la commune concernée par le projet
- Site internet dédié au projet et adresse mail pour transmission des remarques
- Affichage public (une vingtaine d'affiches posées dans la commune et aux environs)
- Distribution de prospectus (642) dans les boîtes aux lettres de la commune
- Des annonces sur la concertation ont été réalisées dans la presse locale et dans les radios locales

Les habitants pouvaient donner leur avis ou poser leurs questions sur des registres en mairie, par voie postale ou par mail. Pendant cette phase de concertation, notamment relayée par une association locale d'opposants, 324 contributions ont été recensées, dont une immense partie par le site internet (306 avis, contre 7 courriers postaux et 11 avis sur internet). 20% des personnes ayant contribué se déclarent faire partie de la commune concernée contre 80% situées au-delà de la commune d'implantation du projet. Le site internet est celui qui a eu le plus de visite, avec 1 166 visites en 15 jours et 424 téléchargements du dossier. Les pics de visite sont presque toujours corrélés à la parution d'un article dans la presse, à la publication de l'adresse du site sur un site d'opposant ou à la tenue d'une réunion publique. Parmi les 312 contributions reçues, plusieurs catégories se distinguent :

- 121 opposants à l'éolien, sans distinction de projets ou de territoire
- 88 oppositions au projet pour lequel la concertation est mise en place
- 79 favorables au projet pour lequel la concertation est mise en place
- 24 sans avis mais formulant une question ou un commentaire

Les conclusions du rapport sur cette concertation mentionnent que :

« Il a été observé que la plupart des registres classiques d'opposition à l'éolien ont été invoqués : remise en cause des bénéfices de l'éolien et du potentiel du projet, craintes pour la santé et la dévaluation immobilière ainsi qu'inquiétudes sur les impacts paysagers et environnementaux mais aussi sur les activités touristiques. »

« Ils [les opposants] fondent également leur opposition sur les impacts paysagers de l'éolien et contestent la décision politique en faveur de ces projets en arguant un « déni de démocratie » ou une collusion entre élus et producteurs d'énergie éolienne, pour dénoncer l'absence ressentie de prise en compte de leur point de vue. »

« Il est par ailleurs intéressant de noter que sur le site Internet le nombre d'expressions favorables au projet est plus important que sur le cahier de recueil d'avis déposé à la Mairie de Fourques où seulement 2 contributions (sur 79) allant dans ce sens ont été relevées. La participation en ligne a certainement motivé ceux qui souhaitaient formuler un avis favorable au projet sans être pris à partie par les personnes mobilisées contre le parc. »



**Dans ce cas, la participation semble avoir été beaucoup plus forte que dans l'exemple précédent. Le relai dans la presse locale et les radios locales peut en être la raison. L'existence d'une association d'opposants bien structurée peut aussi avoir joué dans la fréquentation et la mobilisation, aussi bien favorable au projet que défavorable.**

### **Exemple de concertation sur un projet dans l'Oise**

Dans le cadre du développement d'un projet éolien dans l'Oise, le développeur a mis en place une démarche de concertation préalable avec le public, du 26 septembre au 17 novembre 2017. Les moyens d'information étaient les suivants :

- Dossier de concertation disponible en téléchargement et aux mairies de la commune concernée par le projet et des communes limitrophes
- Site internet de présentation du projet et adresse mail dédiée au projet
- Boîtes à questions ou idées anonymes dans la mairie principale
- Affichage public (cinq affiches posées dans les mairies)
- Distribution de prospectus dans toutes les boîtes aux lettres de la commune
- Trois ateliers d'information et de concertation, ouverts aux habitants après inscription

Etonnamment, aucune participation par le biais de l'adresse mail, boîte à questions, cahier en mairie ou adresse postale n'a été recueillie. Les trois ateliers ont réuni 21, 33 et 27 personnes. Ces participants venaient pour les 2/3 de la commune concernée par l'implantation du projet, les autres venant des communes limitrophes. Le site internet dédié a reçu 3 414 visites durant la période de concertation. Lors des ateliers, les thèmes énoncés étaient :

- Perception visuelle du projet
- Développement éolien dans le territoire
- Veiller à la tranquillité sonore des habitants
- Nature des projets à destination de la population pouvant être mis en place autour du futur parc.

**Bien qu'ayant largement diffusé l'information, la participation semble dans ce cas avoir été très faible.**



## 6. Conclusion

Nos métiers visant à accompagner des maîtres d'ouvrages, publics et privés, nous amènent de plus en plus à travailler sur des projets qui nécessitent une bonne concertation autour de leur mise en œuvre sur un territoire. La concertation est un processus généralement complexe dont la définition peut être confondue avec d'autres termes associés à la participation des habitants. Plus généralement les dispositifs participatifs, dont fait partie la concertation, tels que l'information, la consultation, le débat, le débat public, la médiation, la co-construction, la négociation ou encore les dialogues territoriaux, sont des termes proches susceptibles d'entretenir les confusions pour les participants quant aux modalités et aux objectifs visés. Bien connaître les caractéristiques de ces dispositifs participatifs est indispensable, afin d'assurer une bonne communication sur leur mise en place et les finalités, dans l'optique de dissiper les craintes et le scepticisme des participants.

À la suite de notre analyse, force est de constater que les outils et dispositifs participatifs présentés offrent tous des limites. Les réunions publiques d'informations ont tendance à sectoriser le public en pour / contre, donnant a fortiori plus d'audience aux avis les plus radicaux. L'entretien personnel est de fait limité à un nombre restreint de personnes. Le registre d'enquête publique est un recueil d'avis formulés sur le projet, alors que ce dernier est abouti et en cours d'instruction. La permanence publique semble être l'un des systèmes de concertation les plus adaptés, mais ne va pas assez au-devant des riverains, lesquels doivent se rendre en mairie le jour J pour obtenir leur information. Quant aux approches plus originales, telles que les ateliers participatifs, elles peuvent faire l'objet de critiques vis-à-vis de leur caractère expérimental dans des territoires où les acteurs ne sont pas familiarisés à ces démarches, malgré leur grande souplesse d'adaptation et la proximité créée entre les participants. Ces outils ont chacun des intérêts et des limites. Ils répondent à des objectifs particuliers et doivent prendre en compte le contexte social et environnemental, ainsi que la temporalité du projet, avant d'initier toute démarche participative.

La réussite d'une démarche participative réside principalement dans l'emploi d'outils et de dispositifs adaptés au type de projet. Le second point concerne les participants. La connaissance de leur nombre, leur profil et la connaissance du jeu d'acteur mobilisé autour de la démarche de projet, sont des points clés à analyser afin d'ajuster le processus de concertation. La compréhension d'un contexte et des différents profils susceptibles d'émerger permet de mobiliser des outils appropriés visant à (re)nouer un dialogue territorial plus équilibré afin d'éviter les fractures au sein d'un territoire, ainsi que l'émergence d'oppositions radicales. Le troisième point est l'inscription de la démarche dans un calendrier adapté, afin d'associer au mieux les participants à la démarche de projet lors de phases clés. Enfin le quatrième point est la compréhension du contexte et du type de projet. Qu'il soit de l'ordre d'un aménagement urbain visant à participer à l'amélioration du cadre de vie, ou l'implantation d'une infrastructure associée à la transition énergétique, les démarches varient (projets de parcs éoliens, d'aménagements ou de planification urbaine, de méthaniseurs). La présence des pouvoirs publics, une information très en amont du projet, une communication la plus large possible (presse/radio locale), une concertation égalitaire dans les prises de positions, une transparence dans les décisions et les répartitions financières, l'indépendance et la neutralité des animateurs sont également des points importants à intégrer pour la réussite d'une démarche participative.



Globalement les principaux écueils rencontrés sont généralement le fruit d'outils inadaptés en fonction du contexte. Ainsi nous constatons qu'une démarche participative mal adaptée peut dans certains cas desservir le projet, à défaut de l'enrichir.

Nos métiers et nos démarches participatives sont par conséquent à adapter en permanence à chaque contexte. Dans cette optique, nos métiers doivent constamment évoluer en s'adaptant à de nouvelles problématiques liées à l'aménagement des territoires. La transition énergétique ainsi que l'adaptation aux changements climatiques sont des politiques publiques dont les objectifs impulsent de nouvelles dynamiques paysagères dans les territoires ruraux et urbains. Dans ce contexte, la participation citoyenne devient un incontournable. L'innovation des démarches participatives permet de favoriser un dialogue territorial constructif ainsi que l'acceptation sociale des riverains autour de la démarche de projet afin d'éviter la désinformation et les incompréhensions. En innovant et en développant de nouvelles méthodes intégrées et adaptées, nos métiers garantissent une souplesse d'adaptation afin d'accompagner au mieux les maîtres d'ouvrages devant faire face aux enjeux sociétaux de demain.



## ANNEXES BIBLIOGRAPHIQUES

- BACQUÉ, Marie-Hélène., GAUTHIER, Mario. 2011. « Participation, urbanisme et études urbaines », *Participations*, 1 : 36-66.
- CABARET, Anne. *L'approche participative du projet urbain : Quel(s) impact(s) sur l'appropriation de l'espace*. 25 avril 2012
- CANDAU Jacqueline, RUAULT Claire, *Des outils pour des projet de développement durable des territoires paysage, Outil de médiation, Bibliographie à propos de la concertation participative, réflexions sur les enjeux d'une fonction de médiation*, 2006.
- CHAUVIT, Benoît. *Projet éolien de Laurière – volet paysager de l'étude d'impact sur l'environnement*, ENCIS Environnement pour Quadran, 2018-
- CHAUVIT, Benoît. *Projet éolien de Pionnat – volet paysager de l'étude d'impact sur l'environnement*, ENCIS Environnement pour Notus, 2019
- DASSONVILLE Sébastien, *De la concertation à la co-construction, l'essentiel de la matinale 26 septembre 2014*, Agence d'Urbanisme de la Région Mulhousienne – Octobre 2014
- DAVODEAU, Hervé., TOUBLANC, Monique. *Le paysage outil, les outils du paysage : Principes et méthodes de la médiation paysagère. Co-construction ou construction en communs d'objectifs collectifs*, Oct 2010, Montpellier, France. pp.375-391/436.hal-00788155
- DIOT-LABUSET Charline, *Démocratie participative : guide des outils pour agir*. Fondation Nicolas Hulot. Février 2015
- DOUILLET Robert, GUIHENEUF Pierre-Yves, *Guide méthodologique, dispositifs et outils pour le dialogue territorial*. GIP des forêts de Champagne et Bourgogne. DialTer
- FARABUEL, Guillaume., CHEVALLIER, Karen., *L'intérêt des expérimentations participatives pour les savoirs de l'environnement et des paysages. Le cas des grands projets d'équipement*, Janvier 2015.
- FAURE, Mélanie. *Projet éolien de Cassini – volet paysager de l'étude d'impact sur l'environnement*, ENCIS Environnement pour Quadran, 2018
- GRAINE GUYANE, *Guide pratique d'accompagnement pour mettre en œuvre la participation et animer un projet participatif en Guyane*. AGIR ENSEMBLE pour notre environnement. Graine Guyane, réseau régional d'éducation à l'environnement. Septembre 2017
- GUIGNARD Stéphanie, MARTIN Solange. *10 années de recherches sur la consultation à l'ADEME, panorama de recherche*. ADEME – Juin 2011.yh
- HAUPTMANN, Eléonore., WATTES Nick., *Concertation citoyenne en urbanisme : La méthode du Community planning - Yves-Michel-Adels*, Paris, 2010 ISBN 978 2913492 73 8- 150 p Poche – 3 mai 2010.
- LETEURTRE Elsa, ROUGIER Jean-Emmanuel Dolinska Aleksandra ,DIONNET Mathieu, IMACHE Amar, *Guide de concertation territoriale et de facilitation*. Lisode, Montpellier 2017
- MANUFACTURE DES PAYSAGES, *Pourquoi et comment construire un projet de paysage ? Faire du paysage un outil de projet, fiche 2*. Document de référence des paysages du Pnr Haut Languedoc – 2015



- MICHELIN, Yves, *Le bloc-diagramme : une clé de compréhension des représentations du paysage chez les agriculteurs ? Mise au point d'une méthode d'enquête préalable à une gestion concertée du paysage en Artense (Massif central français), Cybergegeo, Environnement, Nature, Paysage, article 118, 2000, mise en ligne le 10 janvier 2000, modifié le 28 février 2007 : <http://www.cybergegeo.eu/index1992.html>*
- MICHELIN, Yves. *Des appareils photo jetables au service d'un projet de développement : représentations paysagères et stratégies des acteurs locaux de la montagne thiernoise 1998, Cybergegeo, Politique, Culture, Représentations, article 65, mise en ligne le 07 décembre 1998, modifié le 15 mai 2007 : <http://www.cybergegeo.eu/index5351.html>*
- PATOURNE, Christine, BURNOTTE, Daniel. *Les démarches participatives : enjeux et limites. Fiche à démarche et outils. Le principe de la démarche citoyenne participative : un concept-clé dans l'élaboration d'un diagnostic territorial. PROJET LEADER + comité scientifique GAL wallons, capitalisation de bonnes pratiques en matière de sensibilisation au paysage – Laboratoire de Méthodologie de la Géographie – Septembre 2006.*
- PERNET Alexis. *Le grand paysage en projet, critique et expérience – Broché – 20 Mai 2014.*
- PREMIER MINISTRE, SECRETARIAT GENERAL POUR LA MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE, *Les démarches de participation citoyennes, boîte à outils, secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, octobre 2017*
- ROSANVALLON Pierre. *Le parlement des invisibles – Broché – 20 janvier 2014*
- ROY, Perrine., POLLET, Benjamin., *La contribution de l'énergie éolienne dans le mix énergétique, Bilan du déploiement des unités de production EnR en Aveyron, chapitre 5.3 sur la concertation, ENCIS Environnement pour la DDT12, 2019*
- ROYAL Ségolène, ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, en charge des relations internationales sur le climat. *Ségolène Royal modernise le dialogue environnemental et crée le droit d'initiative citoyenne. Communiqué en ligne. Paris, le vendredi 28 avril 2017.*
- RUAULT Claire, *Dialogue territorial pour la gestion des communs, questions de méthode. Rencontre nationale Comédie, Eau et alimentation : quelle place du dialogue territorial dans la gestion de ces « communs » ? . GERBAL. Poitiers, 23 novembre 2017.*
- SLOCUM Niki, ELLIOTT Janice, HEESTERBEEK Sara, LUKENSMEYER Carolyn. *Méthodes participatives, un guide pour l'utilisateur. Fondation Roi Baudoin – Mars 2006*
- THOMAS, Sébastien. *Projet éolien de Mazeirat – volet paysager de l'étude d'impact sur l'environnement, ENCIS Environnement pour Notus, 2018*
- VERDIER, Philippe, *Le projet urbain participatif : Apprendre à faire la ville avec ses habitants - Broché – 1 septembre 2009 de Philippe Verdier (Auteur), ADELS (Auteur), Jean-Pierre Gautry (Préface)*
- ZETLAOUI-LEGER, Jodelle., MEUNIER François. *La participation citoyenne, réussir la planification et l'aménagement durable, ADEME, les cahiers méthodologiques de l'AEU2, Collection Clés pour agir, décembre 2016.*





## ANNEXES WEBOGRAPHIQUES

- 1\_ Site web « design et collectivité » [en ligne]. Consulté le 2 décembre 2019. <https://design-et-collectivite.com/concevoir-un-atelier-de-co-creation/>
- 2\_ Site web « consultvox » [en ligne]. Consulté le 2 décembre 2019. <https://www.consultvox.co/blog/participation-consultation-concertation-citoyenne-queelles-sont-les-differences>
- 3\_ Site web « reperageurbain » [en ligne]. Consulté le 2 décembre 2019. <https://reperageurbain.com/outils-methodes/>
- 4\_ Site web « Concertation et numérique » [en ligne]. Consulté le 3 décembre 2019. <https://i-cpc.org/activites/concertation-et-numerique/>
- 5\_ Site web « humanperf » [en ligne]. Consulté le 3 décembre 2019. <https://www.humanperf.com/fr/projet/innovation-participative?qclid=Cj0KCQiAm4TyBRDgARIsAOU75sqdPzXHRJtoBBx4M-TTWE6fzEuVcs9CJvZJXCysijyJxT JduT2TAUaAoN0EALw wcb>
- 6\_ Site web « epamarne-epafrance » [en ligne]. Consulté le 4 décembre 2019. <https://www.epamarne-epafrance.fr/actualites/e-concertation-imaginez-son-parc-serris/>
- 7\_ Site web « Servicelab » [en ligne]. Consulté le 4 décembre 2019. <http://www.servicelab.fr/>
- 8\_ Site web « mamh.gouv » [en ligne]. Consulté le 4 décembre 2019. <https://www.mamh.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/planification/planification-strategique/milieu-et-cadre-de-vie-dune-collectivite/>
- 9\_ Site web « climaxion ». Consulté le 4 décembre 2019. <https://www.climaxion.fr/faq-concertation>
- 10\_ Site web de l'Institut de la concertation et de la participation citoyenne. Consulté le 5 décembre 2019. <https://i-cpc.org/activites/concertation-et-numerique/>
- 11 Site de l'association Comédie (Ifrée, CPIE, Geyser). Consulté le 5 décembre 2019 : <http://www.comedie.org/>
- 12 Site de l'Ifrée (Institut de formation et de recherche en éducation à l'environnement). Consulté le 5 décembre 2019 : <https://www.ifree.asso.fr/>
- 13 Site de Dial Consulté le 5 décembre 2019 : <http://www.dialter.fr/>
- 14 Site de l'association Geyser. Consulté le 5 décembre 2019 : <http://www.geyser.asso.fr/>
- 15 Webinaire AMORCE/ADEME – Club des Collectivités Locales Eoliennes du 4 février 2020 : [https://www.youtube.com/watch?v=Xacx4Y\\_K6hg&feature=youtu.be](https://www.youtube.com/watch?v=Xacx4Y_K6hg&feature=youtu.be)