

Projet de Fin d'Etudes

CONCERTATION CITOYENNE AUTOUR DE L'IMPLANTATION D'EQUIPEMENTS A NUISANCES



2009-2010

SERENUS Fabienne

**Directeur de recherche
GRALEPOIS Mathilde**

Concertation citoyenne autour de l'implantation d'équipements à nuisances

2009-2010

**Directeur de recherche
GRALEPOIS Mathilde**

SERENUS Fabienne

AVERTISSEMENT

Cette recherche a fait appel à des lectures, enquêtes et interviews. Tout emprunt à des contenus d'interviews, des écrits autres que strictement personnel, toute reproduction et citation, font systématiquement l'objet d'un référencement.

L'auteur (les auteurs) de cette recherche a (ont) signé une attestation sur l'honneur de non plagiat.

FORMATION PAR LA RECHERCHE ET PROJET DE FIN D'ETUDES

La formation au génie de l'aménagement, assurée par le département aménagement de l'Ecole Polytechnique de l'Université de Tours, associe dans le champ de l'urbanisme et de l'aménagement, l'acquisition de connaissances fondamentales, l'acquisition de techniques et de savoir faire, la formation à la pratique professionnelle et la formation par la recherche. Cette dernière ne vise pas à former les seuls futurs élèves désireux de prolonger leur formation par les études doctorales, mais tout en ouvrant à cette voie, elle vise tout d'abord à favoriser la capacité des futurs ingénieurs à :

- Accroître leurs compétences en matière de pratique professionnelle par la mobilisation de connaissances et techniques, dont les fondements et contenus ont été explorés le plus finement possible afin d'en assurer une bonne maîtrise intellectuelle et pratique,
- Accroître la capacité des ingénieurs en génie de l'aménagement à innover tant en matière de méthodes que d'outils, mobilisables pour affronter et résoudre les problèmes complexes posés par l'organisation et la gestion des espaces.

La formation par la recherche inclut un exercice individuel de recherche, le projet de fin d'études (P.F.E.), situé en dernière année de formation des élèves ingénieurs. Cet exercice correspond à un stage d'une durée minimum de trois mois, en laboratoire de recherche, principalement au sein de l'équipe Ingénierie du Projet d'Aménagement, Paysage et Environnement de l'UMR 6173 CITERES à laquelle appartiennent les enseignants-chercheurs du département aménagement.

Le travail de recherche, dont l'objectif de base est d'acquérir une compétence méthodologique en matière de recherche, doit répondre à l'un des deux grands objectifs :

- Développer tout une partie d'une méthode ou d'un outil nouveau permettant le traitement innovant d'un problème d'aménagement
- Approfondir les connaissances de base pour mieux affronter une question complexe en matière d'aménagement.

REMERCIEMENTS

Ma reconnaissance va à toutes les personnes qui m'ont encadrée, suivie et soutenue lors de la réalisation de ce projet de recherche.

A cet effet, je remercie tout d'abord GRALEPOIS Mathilde, tuteur de ce projet, qui a su me guider pas à pas dans l'élaboration de ce projet et m'initier à la réalisation d'un mémoire de recherche.

Ensuite, je souhaite remercier l'ensemble des acteurs rencontrés dans le cadre de ce projet. Leur disponibilité et leur intérêt sont à l'origine même des éléments de réflexions présentés dans ce mémoire.

Enfin, je remercie tous mes relecteurs.

SOMMAIRE

Avertissement.....	4
Formation par la recherche et projet de fin d'études	5
Remerciements	6
Sommaire.....	7
Cadre de la recherche	9
Introduction.....	10
Partie I : La concertation, entre utopie et réalité.....	15
1. Le débat inhérent au concept de concertation	15
2. L'inscription temporelle des dispositifs de concertation	16
3. Un édifice législatif favorable à la concertation	17
4. La concertation dans la pratique	18
Partie II : Les Installations Classées pour la Protection de l'Environnement : une concertation qui laisse peu de place à l'échange avec le public	24
1. Une concertation règlementée.....	24
2. L'enquête publique, une procédure critiquée.....	25
21. Une « peur » du débat ?	26
22. Des compétences remises en question	26
3. L'initiative de la communauté urbaine Nantes Métropole.....	28
31. Une démarche volontaire tirée de l'expérience passée	28
32. Entre temps d'un projet et concertation avec le public.....	29
Partie III : Le conflit, expression de la volonté de participation des habitants ?	34
1. Quels sont les acteurs du conflit ?.....	34
2. Un conflit de type NIMBY... ..	35
21. Dispositifs et normes d'action des opposants	35
22. Fond de la contestation	36
3. ... mais un conflit « valorisable »	39
Conclusion.....	41
Bibliographie	43
Table des figures.....	45
Table des tableaux.....	45
Table des cartes	45
Table des matières	46
Annexe 1 : Charte de la concertation.....	48

<i>Annexe 2 : Exemple de communiqués de presse (27/02/07).....</i>	<i>54</i>
<i>Annexe 3 : Exemple de communiqués de presse (31/01/08).....</i>	<i>57</i>
<i>Annexe 4 : Grille d’entretien</i>	<i>0</i>

CADRE DE LA RECHERCHE

Avec plus de 90% des communes appartenant à des groupements intercommunaux à fiscalité propre, la question de l'intercommunalité occupe désormais une place centrale dans le débat relatif au développement économique local, à l'aménagement durable du territoire, et au maintien de la cohésion sociale. Spécificité française, en raison du maintien d'un nombre élevé de communes, l'intercommunalité s'inscrit dans un mouvement plus vaste qui enjoint les territoires locaux à devenir à la fois plus compétitifs et plus solidaires, plus dynamiques et plus respectueux de l'environnement, plus attractifs et moins dépensiers, dans un contexte marqué par la globalisation de l'économie, la métropolisation des grands centres urbains et la maîtrise des dépenses publiques. (PUCA, 2008)

C'est dans ce contexte que le Plan Urbanisme Construction et Architecte (PUCA) a lancé en 2008 un appel à proposition de recherche sous le titre général « Intercommunalité à l'épreuve des faits ». L'objet de cette consultation était en définitive, de susciter des projets de recherche analysant la dynamique intercommunale à partir, non pas des systèmes d'acteurs qui se constituent à cette occasion, mais des politiques qu'ils conduisent à cette échelle, ceci afin de prendre en compte deux dimensions qui semblent ne pas avoir encore été suffisamment étudiées : celle du contenu substantiel des politiques menées par les intercommunalités et celles des mécanismes effectifs de production de leurs normes (PUCA, 2008). L'hypothèse qui a été posée est que toutes les compétences ne sont pas identiquement « intercommunalisables » ou, pour le dire autrement, considère que l'autonomisation des politiques intercommunales dépend d'un ensemble de propriétés qui conditionnent la capacité de l'institution à mener des politiques intercommunales solidaires. En premier lieu, cette autonomie est liée à la façon dont les structures intercommunales se confrontent à la question du partage de la richesse ou, au contraire, de la pauvreté sur leur territoire, et en second lieu, l'autonomie des politiques intercommunales dépend de l'existence ou non d'un ensemble de connaissances unifiées et d'un réseau d'acteurs relativement stabilisé autour de ces connaissances (réseaux techniques, bases de données, associations professionnelles). (PUCA, 2008). Pour discuter de ces hypothèses, le dispositif de recherche croise des études thématiques sectorielles et des terrains d'investigations intercommunaux. Quatre secteurs sont envisagés dont les équipements polluants et/ou à risques. En partant du cas nantais, il est possible de montrer que la solidarité intercommunale affichée dans l'exercice de planification du Schéma Départemental des Activités et des Sites Industriels (SDASI) éclate lorsqu'il s'agit de programmer certains équipements dangereux et polluants (broyeur, incinérateurs). Le SDASI comprend un état des lieux de la localisation des activités à nuisances, de leur poids économique et du recensement des sites d'accueil potentiels pour les activités à risques. L'enjeu de ce document est de planifier l'organisation des sites accueillant, mais surtout pouvant accueillir dans le futur, des activités réputées à nuisances, mais considérées par les fonctionnaires territoriaux comme étant « à caractère stratégique » c'est-à-dire pourvoyeuse d'emplois de créatrice de richesse. (Monographie nantaise, Mathilde Gralepois). Notre recherche s'inscrit dans ce dernier cas et vient interroger le rôle de la concertation dans le choix de localisation des équipements à nuisances en nous appuyant sur le cas de l'implantation d'un « broyeur à métaux » dans l'agglomération nantaise. Il s'agit d'une Installation Classée pour la Protection de l'Environnement.

INTRODUCTION

La notion de concertation apparaît sur la scène publique française vers 1966-1968 et ce, finalement comme une réponse contradictoire à la notion de contestation. Cette émergence s'est faite en faveur du débat sur la participation des citoyens aux politiques urbaines des années 60 et en vue de réguler les conflits. Aujourd'hui, la concertation est un processus incontournable dans l'élaboration des projets d'aménagement.

Dans les années 60-70, les associations environnementales ont contesté les grands projets d'aménagement, d'infrastructure ou d'équipements (par exemple, en 1978, le projet d'implantation d'une centrale nucléaire à Plogoff (Bretagne), projet qui a échoué après deux années d'opposition des locaux et écologistes¹). Ces associations décriaient deux points fondamentaux : la non-prise en compte suffisante de l'environnement dans les projets d'aménagement et le mode de décision opaque des pouvoirs publics. Ces associations sont apparues comme des organisations osant s'opposer aux pouvoirs en mettant en avant une logique de préservation opposée à une logique de profit et de domination. Dans cette lutte, les maîtres d'ouvrage publics² adoptaient deux types de réactions : soit ils maintenaient ce rapport de force en agrémentant le conflit, soit ils abandonnaient complètement le projet envisagé.

Jusque dans la fin des années 60, le schéma d'implantation d'un projet se résumait généralement par la formule « décider-annoncer-défendre-ajuster » (Barbier, 2005). Le maître d'ouvrage public décidait et agissait au nom de l'intérêt général qui lui conférait une certaine légitimité d'action. L'environnement occupait une faible place dans les projets d'aménagement contrairement aux intérêts économiques. Ainsi, face à la contestation des associations mais aussi par la prise de conscience de limiter les dommages à l'environnement, une nouvelle stratégie est apparue : celle du volet environnemental intégré dans le montage du projet. Il s'agit de l'étude d'impact. Le débat et la décision s'opèrent toujours dans la sphère des hauts fonctionnaires et aussi entre le couple élus-techniciens mais à la seule différence que le projet est maintenant présenté au public par le biais de l'enquête publique³ et à travers une stratégie destinée à « vendre le projet ». Ceci ne permettait pas de discuter du projet en lui-même car lors de l'enquête publique, le projet était présenté de manière plus ou moins finalisé et ficelé sans possibilité de le modifier. Malgré ces stratégies, les conflits n'ont pas pour autant cessé et les associations environnementales parvenaient à se positionner en tant qu'experts pour dénoncer ouvertement la qualité et la réelle pertinence des études environnementales. Vient alors une nouvelle étape où l'aspect environnemental est placé au même niveau que les aspects économiques ou sociaux. C'est à ce moment qu'apparaît une nouvelle gouvernance pour un développement durable où la société civile est associée au processus d'élaboration du projet d'aménagement. On parle de

¹ http://fr.wikipedia.org/wiki/Chronologie_de_l%27%C3%A9cologisme

² Par maître d'ouvrage, nous entendons une collectivité locale, une entreprise privée ou publique, un promoteur privée, l'Etat.

³ L'enquête publique est une procédure ouverte à tous et sans aucune restriction qui permet au public d'être informé et d'exprimer ses appréciations, suggestions et contre-propositions [...] préalablement à des opérations d'aménagement ou des opérations de planification urbaine. (Source : www.debatpublic.fr)

démarches participatives intégrant la concertation. La reconnaissance des citoyens comme de véritables acteurs dans l'élaboration des projets d'aménagement est établie.

La concertation entre les différents acteurs intervenant dans la décision est une démarche d'échange par rapport aux projets qui comporte un certain nombre de règles (par exemple la définition de ce sur quoi il y aura concertation, les méthodes de dialogue pour organiser la concertation, etc...) et qui vise à aider à la prise de décision, adapter l'opération aux usagers du projet, faciliter l'appropriation du projet, éviter les réactions de rejets au projet, assumer les conflits en cherchant la solution qui intègre le plus possible les contraintes des uns et des autres¹. La puissance publique s'efforce de plus en plus d'associer la population aux projets d'aménagement d'une part, parce qu'il s'agit d'une obligation légale mais d'autre part, parce que nous nous situons dans un contexte où le rapport entre le citoyen et la politique est « revitalisé ». Pourtant, même si ces démarches de concertation viennent en complément des processus décisionnels, il semblerait qu'elles ne marchent pas réellement car elles ne permettent pas de prévenir les oppositions populaires au projet. En effet, l'opposition est le comportement le plus fréquent des citoyens par rapport aux politiques publiques. Certains auteurs se sont intéressés au conflit en aménagement. Jean-Marc Dziedzicki le définit comme « la situation manifestant la réaction d'opposition ou de protestation (manifestation sous forme de média, dénonciation, recours juridique, ...) » (Dziedzicki, 2003). Nous retiendrons cette définition du conflit en aménagement. Il n'est plus un phénomène exceptionnel car « ces situations [conflituelles] marquent tous les projets d'aménagement » (Melé, 2008). Il semblerait que les habitants s'expriment à travers le conflit représentant leur réponse à un contexte que leur proposent les pouvoirs publics. Les réactions d'opposition des riverains montrent bien que la concertation ne parvient pas à faire se rencontrer les attentes des habitants. En somme, nous pouvons observer qu'il y a une double dynamique qui se met en place. D'une part, le maître d'ouvrage qui fait de la concertation pour prévenir et anticiper les conflits et d'autre part, les citoyens qui n'hésitent pas à aller au conflit en demandant plus de concertation. Le problème est peut être celui des modalités de sa mise en œuvre, des moyens déployés par le maître d'ouvrage pour la concertation, des règles du jeu de la concertation, le fait que chacun engage des choses différentes dans cette concertation. Le conflit représente une forme que proposent les habitants pour se saisir du projet qui leur est proposé, cela a tout le mérite de montrer qu'à travers le conflit, nous pouvons voir l'intérêt que les habitants portent au projet.

Au-delà du fait qu'ils bloquent l'avancement d'un projet ou d'une procédure, le conflit est une garantie que les décideurs ne prennent pas leur décision en dehors de tout contrôle populaire ce qui représente le fonctionnement de la démocratie. Le conflit peut également être perçu comme un facteur positif dans le sens où il peut être vu comme « un aiguillon pour l'amélioration des procédures de participation et de concertation, [ce sont des] moments d'observations privilégiés »² pour voir les dysfonctionnements mais aussi le fonctionnement de l'action publique. Des auteurs ont pris comme entrée le conflit afin de mieux comprendre les « modalités d'inscription territoriale de l'action

¹ Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques, « La concertation en aménagement : éléments méthodologiques », Collections du CERTU, Lyon, 2000, 168p.

² MELE Patrick, « *Conflits d'aménagement et débats publics* » dans, Yves Jean, Martin Vanier, « La France, aménager les territoires », Paris, Armand Colin, 2008, pp97-114.

publique »¹. En effet, Patrick Melé souligne le rôle des conflits dans les relations entre habitants et l'espace proche de leur logement, Maria Gravari-Barbas et Vincent Veschambre proposent une meilleure compréhension des enjeux d'appropriation de l'espace qui sont au centre des conflits dits de patrimoine. De même, Cristina D'Alessandro met en lumière les valeurs environnementales en conflit dans un processus de création d'un parc national protégé dans les Apennins en Italie. Tout cela montre bien que de nombreux travaux prennent comme entrée le conflit et ses modalités pour analyser les territoires.

Le conflit semble être devenu une relation entre les pouvoirs publics et les riverains par rapport à un projet d'aménagement. Il vient alors interroger la manière dont sont prises en compte les revendications des habitants. Le conflit est, à première vue, perçu comme quelque chose de négatif mais est, au contraire, une entrée intéressante pour voir les relations que les populations entretiennent avec leur espace et l'action publique. Ainsi, l'enjeu ne serait pas de chercher à les éliminer mais au contraire de les observer pour en retirer des choses positives et constructives en vue d'améliorer les procédures de concertation. Nous proposons donc, à travers ce Projet de Fin d'Etudes, de prendre l'entrée du conflit et d'interroger s'il n'est pas une façon pour les citoyens de se réapproprier un projet d'aménagement.

La problématique générale est bien la suivante :

La concertation avec le public autour de l'implantation d'équipements à nuisances doit-elle nécessairement être conflictuelle pour atteindre les objectifs de participation ?

Ainsi, à travers ce Projet de Fin d'Etudes, nous tenterons de répondre à ce problème en vérifiant l'hypothèse suivante :

La concertation mise en œuvre autour de l'implantation d'équipements à nuisances ne permet pas de discuter de l'opportunité du projet

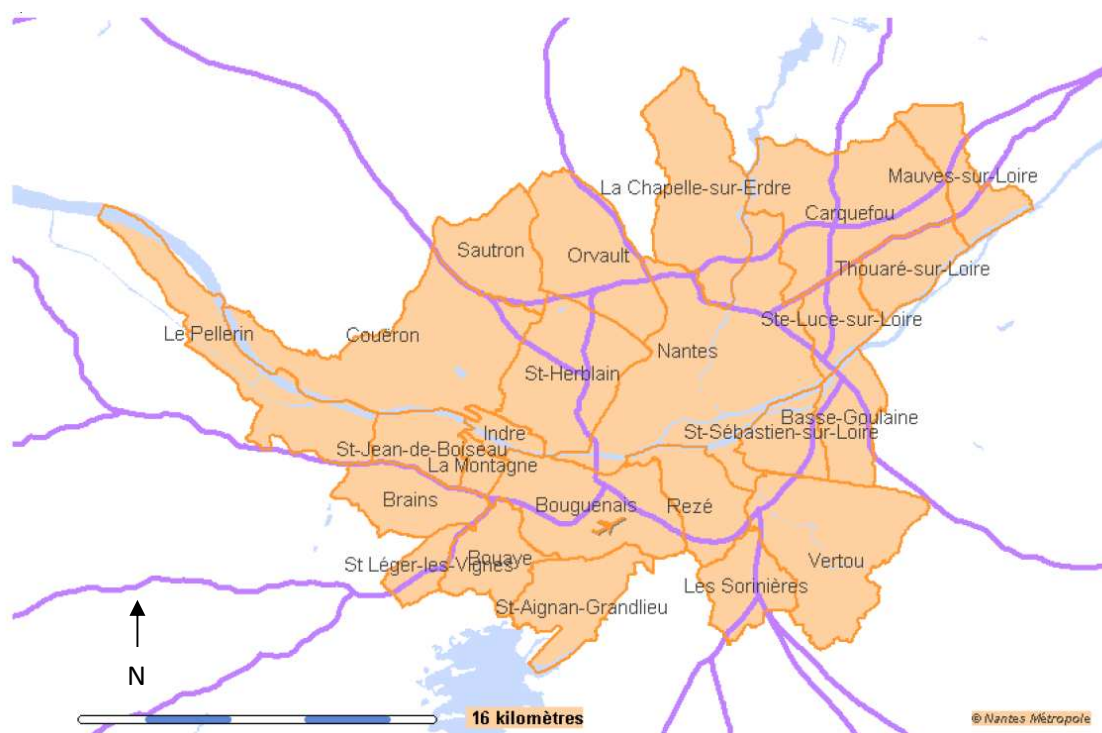
Pour vérifier l'hypothèse précédente, nous croiserons à la fois une approche théorique et une approche empirique. L'approche théorique est essentiellement basée sur des recherches bibliographiques et d'articles lus sur le web tandis que l'approche empirique se fonde essentiellement sur le cas de l'implantation d'un centre de collecte et de traitement de produits métalliques dans l'agglomération nantaise. Il s'agit d'une Installation Classée pour la Protection de l'Environnement soumise à autorisation. Ceci représente un cas d'étude intéressant car cette implantation a suscité de vives réactions de la part des riverains et a « flotté » au dessus de l'agglomération nantaise avant d'enfin trouver son emplacement foncier. Il nous permettra donc d'apprécier si le conflit a joué un rôle positif ou pas par rapport au projet.

L'agglomération nantaise est constituée de 24 communes. Elle s'étend sur 52 336 hectares et rassemble une population de 580 000 habitants.

¹ MELE Patrick, LARRUE Corinne et ROSEMBERG Muriel, « *Conflits et territoires* », Presses Universitaires François-Rabelais, Maison des sciences de l'homme « Villes et territoires », 2003, 224 p.

Carte 1 : Les communes de l'agglomération nantaise

Source :
<http://www.geo.nantes.fr/scripts/hsrun.hse/commgeo/commgeo/StateId/DIKqG>



Nous nous sommes rendus sur Nantes afin de rencontrer des acteurs (cf tableau ci-dessous). Des entretiens ont été réalisés avec ces derniers afin de mieux comprendre le cadre dans lequel s'inscrivait le projet. Aux termes de ces entretiens, un certain nombre de documents ont pu être récupérés : communiqués de presse, revues de presse, dossier présenté par l'industriel, ...

Acteurs interviewés	Objectif de la rencontre
Deux membres du corps associatif (dont un rencontré directement et un via un entretien téléphonique)	Recueillir des informations par rapport au projet, aux contestations, à leur positionnement, ...
Le Directeur de la mission Risques et Pollution de Nantes Métropole	Recueillir des informations par rapport aux Installations Classées pour la Protection de l'Environnement, par rapport au projet, par rapport au rôle joué par l'intercommunalité dans ce conflit, ...
La Directrice de la mission citoyenneté de la ville de Nantes	Recueillir des informations sur la concertation au niveau communal, ses modalités de mise en œuvre, son objectif, ...
La Responsable du service Démocratie Locale de Saint Herblain	Recueillir des informations sur la concertation au niveau communal, ses modalités de mise en œuvre, son objectif, ...

Tableau 1 : Récapitulatif des acteurs rencontrés à Nantes

Réalisation : SERENUS Fabienne - PFE
2010

Un Chargé de mission Dialogue Citoyen à Nantes Métropole	Recueillir des informations sur la concertation au niveau intercommunal, ses modalités de mise en œuvre, son objectif, ...
Un Technicien de proximité dans le pôle Nantes-Ouest de Nantes Métropole	Recueillir des informations sur la concertation au niveau intercommunal, ses modalités de mise en œuvre, son objectif, ...

La réponse à la problématique s'articule autour de trois parties. La première vise à définir le concept de concertation et d'étudier le contexte dans lequel il s'inscrit d'une manière générale. Nous verrons notamment qu'il s'agit d'une procédure imposée par le législateur mais qui dans la pratique est perçue selon des visions différentes. Nous traiterons dans la seconde partie de la concertation dans le cas particulier de l'implantation d'un équipement à nuisances. Nous verrons que la concertation ne permet pas de discuter de l'opportunité du projet. Et enfin, la troisième partie vise à interroger les liens entre conflits et concertation afin de vérifier si le conflit représente un espace qu'envahissent les habitants pour justement discuter de cette opportunité du projet qui leur est impossible lors de la concertation mise en place.

PARTIE I : LA CONCERTATION, ENTRE UTOPIE ET REALITE

Cette première partie vise à poser le contexte dans lequel s'inscrit la concertation d'un point de vue général et à montrer que dans la pratique, la concertation est toute autre que ce qui est imposée par le législateur.

1. Le débat inhérent au concept de concertation

La démocratie est le régime politique dans lequel le pouvoir est détenu et contrôlé par le peuple sans qu'il y ait de distinctions dues à la richesse, à la naissance, à la compétence, ... Le système politique français est essentiellement basé sur une démocratie représentative. L'électorat désigne des représentants, les élus qui vont exercer en son nom le pouvoir politique ou administratif. Des éléments de démocratie directe font partie de cette démocratie représentative comme le référendum national. Néanmoins, des procédés de démocratie participative s'ajoutent à ceux de la démocratie représentative. Dans la démocratie participative, les citoyens sont associés aux décisions prises par les représentants, dès l'élaboration jusqu'à leur application. Divers moyens sont alors utilisés pour cela parmi lesquels on compte la concertation. La concertation participe donc à l'évolution des pratiques démocratiques et est une des modalités de la démocratie participative. Elle ne remplace donc pas la démocratie représentative. La concertation ne remplace pas la décision qui appartient toujours à l' élu.

La concertation se définit comme le « fait de se concerter ». Concerner est « projeter de concert avec une ou plusieurs personnes ; s'entendre pour agir de concert ». Le concert est « l'accord de personnes qui poursuivent un même but » (Petit Robert de la langue française 2009). Ainsi, la notion de concertation sous-entend :

- l'existence d'une **action** (agir), une activité qui transforme plus ou moins ce qui est, quelque chose de concret voire d'opérationnel
- la présence de **plusieurs acteurs** dans cette action, le fait d'agir ensemble ou avec des personnes. Il s'agit donc d'une action collective c'est-à-dire une action conçue et mise en œuvre par plusieurs personnes. Parmi ces acteurs, il y a par exemple les élus, les citoyens, les futurs usagers, les associations, le promoteur, l'architecte, ... L'idée de la concertation est de créer un débat par rapport au projet. Le savoir et le savoir-faire de chacune des personnes associées sont attendus dans la concertation. Il ne s'agit pas d'une action solitaire.
- la notion de **but commun** (un même but) donc une vision commune de la ou des finalités de l'action, des objets communs. Cette définition d'objets communs suppose qu'il y ait un travail préparatoire, une organisation. La concertation n'est pas une action improvisée mais préparée et organisée.

Ainsi, la concertation ne représente pas l'action de décider ensemble mais une action

collective engagée par le maître d'ouvrage et visant à favoriser un dialogue et un échange entre différents acteurs. Cet échange a aussi pour but d'impliquer les citoyens dans la vie démocratique locale et les associer à la gestion et au suivi de projet. Elle vise à éclairer la personne ou le groupe de personnes ayant légalement le pouvoir pour qu'il puisse prendre la décision la plus juste et la plus performante.

2. L'inscription temporelle des dispositifs de concertation

De nombreux dispositifs sont aujourd'hui mis en œuvre pour répondre aux exigences de concertation. Selon Loïc Blondiaux¹, trois familles de procédures peuvent être distinguées :

- la participation des habitants aux affaires locales sous la forme d'assemblées ou de conseils. Cela va des conseils de quartier en Europe aux town meetings et aux neighborhood councils aux Etats-Unis en passant par les conseils municipaux d'enfants ou de jeunes, les forums de discussion par internet, ...
- les dispositifs de consultation accompagnant un projet d'aménagement qui se distinguent des dispositifs associant les habitants aux affaires locales. Il y a ainsi l'enquête publique, très critiquée, le débat public comme mode d'anticipation ou de régulation du conflit autour des projets d'aménagement.
- des « constructions démocratiques plus originales »² telles que les jurys de citoyens, la conférence du consensus, le sondage délibératif. La ligne commune de ces dispositifs est qu'ils sont associés à un groupe de citoyens ordinaires à l'élaboration d'un choix collectif portant sur un projet précis (jurys de citoyens), d'ampleur locale ou nationale (jurys de citoyens, conférence de consensus) ou une question largement débattue au plan national (conférence de consensus, sondage délibératif).

Compte tenu du fait que ces dispositifs diffèrent par rapport au public visé, du lien avec les autorités, etc..., Loïc Blondiaux distingue les dispositifs ad hoc, liés à une opération donnée (débat public, concertation) ou à une controverse particulière (jurys de citoyens, sondage délibératif, conférence de consensus), des dispositifs qui cherchent au contraire à institutionnaliser la participation ou la délibération en relation avec un territoire (conseil de quartier, conseil de développement, ...) un service public ou un ensemble d'équipements (commissions locales de l'eau ou des services publics). Nous voyons donc apparaître la dimension temporelle des dispositifs de concertation. Certains visent à une discussion ponctuelle sur un projet d'aménagement tandis que d'autres associent plus ou moins durablement les citoyens à la discussion. Ainsi, ce sur quoi il y a concertation n'est pas toujours identique : la concertation peut porter sur un objet ponctuel tel qu'une implantation d'équipements mais aussi sur le long terme c'est-à-dire sur la construction d'un projet commun par exemple.

¹ BLONDIAUX Loïc, « Démocratie délibérative et démocratie participative : une lecture critique » (à paraître dans « Démocratie participative et gestion de proximité », Paris, La Découverte, 2004), Conférence de la Chaire MCD.

² *Ibid*

3. Un édifice législatif favorable à la concertation

La notion de concertation en aménagement fait son apparition dans le vocabulaire juridique dès 1967 avec la Loi d'Orientation Foncière. A cette époque, dans l'ouvrage « La notion de concertation dans la loi d'orientation foncière et dans son application » datant de 1969, F. d'Arcy et Y. Prats mettent en lumière la contradiction inhérente à la notion de concertation en soulignant sa « singulière destinée puisque le mot latin *concertatio* dont elle est issue signifie en réalité son contraire : « dispute, contestation » » (Hénin, 2001). C'est en faisant référence au vocabulaire musical que la notion de concertation est associée à l'idée de « concert » et donc d'« accord ». C'est d'ailleurs ce dernier sens qui semble prévaloir actuellement. En 1967, la logique développée est plus celle d'améliorer l'information et la consultation des citoyens. Par exemple, « la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 [...] instaure [...] comme seule obligation pour la puissance publique le devoir d'informer les populations concernées sur les projets d'aménagement de l'espace » (Bratosin, 2001). Les modalités d'implication des citoyens dans les décisions en aménagement vont être améliorées durant la décennie 80.

- La loi Bouchardeau de 1983 qui réforme profondément le droit des enquêtes publiques
- La loi de 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre des principes d'aménagement qui oblige d'un point de vue juridique la concertation pour certains documents d'urbanisme et un certain nombre d'opérations
- Les circulaires Bianco et Billardon respectivement de décembre 1992 et février 1993 pour les grands travaux linéaires
- La loi Barnier de 1995 qui crée la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) et une procédure réservées aux seules « grandes opérations publiques d'intérêt national »
- La Charte de la concertation de 1996 publiée et diffusée par le Ministère de l'Environnement dans un contexte où la prise en compte de l'environnement est établie (Conférence de Rio en 1992, Agenda 21, Charte d'Aalborg en 1994)

Toutes ces lois montrent bien les efforts qui ont été déployés pour encadrer la participation du public aux décisions d'aménagement, l'idée étant d'en finir avec l'ancien modèle « décider-informer-défendre » et d'associer le public aux décisions d'aménagement. Le législateur va toutefois chercher à aller plus loin en introduisant des actions concrètes pour tendre vers une gestion de proximité en s'appuyant sur une participation citoyenne.

- La loi Voynet de juin 1999 qui introduit les conseils de développement dans le cadre de la mise en place des Pays et auprès des agglomérations
- La loi sur la Solidarité et le Renouvellement Urbain (loi SRU) de 2000 qui oblige la procédure de concertation lors de l'élaboration des Plans Locaux d'Urbanisme
- La loi de démocratie de proximité du 27 février 2002 qui prévoit notamment la création obligatoire de conseils de quartiers dans les communes de 80 000 habitants et plus (ces conseils jouent un rôle consultatif et peuvent faire des propositions par rapport aux questions touchant la ville ou le quartier).

La « concertation » en elle-même est imposée par l'article **L.300-2 du code de l'urbanisme**. Comme le souligne Jean-Claude HELIN, « l'encadrement textuel de la concertation [...] reste plus autocentré sur l'administration que sur la participation du public » (Hélin, 2001). Il ajoute également qu'« il s'agit plus d'une procédure centrée sur les obligations imposées aux personnes publiques que sur la reconnaissance d'un droit reconnu aux citoyens, conçu et organisé pour une mise en œuvre effective de leur implication dans les décisions d'aménagement » (Hélin, 2001). En effet, selon l'article L.300-2 du code de l'urbanisme, le législateur impose une délibération initiale de la part du conseil municipal ou de l'organe délibérant des « objectifs poursuivis » et des « modalités » de la concertation, qu'elle doit être ouverte aux « habitants », « associations locales » et aux « personnes concernées dont les représentants de la profession agricole », « à l'issue de la concertation, le maire [doit en]présenter le bilan devant le conseil municipal qui en délibère » et enfin , il est dit que « le dossier définitif du projet est alors arrêté par le conseil municipal et tenu à la disposition du public ». Le législateur laisse plus transparaître que la concertation est une procédure à destination des habitants mais il n'en ressort pas vraiment qu'il s'agit d'une procédure « conçue » et « organisée à partir de leur situation particulière, de leurs préoccupations » (Hélin, 2001). C'est à partir de la circulaire Bianco de 1992 et surtout avec la Charte de la concertation de 1996 que l'on commence à avoir une réflexion sur le contenu et les exigences de la concertation comme mode d'implication des citoyens dans les décisions d'aménagement. Des principes tels que la transparence, une information complète à disposition du public, la présence d'un garant de la concertation, l'obligation d'avoir un bilan de la concertation ¹ sont clairement posés.

Qu'en est-il en pratique de cet impératif de concertation avec le public proclamée comme nécessaire par le législateur ?

4. La concertation dans la pratique

Il existe différents niveaux d'implication des acteurs et des citoyens dans le fonctionnement de l'espace public. Une typologie de ces échelons a été proposée par Sherry ARNSTEIN en 1969. Elle a réalisé une échelle, « L'échelle de participation

¹ Cf Annexe 1 : La charte de la concertation

citoyenne », correspondant aux différents paliers significatifs de participation des citoyens en fonction de leur distance à la décision. Ici, le terme de participation s'entend comme l'implication des acteurs et des citoyens dans le fonctionnement de l'espace public. Cette échelle a été réalisée suite aux combats des populations noires pour la reconnaissance de leurs droits de citoyens dans les années 60 aux Etats-Unis. Ces combats sont dus à plusieurs raisons notamment par rapport au fait que, lors d'une politique de rénovation urbaine, pour obtenir des crédits, les municipalités devaient s'assurer de la participation des citoyens des quartiers concernés. La rapidité ou l'artificialité des opérations de participation ont suscité la colère des habitants.

Cette échelle représente une typologie basée en partie sur la relation entre la participation des citoyens et le pouvoir laissé à ces citoyens quant à la décision finale qui doit être prise. Dans une concertation, il existe de toute façon une distance avec la sphère décisionnelle car l'idée est bien d'associer les personnes concernées par un projet, de favoriser l'échange avec elles pour améliorer les décisions finales prises par ceux qui ont le pouvoir. L'échelle de Sherry Arnstein apparaît donc comme une bonne grille de lecture d'analyse pour apprécier où se situe la place de la concertation.

On distingue trois grands niveaux de participation. Chaque niveau contient plusieurs catégories. Sherry ARNSTEIN reconnaît les limites de cette typologie mais elle a toutefois le mérite d'illustrer qu'il existe des paliers significatifs de participation des habitants et du public d'une manière générale. L'échelle qui apparaît ci-après se lit de bas en haut et plus on monte vers le sommet de la pyramide, plus les citoyens sont proches de la sphère décisionnelle.

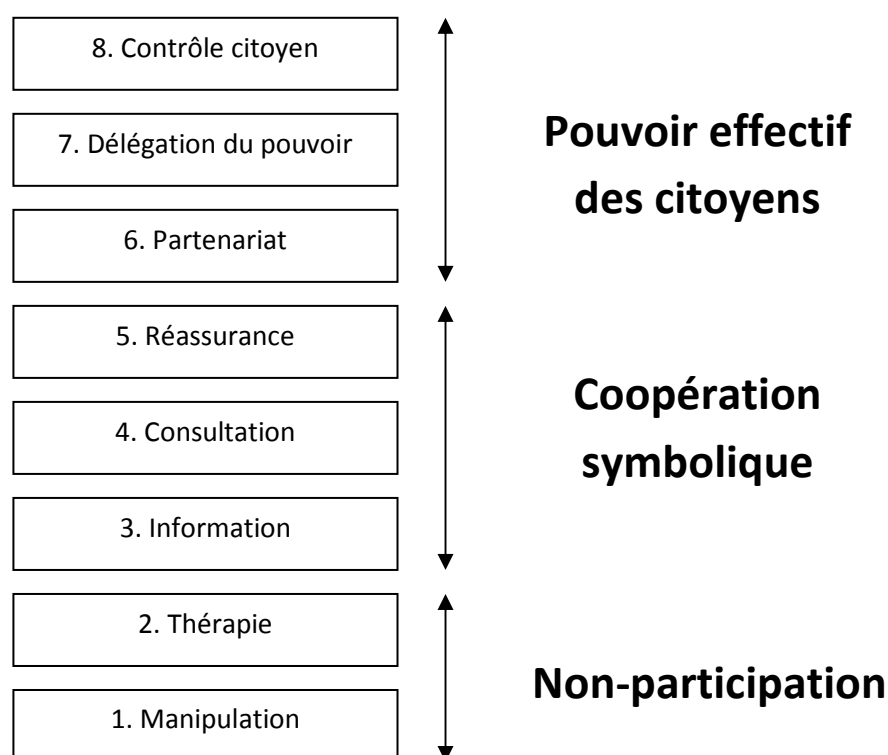


Figure 1 : Echelle de participation de Sherry ARNSTEIN

Source :
http://www.anru.fr/IMG/pdf/Echelle_de_participation_citoyenne_Sherry_Arnstein.pdf

Le premier niveau est celui où le citoyen est le plus éloigné de la sphère décisionnelle. On y retrouve deux catégories : la manipulation et la thérapie. L'objectif est d'« éduquer » les participants. La participation, ici, est principalement en vue

d'obtenir le soutien du public au travers de techniques relevant de la publicité et des relations publiques. Dans ce premier niveau, l'objectif n'est donc pas de permettre aux gens à participer mais plutôt de permettre aux maîtres d'ouvrage de faire l'« éducation » des citoyens.

Le second niveau s'organise autour de trois catégories : l'information, la consultation et la réassurance (la réassurance consiste à autoriser ou même inviter des citoyens à donner des conseils et à faire des propositions mais en laissant ceux qui ont le pouvoir seuls juges de la faisabilité ou de la légitimité des conseils en question). Ceci correspond à des degrés plus ou moins importants d'échange d'informations entre le public et le décideur, et il peut en découler une acceptation du décideur des propositions des citoyens.

Et enfin, le troisième niveau est celui où le citoyen est le plus proche de la sphère décisionnelle. On y retrouve trois catégories : le partenariat, la délégation du pouvoir et le contrôle citoyen. Le partenariat est une redistribution du pouvoir par une formule de négociation entre les citoyens et ceux qui détiennent le pouvoir. Dans le cas de la délégation du pouvoir, les citoyens occupent la majorité des sièges des décideurs (ou disposent du droit de veto) ce qui leur confère une autorité réelle sur le plan de la décision. Dans le contrôle citoyen, toutes les tâches de conception, de planification et de direction du pouvoir relèvent directement des citoyens. En somme, au sommet de l'échelle, les citoyens ont le pouvoir de décision.

Nous voyons directement que la notion de concertation n'apparaît pas sur l'échelle de Sherry Arnstein bien qu'elle représente une forme de participation du public au même titre que la consultation ou que l'information. Il existe d'ailleurs, dans le langage commun, une confusion entre les termes « information », « consultation », « concertation », « médiation » et « participation ». Il nous est donc apparu nécessaire de proposer une certaine clarification entre ces cinq notions.

La **concertation** ne représente pas l'action de décider ensemble mais une action collective engagée par le maître d'ouvrage et visant à favoriser un dialogue et un échange entre différents acteurs. Cet échange a aussi pour but d'impliquer les citoyens dans la vie démocratique locale et les associer à la gestion et au suivi de projet. Elle vise à éclairer la personne ou le groupe de personnes ayant légalement le pouvoir pour qu'il puisse prendre la décision la plus juste et la plus performante.

L'**information** consiste à donner des éléments à la population concernée sur les projets en cours ou à venir. Le but est de mettre au courant de faits ou d'intentions. L'information doit être complète, claire et compréhensible par tous.

La **consultation** consiste à demander l'avis de quelqu'un sur un sujet. Le demandeur d'avis ne s'engage pas à modifier son projet. La consultation est donc un processus à sens unique et passif. Il n'engage aucun échange d'idées. L'opinion est recueillie mais sans garantie de prise en compte par la suite.

La **médiation** consiste à confronter des avis lorsqu'il y a blocage autour d'un projet. Il y a une volonté d'arriver à une solution et de conclure à un accord. Dans cette procédure, l'intervention d'un tiers est nécessaire.

La **participation** suppose prendre part à quelque chose. Dans la notion de participation, il y a l'idée d'un partage de la décision que l'on ne retrouve pas dans celle de la concertation.

Où peut-on situer la concertation sur l'échelle de Sherry Arnstein ? Avant la concertation, plusieurs attentes coexistent et émanent des différents acteurs intervenant dans la prise de décision. Le problème est bien de savoir comment donner à chacun sa place et son efficacité au sein d'une concertation. Les acteurs engagés dans une concertation ont des visions différentes de ce qu'est l'action appelée concertation.

Une des visions est celle du « transfert d'informations ». Ceci est reconnu par le technicien de proximité du pôle Nantes-Ouest de Nantes Métropole :

« On ne peut pas se concerter sur tout, c'est peut être juste de l'information. [...] Généralement, sur des projets de voirie, c'est de l'information »

Ainsi, le maître d'ouvrage va informer les habitants du projet en cours ou à venir et en retour, ces derniers vont livrer leurs remarques. Cependant, ce cas de figure n'est pas forcément synonyme de concertation pour les habitants qui expriment un besoin de proximité et d'appropriation des changements conséquents à venir. A ce propos, la responsable du service Démocratie Locale de Saint Herblain déclare :

« Il y a aujourd'hui une vraie attente des populations d'être entendues »

Ensuite, une autre vision de la concertation est celle d'un outil pour construire un consensus. Cette vision est défendue par la directrice de la mission citoyenneté de la ville de Nantes :

« L'idée de la concertation ça va être de créer un débat à une forme de consensus sur l'idée du projet »

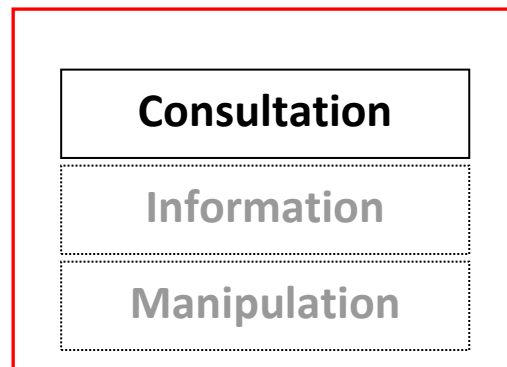
Et enfin, la concertation est aussi décrite comme un « outil marketing au service du porteur de projet »¹. Cette position est soulignée par la responsable du service Démocratie Locale de Saint Herblain :

« Parfois, les élus se servent de la concertation pour être une vitrine politique »

Cette dernière vision est intéressante car elle signifie que dans certains cas, le maître d'ouvrage se saisissent de la concertation pour exercer une influence sur les habitants afin d'obtenir l'adhésion du public et donc ne sont pas forcément disposés à entendre les avis des populations concernées, ce qui sous-entend que dès le départ, sa décision est déjà prise : ceci remet en question le fondement même de la concertation.

Si l'on revient à l'échelle de Sherry Arnstein et compte tenu de l'analyse précédente, il semble que sur le terrain, la concertation se situe plutôt aux deux premiers niveaux de l'échelle c'est-à-dire à certains moments au niveau de la non-participation et à d'autres, au niveau de la coopération symbolique.

¹ Citation de maître Lionel Brard lors d'un colloque organisé par l'Association des Maires des Grandes Villes de France en mars 2000, « Réformer l'enquête d'utilité publique » (http://www.cabinet-brard.fr/parcours_articles.php).



Concertation

Figure 2 : **Place de la concertation sur l'échelle de Sherry ARNSTEIN**

Réalisation : SERENUS Fabienne - PFE 2010

D'ailleurs, cette question a fait l'objet de certains travaux qui font ressortir des conclusions similaires à celles tirées de notre analyse : dans certains champs particuliers, la concertation dans la pratique est soit de l'information à destination du public, soit de l'éducation de ce même public. Ceci reste-il vrai dans l'implantation d'un équipement à nuisances ?

En somme, nous pouvons observer qu'il existe actuellement un édifice législatif pour la concertation très favorable. Il a été reconnu par la loi que les citoyens devaient être associés aux projets d'aménagement. Cette expertise dite d'usage c'est-à-dire de l'usager et du riverain est reconnue comme nécessaire dans la conduite de projets. Elle doit venir compléter l'expertise scientifique et technique détenues par les techniciens et divers dispositifs peuvent être mis en place pour cela. Cependant, entre le concept de concertation et la pratique de cet impératif, il y a comme un « décalage » car sur le terrain, la concertation se présente comme une procédure au croisement de plusieurs optiques et est plus de l'information ou de l'éducation du public. Intéressons nous maintenant de façon plus précise à la concertation qui se met en place pour notre équipement d'étude.

PARTIE II : LES INSTALLATIONS CLASSEES POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT : UNE CONCERTATION QUI LAISSE PEU DE PLACE A L'ECHANGE AVEC LE PUBLIC

Cette deuxième partie vise à étudier les modalités de mise en œuvre de la concertation dans le cas particulier des Installations Classées pour la Protection de l'Environnement représentant notre cadre d'étude et à montrer que dans ce cas particulier, il n'est pas possible de discuter de l'opportunité du projet.

1. Une concertation règlementée

Les Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE) échappent aux pouvoirs de police des maires. En effet, ce sont des installations qui relèvent du domaine de l'Etat (le Préfet). Parmi les ICPE, nous pouvons distinguer les installations soumises à autorisation et celles soumises à déclaration. Selon la législation, seules les ICPE soumises à autorisation doivent obligatoirement faire l'objet d'une enquête publique contrairement à celles soumises au régime déclaratif. Un épais dossier est mis à disposition du public qui peut émettre un avis sur le registre d'enquête. Suite à l'enquête publique, c'est le Préfet qui délivre ou pas l'autorisation demandée par l'industriel d'exploiter. Les maires (ou plutôt les conseils municipaux), dans le cadre des ICPE, ne sont là que pour émettre un avis favorable ou non quand le territoire de leur commune est impacté par le projet mais c'est le Préfet qui autorise ou pas l'installation.

Pour certaines installations classées, il existe des instances d'information et de concertation qui peuvent être mises en place à l'initiative de l'Etat dans le cas de l'implantation d'une installation classée : les CLIS, les CLIC et les SPPPI. Les deux premières sont prévues par la loi et encadrées par des institutions nationales contrairement aux SPPPI, plus informelles. Il s'agit de lieux de présentation et de concertation entre les acteurs concernés par les problématiques de ces installations (les exploitants, les salariés, les riverains, les collectivités locales concernées, les administrations de contrôle).

- les Comités Locaux d'Information et de Surveillance (CLIS): « leur rôle est

d'informer le public des problèmes posés par la gestion des déchets en ce qui concerne la santé humaine et l'environnement »¹. Le texte fondateur est la loi 92-646 du 13 juillet 1992.

- les Comités Locaux d'Information et de Concertation (CLIC) : « leur rôle est d'informer le public des problèmes posés par les risques technologiques générés par les établissements classés « AS » (autorisation avec servitudes). Ils sont également associés tout au long de l'élaboration des PPRT. »² Le texte fondateur est la loi du 30 juillet 2003 et le décret du 2 février 2005.

- les Secrétariats Permanents pour la Prévention des Pollutions Industrielles (SPPPI) : « ils sont un lieu de débat centré sur les grands enjeux liés aux risques industriels pour les personnes et aux impacts des activités industrielles sur l'environnement. Ils permettent d'assurer l'information du public d'une manière objective et transparente sur les questions liées à l'environnement industriel ». ³ Il n'y a pas de texte fondateur et sa mise en place est entièrement basée sur la volonté des acteurs locaux.

Ainsi, nous pouvons dire qu'il y a des instances « officielles » fixées par la loi et d'autres qui peuvent être mises en place de manière volontaire. Toutefois, suite à l'enquête publique, le Préfet peut décider, par un arrêté, de mettre en place l'une ou l'autre de ces instances même si l'installation n'en est pas obligatoirement soumise. Notre équipement d'étude est une installation classée soumise à autorisation. Il est donc passé en enquête publique. Cette dernière a eu lieu du 12 Février au 14 Mars 2007. Néanmoins, cet équipement ne rentre pas dans la nomenclature des ICPE devant être soumise aux instances évoquées précédemment. De plus, aucun de ces instances n'a été mise en place de façon volontaire par le Préfet. Que peut-on dire de l'enquête publique ayant eu lieu ?

2. L'enquête publique, une procédure critiquée

L'enquête publique est une procédure d'information et de recueil des avis de la population. Elle est engagée par le Préfet, conduite par un commissaire-enquêteur et organisée dans la (ou les) mairie(s) concernée(s) par le projet. L'enquête publique permet à chacun d'exprimer ses suggestions, son avis, ses appréciations, ... sur un registre d'enquête, préalablement à des opérations d'aménagement ou des opérations de planification urbaine. A l'issue de la procédure d'enquête publique, le commissaire-enquêteur rédige un rapport d'enquête, formule un avis favorable ou défavorable et le transmet au Préfet. Si l'avis est favorable, le Préfet délivre la déclaration d'utilité publique du projet. Le commissaire-enquêteur peut, toutefois, prendre l'initiative d'organiser une réunion de concertation avec les citoyens et les riverains (réunion publique). Ainsi, l'enquête publique représente un moment où le public est invité à émettre directement son avis par rapport à un projet et est présentée sous les traits d'une procédure « formelle » qui garantie la prise en compte des avis des habitants. Qu'en est-il en réalité ?

¹ <http://installationsclassees.ecologie.gouv.fr/Info-et-concertation.html>

² *Ibid*

³ *Ibid*

Bien qu'elle représente pour les opposants au projet des moments privilégiés pour exprimer leurs désaccords, la procédure d'enquête publique est soumise à de nombreuses critiques.

21. Une « peur » du débat ?

Une première critique adressée à la procédure d'enquête publique concerne l'accès au dossier jugé très et trop limité. Ce manque d'information ne permet donc pas au public de pouvoir se prononcer par rapport au projet. Cette situation est dénoncée par les représentants du monde associatif :

« Comment on tronque l'information, comment on manipule l'information ! »

« Il y a un manque d'informations par rapport au public »

L'arrivée tardive de l'enquête publique est un point de convergence parmi les critiques adressées à cette procédure. En effet, elle apparaît suite à l'étude d'impact et donc une fois que le projet est plus ou moins finalisé, ce qui laisse peu de marge de manœuvre et une possibilité faible voire inexistante pour discuter de la localisation du projet ou même de son opportunité. Cette remarque a été soulignée :

« On nous présente un projet ficelé et qui n'offre pas forcément d'alternatives possibles...ils sont vraiment là pour vendre le projet et le faire accepter ! »

« Les politiques ne veulent pas de débat, ne veulent pas écouter et prendre en compte les problèmes de nuisances. Lorsqu'il y a concertation, ils organisent la chose pour que tout aille dans le même sens, que les choses se passent... »

En somme, les habitants ont le sentiment de se retrouver face à un projet qui leur est imposé. Les habitants se retrouvent face au dossier du projet plus ou moins ficelé et dénoncent l'inscription temporelle de l'enquête publique (son arrivée tardive). Cependant, même si le projet qui leur était présenté l'était de telle façon qu'ils puissent se prononcer à ce sujet, le langage technique du dossier poserait problème. Ce point a été soulevé par le directeur de la mission Risques et Pollution de Nantes Métropole :

« Un dossier très épais est mis à disposition du public mais le citoyen ordinaire ne comprend pas généralement si il n'est pas initié »

Ainsi, l'enquête publique est telle qu'elle permet une difficile appropriation de l'information par le public d'où un échange sur le projet qui est limité.

22. Des compétences remises en question

Les compétences du commissaire-enquêteur sont souvent remises en cause. Il s'agit pour la plupart d'anciens fonctionnaires sachant que l'avis du commissaire-enquêteur représente le maillon principal pour démarrer ou pas le projet. Il convient donc qu'il soit

doté d'une connaissance fine à la fois de la procédure, du projet en cours et des mobilisations suscitées par ce projet. Les représentants du monde associatif reconnaissent ce problème :

« Les commissaires-enquêteurs ne sont pas toujours neutres et leurs avis ne sont pas toujours suivis par le préfet...ils le font parce qu'il faut le faire »

Généralement, lors de l'enquête publique, « les citoyens, à moins d'être concernés au plus près, ne donnent guère leur avis lors des enquêtes publiques, les associations de défense de l'environnement, elles, sont aux premières loges. »¹ Souvent, « après enquête publique, l'administration peut imposer des modifications mais il s'agit le plus souvent d'une amélioration des mesures compensatoires ; les cas des remises en cause des projets sont rares ». ² De plus, les habitants ont réellement l'impression que leur avis n'est absolument pas pris en compte par le commissaire-enquêteur. Ce sentiment de déception et de découragement que les habitants peuvent ressentir par rapport à la non-prise en compte de leur avis par le commissaire-enquêteur peut donc être compréhensible et est d'ailleurs fortement ressenti dans les propos que peuvent tenir les représentants d'association :

« Quand les conclusions du commissaire-enquêteur ont été rendues, on a été scandalisé ! On a recueilli une pétition plus de 600 signatures, des gens qui sont directement concernés, le commissaire-enquêteur dit « Aucun intérêt ! » ».

« Est-ce que les citoyens sont à même de dire ok on participe à la vie de la cité, on s'intéresse et du coup on va donner notre avis mais est-ce qu'on a en face les personnes à même de recevoir les avis. [...] Est-ce que nous sommes sans intérêt ? »

En somme, l'absence de prise en compte des avis exprimés de la part des habitants peut justifier le ras-le-bol, le scepticisme et le découragement de ces derniers par rapport à l'enquête publique. Telle que nous l'avons analysée, l'enquête publique ne parvient pas à intégrer les revendications des habitants et laisse peu de place au débat et à l'échange, peu de marge de manœuvre pour modifier le projet. Cependant, l'enquête publique représente la concertation dite réglementaire dans le cas de l'implantation d'un tel équipement, maintenant les pouvoirs publics peuvent mettre en place des dispositifs de concertation complémentaires à la procédure réglementaire. C'est ce que nous apprend la directrice de la mission citoyenneté de la ville de Nantes :

« Ce qu'on voit de plus en plus c'est que les villes, les agglomérations, de manière volontaire soit elles développent dans le cadre du dispositif légal des moyens de concertation particuliers, soit de plus en plus elles font à côté ou en amont de ça, ou en parallèle, ça dépend, un dispositif de concertation plus important qui va participer à l'aspect juridique des choses. »

Cette démarche a été entreprise dans notre cas d'étude. Analysons si elle laissait cette fois la place au débat et à l'échange.

¹ La Nouvelle République du mardi 30 Mars 2010.

² MELE Patrick, 2003, op. cit.

3. L'initiative de la communauté urbaine Nantes Métropole

Une communauté urbaine est un Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Elle représente le plus haut degré de coopération intercommunale par lequel plusieurs communes mettent en commun une partie de leur fonctionnement. La communauté urbaine est gérée par un conseil communautaire composé de membres des conseils municipaux des communes membres. Ces dernières transfèrent un certain nombre de compétences à la communauté urbaine lors de sa constitution, compétences dont font partie la gestion des déchets, la lutte contre la pollution de l'air et les nuisances sonores. C'est par rapport à cette compétence que le projet d'implantation de l'équipement, projet porté par AFM Recyclage, est arrivé à la direction Risques et Pollution de Nantes Métropole.

31. Une démarche volontaire tirée de l'expérience passée

En 1997, l'agglomération nantaise avait connu un cas similaire d'implantation d'un projet destiné à valoriser localement des « mâchesfer » qui représentent les résidus solides issus des ordures ménagères brûlées. Cependant, la population a découvert ce projet grâce aux affichages mises en place au moment de l'enquête publique. Vu la multiplication des remarques et des avis défavorables de la population face au projet sur le registre d'enquête, le commissaire-enquêteur a donc décidé d'organiser une réunion publique qui a rassemblé un nombre considérable de personnes très révoltés et surtout braquées face au projet comme l'évoque le directeur de la mission Risques et Pollutions de Nantes Métropole :

« A cette réunion publique, il y avait environ 500 personnes qui à peine on disait un mot tapaient du poing en disant : « On n'en veut pas ! On n'en veut pas ! » »

L'élus de l'époque s'est rangé du côté de la population pour des raisons politiques et le projet destiné à valoriser localement les « mâchesfer » a donc été ajourné. Toutefois, les élus ont été grandis de cet échec et ont donc décidé que, pour ne pas renouveler ce type d'expérience, il serait nécessaire de présenter l'enjeu du projet à la population, d'expliquer pourquoi ce projet, sa nécessité, d'évaluer les conditions à réunir pour qu'il soit accepté, ...C'est pour cette raison que Nantes Métropole a décidé d'organiser une réunion publique bien avant que le projet n'arrive en enquête publique. Il s'agit là d'une démarche volontaire de la part de Nantes Métropole car comme nous l'avons expliqué précédemment, dans le cas des ICPE, le dossier n'arrive en concertation avec le public qu'au moment de l'enquête publique, procédure très critiquée (cf partie précédente 21). En organisant cette réunion publique, Nantes Métropole a montré une volonté de s'impliquer dans le projet et de prendre en compte la population concernée. Elle vient compléter l'aspect juridique et réglementaire qu'est l'enquête publique. Ceci correspond à une initiative intéressante car finalement, le projet a pu être présenté avant l'enquête publique donc avant qu'il soit plus ou moins bouclé, cette réunion a aussi permis d'établir un dialogue et un échange entre les élus des communes concernées, les habitants et l'industriel. Il semble donc à première vue qu'il s'agisse d'une concertation autour du projet d'implantation de l'équipement.

32. Entre temps d'un projet et concertation avec le public

Différents temps peuvent être distingués dans un projet :

- le temps du diagnostic
- le temps de la conception du projet
- le temps de la mise en œuvre
- le temps de l'évaluation
- (le temps prospectif)

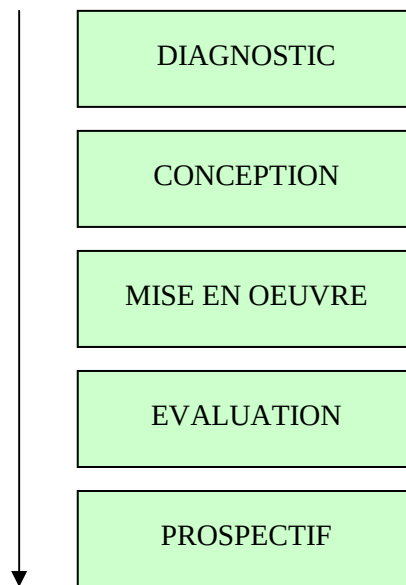


Figure 3 : Les temps d'un projet

Réalisation : SERENUS Fabienne - PFE
2010

Il s'agit de voir à quel moment la population est concertée sur un projet d'implantation d'un équipement à nuisances. Nous comprenons bien que la concertation avec le public ne peut pas se faire sur tout le projet. En effet, par exemple sur certains projets trop techniques, le public ne sera sûrement pas sollicité dans la phase de conception du projet car les pouvoirs publics vont considérer qu'il ne dispose pas des compétences techniques nécessaires détenues par les experts et les techniciens. En revanche, il peut peut-être être concerté dans la phase du diagnostic. En somme, une variable dont dépend le moment de concertation avec le public peut être la nature du projet. Toutefois, la concertation avec le public est aussi fonction d'un choix politique et de la conviction de l' élu. En effet, elle ne remplace pas la démocratie représentative. La décision reste à l' élu. Il organise cette concertation pour prendre la décision la plus juste. Si le projet qu'il souhaite mettre en place rentre dans le programme qu'il avait présenté aux habitants lors de sa campagne électorale, il peut faire le choix de ne pas faire de concertation avec le public lors des temps de diagnostic et de conception mais plutôt au niveau de la mise en œuvre du projet pour tenter de le rendre acceptable par la population. Finalement, décider à quel moment il est souhaitable de concerter le public n'est pas si simple car de nombreux enjeux doivent être pris en compte.

a) Le projet porté par AFM Recyclage : un projet économique et de développement durable co-élaboré entre Nantes Métropole et l'industriel

La Commission européenne présente en 1997 la directive VHU (Véhicules Hors d'Usages) qui demande aux constructeurs automobiles de suivre toutes les étapes de la vie du produit et ainsi d'adopter une démarche d'éco-concepteur. Cette directive fixe des objectifs chiffrés à atteindre au plus tard le 1^{er} janvier 2015 en demandant « un taux minimum de réutilisation et de recyclage de 85% en masse du VHU [et] un taux minimum de réutilisation et de valorisation de 95% en masse du VHU »¹. Dans le but d'appliquer cette directive, AFM, filiale Grand-Ouest du groupe CFF Recycling, souhaite s'implanter sur l'agglomération nantaise. Le projet s'inscrit dans le programme de développement économique de l'agglomération nantaise comme nous l'explique le directeur de la mission Risques et Pollutions de Nantes Métropole :

« L'enjeu était d'avoir un rayonnement économique, un rayonnement international, de conserver des activités économiques dont l'industrie lourde. Et ça c'est dans le programme politique du développement économique de l'agglomération. Ce projet s'inscrivait dans cette démarche de conserver des industries sur l'agglomération, d'avoir des activités nécessaires au développement de notre territoire c'est-à-dire des activités capables de traiter nos déchets ».

Le projet présenté par l'industriel est au départ un projet de développement économique. Toutefois, les élus souhaitent que ce projet soit beaucoup plus poussé et qu'il s'inscrive également dans le cadre du développement durable. C'est ce que nous explique le directeur de la mission Risques et Pollutions de Nantes Métropole :

« D'abord, c'est un projet de développement économique. On est allé à Marseille et on est allé voir à quoi ça ressemblait. Et là, on s'est dit : « Ah non ! Vous ne pouvez pas le mettre là où vous voulez le mettre, ce n'est pas possible ! Pas en l'état ! » A Marseille, c'était en pleine zone industrielle, il n'y avait pas d'habitants autour tandis qu'à Nantes, c'était une zone beaucoup plus sensible. »

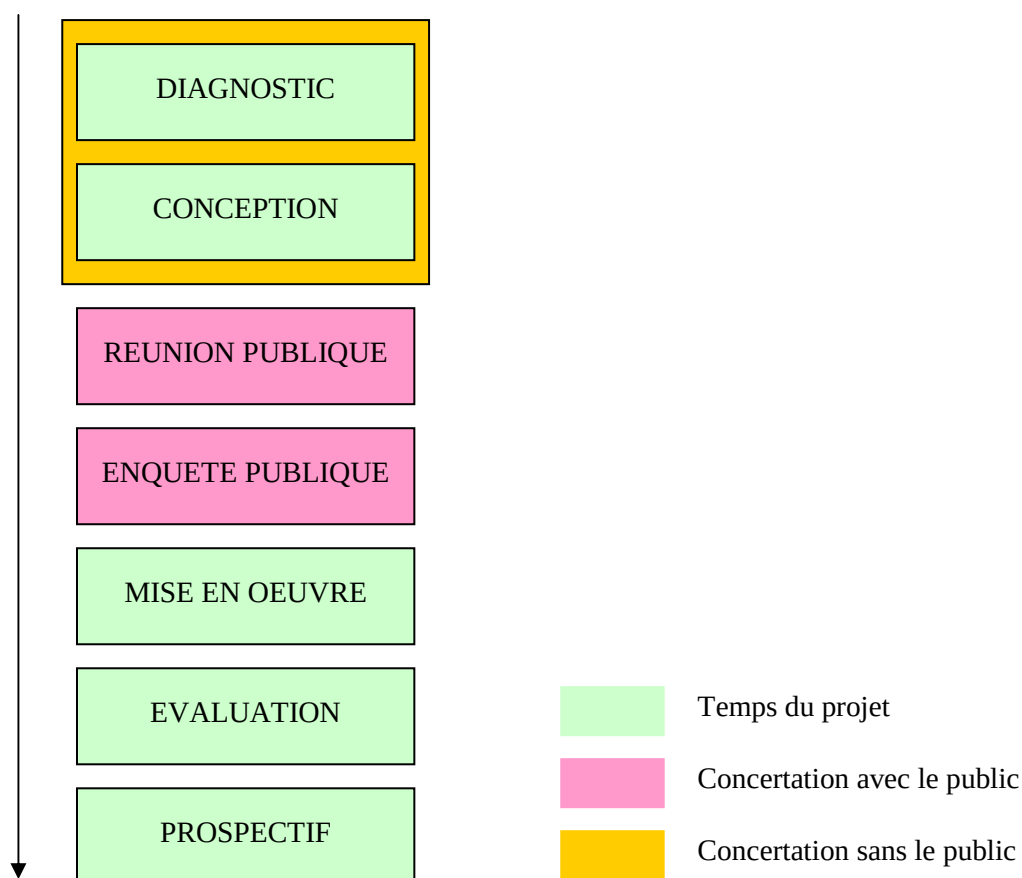
Ils vont alors exiger de l'industriel qu'il le retravaille pour le rendre à la fois compatible avec l'environnement et acceptable par la population en terme de nuisances (nuisances sonores, pollutions atmosphériques, pollutions de l'eau, ...). De gros efforts financiers vont être déployés par AFM Recyclage (bureau d'études acoustiques, architecte, ...) pour « coller » à la demande des élus. L'évolution du projet s'est faite par rapport aux modifications suivantes :

- l'isolation phonique : capotage locaux techniques, murs anti-bruit, grue hydro-électrique
- le captage et le traitement des poussières : cyclone, filtration par voie humide
- la protection des eaux souterraines : site sur dalles étanche, collecte des eaux pluviales, traitement et dépollution des eaux pluviales avant rejet
- intégration du site autour d'un mur végétal : création d'un écosystème végétal

¹ <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Vehicules-Hors-d-Usage-VHU,12759>

Suite à cela, AFM Recyclage a pu porter un vrai projet de valorisation des déchets qui au-delà de l'aspect économique s'inscrit dans le cadre du développement durable en étant intégré et respectueux de l'environnement, des populations avoisinantes, du paysage,Ce n'est pas « un projet à minima » comme cela avait été le cas en 1997¹. Ainsi, pour les temps de diagnostic (reconnaissance de la nécessité de pouvoir traiter les déchets produits par la population de l'agglomération nantaise dans l'agglomération nantaise) et de conception du projet (la solution d'un centre de collecte et de traitement de produits métalliques), aucune concertation avec le public n'a eu lieu car le projet s'inscrivait dans le programme de développement économique de l'agglomération.

Ainsi, si l'on devait résumer de façon schématique l'enchevêtrement entre les temps du projet d'AFM Recyclage et les moments de concertation autour du projet, il pourrait être comme suit :



Ce schéma montre que la concertation avec le public intervient entre les phases de conception et de mise en œuvre du projet c'est-à-dire une fois que le projet a déjà été retenu et co-élaboré. Elle n'offre donc aucune possibilité au public de discuter du choix de cet équipement, de discuter et de réfléchir à d'éventuelles alternatives à la problématique du traitement des déchets métalliques. Prenons par exemple le cas de l'implantation d'un incinérateur de Saint Briec². La ville a décidé de traiter ce problème au travers d'une participation citoyenne au comité de pilotage pour la problématique du traitement des déchets. Sur 250 volontaires, quinze personnes ont été tirées au sort. Ces personnes ont suivi une formation durant deux week ends complets.

¹ Entretien avec le directeur de la mission Risques et Pollution de Nantes Métropole

² <http://www.incineratort.com/ConferenceCniid.html>

Elles ont ensuite co-animé des réunions publiques en tant que bénévoles et communiqué leurs recommandations par écrit. Il en est ressorti une mutualisation des outils de traitement des déchets au niveau départemental et le choix du recyclage. Le comité de pilotage, après étude, a conclu qu'il n'y avait pas besoin d'incinérateur supplémentaire en toute transparence dans la prise de décision. La réaction des élus a été très positive. La phase d'étude a duré dix mois pour un coût total de 58 000 euros. Cet exemple a le mérite de démontrer qu'en travaillant en collaboration avec des citoyens lambda, il est possible de trouver des alternatives au projet ou au moins, de discuter de ces alternatives. Cet échange n'a pas été offert aux habitants concernés par le projet d'AFM. Ils se sont mobilisés contre le projet. Ce déficit d'association des habitants sur le fait de retenir ou non un projet, de réfléchir sur des éventuelles alternatives au projet, a-t-il été dénoncé dans ce conflit ? C'est ce qui fera l'objet de notre partie III. Mais afin de boucler l'analyse de la concertation mise en place pour l'implantation du projet, regardons quel était l'objectif de la réunion mise en place par Nantes Métropole.

b) Concertation ou stratégie politique ?

Nantes Métropole a souhaité faire cette réunion au niveau intercommunal et a alors demandé aux quatre communes concernées par le projet c'est-à-dire Rezé, Bouguennais, Saint Herblain et Nantes, de faire un communiqué de presse pour inviter leurs citoyens à venir à cette réunion publique. L'industriel y a aussi été convié pour expliquer son projet aux habitants. L'organisation de cette réunion en amont a en partie été justifiée par rapport à l'échec auquel l'agglomération nantaise avait été confrontée en 1997. L'agglomération a souhaité prendre du temps pour expliquer le projet et ses enjeux aussi bien aux élus des communes concernées que la population. C'est ce que nous explique le directeur de la mission Risques et Pollutions de Nantes Métropole :

« L'idée de cette réunion était quand même de créer une solidarité pour un projet d'intérêt général d'agglomération car c'est un projet industriel mais qui sert à traiter toutes nos ferrailles de l'agglomération. »

Ainsi, apparaît l'idée que le projet porté par AFM Recyclage est certes un projet privé mais s'inscrit dans l'intérêt général selon les élus. Il rajoute :

« L'idée est de se dire qu'il faut une solidarité des territoires et des élus »

Il dit ensuite :

« Le projet est sur la commune de Nantes mais il aurait pu être sur une autre commune de l'agglomération. [...] Si on était capable de relever le défi d'implanter à Nantes un broyeur alors on était capable certainement après de convaincre les autres communes, de dire vous pouvez aussi en prendre un ».

Ainsi, nous pouvons dire que la réunion organisée par Nantes Métropole intervient une fois que le projet a été retenu et co-élaboré et que son objectif est alors d'expliquer ce projet, ses enjeux, son utilité afin d'avoir l'adhésion de la population et des élus des communes concernées. Il n'y a en effet pas eu d'échange et de discussion quant à l'opportunité du projet retenu préalablement. Ceci vient donc confirmer la réflexion que nous avons menée précédemment.

En conclusion, la concertation autour du projet d'implantation d'AFM Recyclage ne laisse pas véritablement de place au débat. Elle vise plus à persuader le public du bien fondé de la solution déjà retenue et ce, en vue d'obtenir son adhésion. L'avis du public est recherché mais non pas pour travailler sur le projet, de l'améliorer ou de réfléchir à des alternatives à ce projet. Le public est exclu de l'élaboration du projet. La concertation mise en place est très cadrée et n'offre pas un espace de débat avec le public. Suite à cela, les habitants s'engagent dans un conflit. Que nous apprend ce conflit ? Les habitants, à travers ce conflit, expriment-ils ce manque d'échange et de débat dans la concertation mise en place autour du projet et de son opportunité ? Y-a-t-il eu des propositions pour un autre type de projet dans ce conflit ?

PARTIE III : LE CONFLIT, EXPRESSION DE LA VOLONTE DE PARTICIPATION DES HABITANTS ?

Cette troisième partie vise à analyser le conflit qui a eu lieu autour de l'implantation de l'équipement étudié et de voir s'il était l'expression d'une non-prise en compte de l'avis des habitants dans le projet par rapport à la concertation mise en place autour de l'implantation de l'équipement.

1. Quels sont les acteurs du conflit ?

Avant d'être positionné sur la zone de Cheviré centrale, le projet a été à deux reprises sujet à de vives oppositions : une fois, à Saint Herblain et l'autre, à Bouguennais (zone de Cheviré aval). Des associations se sont fortement mobilisées. Un membre du corps associatif dit :

« Ils tombent à Bouguennais face aux riverains qui, fort de leur identité de petit village protégé mènent la lutte tambour battant. [...] Le projet a été rejeté à Bouguennais du fait de la protection d'espaces naturels de Natura 2000 ».

Face à cela, le projet s'installera finalement à Nantes. Une fois que le projet a finalement été proposé sur ce site, l'association Roche Maurice – La Janvraie, Roche Maurice étant un lieu dit à proximité de la future implantation, s'empare du sujet et crée une grosse agitation autour du projet. C'est ce conflit que nous avons choisi d'analyser.

AFM Recyclage et Nantes Métropole défendent qu'il s'agit d'un vrai projet de valorisation des déchets qui au-delà de l'aspect économique, d'une part s'inscrit dans le cadre du développement durable en étant intégré et respectueux de l'environnement, et d'autre part est un projet d'intérêt général.

Interviennent aussi les maires des quatre communes concernées par le projet c'est-à-dire Rezé, Bouguennais, Saint Herblain et Nantes. Ces acteurs sont partagés entre les enjeux électoraux locaux et la solidarité demandée par rapport à un projet d'agglomération car *« C'est un projet industriel mais qui sert à traiter toutes nos ferrailles de l'agglomération »*¹, d'autant plus, comme nous l'avons expliqué dans la partie précédente, dans le cadre des ICPE, les maires ne sont là que pour émettre un avis sur le projet quand le territoire de leur commune est concerné.

¹ Extrait de l'entretien avec le directeur de la mission Risques et Pollutions de Nantes Métropole

Un autre acteur de ce conflit est le Port Autonome, grosse entité économique pour la Région, dont l'ensemble de la zone de Cheviré est sous son emprise et sa gestion. Et enfin, les riverains qui se sont mobilisés contre le projet.

Ceci nous permet de situer chaque protagoniste dans son contexte afin de mieux analyser notre conflit d'étude.

2. Un conflit de type NIMBY...

21. Dispositifs et normes d'action des opposants

a) Profils et compétences particulières des opposants

La contestation a été prise en charge principalement par les riverains de Roche-Maurice, La Janvraie et Trentemoult. Ils se sont alors constitués en une association : l'association Roche Maurice–La Janvraie. Cette association a également eu l'appui d'autres associations telles que l'ARPE (Association de défense des Riverains du Périphérique et des voies Extérieures) et de Rezé Environnement (elle n'a pas porté plainte mais a plutôt été conseillère). La compétence la plus significative présente parmi les membres de l'association était la présence d'un spécialiste des nuisances sonores. (Une centaine de personnes se sont directement mobilisées dans ce conflit).

b) Stratégie et ressources mobilisées

Les moyens d'action qui ont principalement été déployés se sont principalement faits à travers de nombreux communiqués de presse mais aussi via des réunions publiques d'information, le tractage dans les boîtes aux lettres de tous les riverains du projet, les affichages, l'appui sur les médias (interviews sur France Bleu, Presse Océan, le Canard Enchaîné) et les pétitions afin d'alerter la population, de faire connaître les actions, d'avoir leur adhésion au mouvement et les inviter à déposer leurs remarques et leurs questions sur le registre d'enquête qui était prévu à cet effet. Les ressources et la stratégie utilisées ne sont donc ni dans le but de cacher les informations ni de rester dans la discrétion mais plutôt d'explicitier et de rendre public un problème. Dans un communiqué de presse, ils parlaient même de « rétablir la vérité sur les impacts du projet d'implantation »¹.

¹ Extrait du communiqué de presse du 27 Février 2007.

22.Fond de la contestation

a) Arguments des opposants

Dans notre cas d'étude, les arguments qui ont été avancés par les opposants au projet peuvent se résumer comme suit¹ :

- Remise en question de la validité économique du projet :
 - Justification du projet mise en doute voire même dénonciation d'une absence réelle de justification du projet
 - Effet d'annonce des quarante emplois envisagés et défendus par la société AFM
 - Mise en doute de l'activité de la société AFM (dénonciations des accidents recensés sur leurs sites, dénonciation de leur désintérêt pour la gestion environnementale de la société alors qu'ils défendent la protection de l'environnement)
- Défauts du porteur de projet lors de la procédure d'enquête publique :
 - Défaut d'affichage (pour indiquer l'ouverture de l'enquête publique)
 - Absence de registre dans certaines mairies concernées par le projet
- Irrégularités du Permis de Construire :
 - Dossier de demande d'autorisation et dossier de demande de permis de construire n'ont pas été déposés dans les délais légaux
 - Permis de construire accordé avant le début de l'enquête publique (ce qui est illégal)
 - Incompatibilité du projet avec le Plan Local d'Urbanisme
- Description imprécise des activités :
 - Non prise en compte du traitement des déchets ultimes générés par la société
 - La société envisage d'exporter des déchets dans des sites non autorisés ou fermés par arrêté préfectoral
 - Aucun descriptif précis garantissant que tous les produits suivront la ligne complète de traitement
 - Sous-estimation des stockages présents dans le dossier d'où une étude de danger présente dans le dossier non représentative
 - Temps de fonctionnement indiqués ne sont pas les temps réels
- Impacts sous-estimés de l'installation :
 - Impacts sur la faune et la flore
 - Impacts de l'activité sur le trafic de poids lourds

¹ Ces informations ont été tirées de l'analyse faite des communiqués de presse faits par les opposants au projet (cf annexe 2 : exemple d'un communiqué de presse)

- Etude acoustique sous-estimée (défaillance sur le plan technique, non prise en compte de l'arrivée des poids lourds après 22h, ...)

- Risques sous-estimés de l'installation :

- Augmentation du risque et multiples possibilités de scénarii à effets dominos car multitude d'activités sur une faible surface d'exploitation
- Risques d'explosions et d'incendies
- Risques de pollution des sols et de la Loire

Les informations précédentes peuvent être synthétisées dans le tableau suivant :

Pourquoi le projet ?	Aspects « juridiques » remis en cause	Atteintes à l'environnement, au cadre de vie et à la santé
Remise en question de la validité économique du projet	Défauts du porteur de projet lors de la procédure d'enquête publique Irrégularités du permis de construire	Description imprécise des activités Impacts sous-estimés de l'installation Risques sous-estimés de l'installation

Tableau 2 : Synthèse de l'argumentaire des opposants au projet

Réalisation : SERENUS Fabienne - PFE 2010

b) Logique d'action des opposants

Les opposants dressent une liste de critiques à l'encontre du projet. Ils s'engagent donc dans ce qu'appelle Rémi Barbier une « protestation réactive »¹. Les opposants ne rentrent pas dans ce rapport de force par pure conviction de quelque chose, ni par la volonté que les choses s'améliorent.

c) Motifs d'engagement dans le conflit

Rémi Barbier distingue cinq motifs explicatifs différents² d'engagement des citoyens dans un conflit : le motif des intérêts, celui de la sociabilité, celui du ressentiment, celui des craintes et des inquiétudes et enfin celui de la responsabilité.

Le motif des intérêts représente le motif le plus répandu. Les opposants défendent leurs intérêts particuliers et notamment leurs intérêts de propriétaires et souhaitent avant tout « préserver la valeur d'un patrimoine inévitablement menacé par la

¹ BARBIER Rémi, « L'implantation conflictuelle des équipements collectifs. Réflexion à partir de la gestion des déchets », paru dans Economie des équipements pour l'eau et l'environnement, J-P. Terreaux (coord.), Cemagref éditions, Antony, 2005, 129-144.

² BARBIER Rémi, 2005, op. cit.

proximité d'un équipement générateur de nuisances »¹. On parle du conflit nimbyiste (de l'acronyme Nimby : Not In My Back Yard, « Pas dans mon jardin ! »).

Le motif de sociabilité apparaît quand les opposants justifient leurs actions par une sorte de « plaisir éprouvé dans la participation à l'action commune. [Ceci] provoque un resserrement des liens de communication, le renforcement du sentiment d'appartenance à une collectivité, en même temps qu'une rupture par rapport à la routine du quotidien »². Dans ce cas de figure, nous pouvons dire que l'objet même de la revendication qu'est le projet devient quasiment secondaire.

Lorsque le conflit permet d'exprimer un certain nombre de ressentiment, de frustrations et de méfiances de toute sorte, c'est le motif du ressentiment qui ressort. « On peut dire que cette méfiance à l'égard des projets trouve sa source dans une méfiance à l'égard des acteurs officiels de la gestion des déchets, voire de la gestion publique en général »³.

Les craintes et inquiétudes justifient l'engagement dans le conflit quand ce sont les gênes occasionnées par le projet, les risques environnementaux, ... sont dénoncés par les opposants.

Enfin, le dernier motif d'engagement qu'est celui de la responsabilité quand est mise en avant la citoyenneté. L'exemple de revendication pris par Rémi Barbier pour illustrer ce dernier motif est le suivant. Une future riveraine d'un incinérateur d'ordures ménagères explique l'origine de son opposition en disant : « C'est par les journaux qu'on a appris l'existence du projet et *en tant que citoyens* on a été choqués. »

Le tableau précédent montre que les opposants ont une crainte du futur, du changement qui surviendra suite à l'aménagement, du changement sur leur cadre de vie et sur leur santé (catégorie « Atteintes à l'environnement, au cadre de vie et à la santé »). Nous pouvons même aller plus loin en disant que les opposants ont un sentiment d'injustice. En effet, ils dénoncent pourquoi un tel aménagement chez nous :

*« Nous riverains de ce projet d'implantation d'une unité de traitement des déchets industriels, luttons pour empêcher sa création à proximité de nos habitations »*⁴

*« Si pour faire des économies sur le traitement de NOS déchets, on met en péril NOTRE cadre de vie et la sécurité de NOS enfants »*⁵

*« Les villes où sont implantés des broyeurs de ce type souhaitent leur déménagement dans des zones plus isolées : pourquoi une exception à Nantes ? »*⁶

Dans leurs arguments, ils mettent également en avant le fait qu'ils ne doivent pas payer pour les autres :

*« Nous ne voulons pas être sacrifiés ! »*⁷.

¹ Ibid

² Ibid

³ Ibid

⁴ Extrait du communiqué de presse du 07 Mai 2008

⁵ Extrait du communiqué de presse du 12 Mars 2007

⁶ Extrait du communiqué de presse du 31 Janvier 2008.

⁷ http://www.nantes.maville.com/actu/actudet_-Roche-Maurice-les-opposants-au-broyeur-lancent-un-ultimatum-_loc-553398_actu.Htm

Ainsi, si l'on se réfère aux cinq motifs explicatifs de Rémi Barbier justifiant l'engagement des opposants dans un conflit, ce qui ressort de notre analyse est que l'engagement des opposants tient plus de l'ordre de la défense de leur intérêt et des craintes et inquiétudes. Il s'agit alors d'un « conflit fondé sur l'incertitude » si l'on reprend les termes de Michael L Poirier Elliott dans le cadre de son analyse des conflits dans le domaine du « planning » aux USA¹. On parle du phénomène NIMBY (Not In My Back Yard, « pas dans mon jardin »).

3. ... mais un conflit « valorisable »

Par rapport à toute cette agitation, les élus de Nantes Métropole ont demandé la réalisation, après appel d'offre, d'une contre-expertise du dossier d'enquête publique par un cabinet d'expertise industriel pour une étude complémentaire du dossier, comme nous l'explique le directeur de la mission Risques et Pollutions de Nantes Métropole :

« Comme il y a eu une contestation du dossier, une contestation de la teneur même du dossier, [...] on a payé une étude de 15 000 euros qui a réexpertisé le dossier. [...] Ils ont fait une étude sur les quatre points suivants : les nuisances sonores, les rejets atmosphériques, le trafic et les risques d'incendie ».

La contre-expertise se fait par rapport à certains points qu'avaient été pointés du doigt par les opposants au projet. Ces points concernent les atteintes à l'environnement, au cadre de vie et à la santé. Ainsi, nous pouvons donc dire que cette contre-expertise visait à voir si les peurs et les craintes des habitants étaient légitimes et justifiées et à les rassurer le cas échéant. Néanmoins, nous pouvons aller plus loin en disant que cette contre-expertise a également été l'occasion d'éclairer le débat des élus pour voir si le dossier présenté par l'industriel était vraiment solide et objectif. Même si les conclusions de la contre-expertise n'allaient pas dans le sens des opposants au projet, cette mobilisation a tout de même alerté les élus quant à un projet industriel privé, de les rendre peut être plus vigilant par rapport au projet.

¹ Il a élaboré une grille de lecture simplifiée et a conclu qu'un conflit d'aménagement, tel qu'il soit, est la résultante d'un chevauchement de quatre dimensions qui caractérise chacune un type de conflits (cf annexe...)

En somme, ce que nous pouvons retenir par rapport à ce conflit est que les habitants n'arrivent pas à s'inscrire dans une dimension temporelle plus large par rapport à un projet d'aménagement. Ils sont beaucoup plus sensibles aux nuisances et aux désagréments d'un projet d'équipements à nuisances par rapport à leur environnement immédiat qu'aux bénéfices de ce projet à long terme pour l'agglomération entière. Même si ce projet n'a pas permis une modification concrète du projet porté par l'industriel, même si le but du conflit était d'empêcher l'implantation du projet, il a toutefois permis d'alerter les pouvoirs publics, de voir que les habitants sont capables d'aller chercher les informations, sont capables de construire un argumentaire pour faire valoir leurs intérêts légitimes. Ce conflit a permis de rendre public un problème, de favoriser une mobilisation autour d'un même objet et donc a été une forme de participation du public à la vie politique et publique.

CONCLUSION

L'objet de ce Projet de Fin d'Etudes était d'interroger les liens entre conflit et concertation citoyenne autour de l'implantation d'un équipement à nuisances. Il s'agissait d'une part de voir quelle avait été la forme de la concertation mise en place dans notre cas d'étude, d'étudier le rôle de cette concertation et d'autre part, de voir ce que nous apprenait le conflit autour de cet équipement et de réfléchir à s'il avait été l'expression de nouvelles propositions par rapport au projet.

L'hypothèse était alors la suivante :

La concertation mise en œuvre autour de l'implantation d'équipements à nuisances ne permet pas de discuter de l'opportunité du projet

La concertation réglementaire autour de l'implantation d'équipements à nuisances est l'enquête publique. L'analyse que nous avons menée nous a permis d'identifier qu'il s'agit d'une procédure où l'information était très difficile à s'approprier par le public, où il y avait une non prise en compte des avis des habitants et donc que cette procédure laissait peu de place au débat et à l'échange avec le public. Néanmoins, des moyens de concertation peuvent être mis en place en amont ou en parallèle des dispositifs réglementaires. Cependant, notre analyse nous a permis de voir que le but de ces démarches volontaires par les pouvoirs publics visait à persuader les habitants du bien fondé de l'aménagement et non de discuter quant aux alternatives éventuelles du projet mais plutôt d'avoir son adhésion au projet. Ainsi, ceci nous permet de valider notre hypothèse centrale puisque la concertation autour de l'implantation d'équipements à nuisances exclut le public de l'élaboration du projet et ne permet pas de discuter de son opportunité avec lui.

Notre analyse s'est aussi portée sur le conflit ayant eu lieu autour du projet afin de voir s'il représentait finalement une scène où les habitants proposaient des alternatives au projet. Cependant, nous avons démontré qu'il s'agissait d'un conflit de type NIMBY qui ne s'avérerait pas « constructif » par rapport au projet. Il ne vise pas réellement à améliorer ce projet mais plutôt à dresser une liste d'arguments afin d'empêcher son implantation. Toutefois, ce conflit de type NIMBY permet de mettre en lumière la difficulté des habitants à se projeter à long terme afin de voir les répercussions positives d'un tel projet pour toute l'agglomération. Les habitants sont extrêmement sensibles à leurs intérêts légitimes et savent le faire valoir. Ce conflit a aussi pu servir d'alerte par rapport au projet, d'éclairer le choix des élus par rapport au projet.

Pour conclure, nous pouvons affirmer que les espaces de concertation mises en place par les institutions autour de l'implantation d'équipements à nuisances représentent des espaces fermant la porte au débat et à l'échange avec le public. A première vue, il semble donc que conflit et concertation autour d'équipements à nuisances ne soient donc pas indissociables mais ce propos doit être nuancé car ce conflit n'est pas vraiment un reflet de nouvelles propositions éventuelles du public par rapport au projet mais plutôt

un nouvel espace de participation où les habitants s'informent, s'engagent, s'investissent, se mobilisent, dialoguent et font valoir leurs intérêts légitimes.

Limite de la recherche

Il est nécessaire de mentionner la principale limite de notre Projet de Fin d'Etudes. Elle tient au travail d'investigation qui a été mené. En effet, l'industriel, AFM Recyclage, n'a pas pu être rencontré. Ainsi, nous n'avons pas été en mesure de connaître son avis par rapport au conflit dans lequel se sont engagés les habitants et d'analyser quel a été sa réaction par rapport à cette situation.

BIBLIOGRAPHIE

BARBIER Rémi, « *L'implantation conflictuelle des équipements collectifs. Réflexion à partir de la gestion des déchets* », paru dans *Economie des équipements pour l'eau et l'environnement*, J-P. Terreaux (ccord.), Cemagref éditions, Antony, 2005, 129-144.

BILLE Raphaël, MERMET Laurent, BERLAN-DARQUE Martine, « *Concertation, décision et environnement : regards croisés actes du séminaire trimestriel* », volume II, La Documentation Française, Paris, 2003, 218p.

BLONDIAUX Loïc, « *La démocratie participative, sous conditions et malgré tout. Un plaidoyer paradoxal en faveur de l'innovation démocratique* », *Mouvements* 2007 / 2, n°50, p.118-129

BLONDIAUX Loïc, 11 Novembre 2004, « *Démocratie délibérative et démocratie participative : une lecture critique* » (à paraître dans *Démocratie participative et gestion de proximité*, Paris, La Découverte, 2004), Conférence de la Chaire MCD.

BONARD Yves, « *Enjeux et limites de la concertation en aménagement du territoire* » ([http://www.unil.ch/webdav/site/ouvdd/shared/Colloque%202005/Communications/A\)%20Ecologie%20urbaine/A3/Y.%20Bonard.pdf](http://www.unil.ch/webdav/site/ouvdd/shared/Colloque%202005/Communications/A)%20Ecologie%20urbaine/A3/Y.%20Bonard.pdf))

BRATOSIN Stefan, « *La concertation : forme symbolique de l'action collective* », L'Harmattan, 2001, 285 p.

CATHERIN Véronique, « *La contestation autour des grands projets publics : analyse microsociologique de la mobilisation des citoyens* », L'Harmattan, Paris, 2000, 332p.

Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques, « *La concertation en aménagement : éléments méthodologiques* », Collections du CERTU, Lyon, 2000, 168p.

Colloque « Réformer l'enquête d'utilité publique » (http://www.cabinet-brard.fr/parcours_articles.php)

Concertation et contrat social (www.cbai.be/associatif/reflexive2009.Reflexive%202009_2.pdf)

DESMARAIS Carole, « *La concertation dans la conduite de projets. Guide méthodologique* », Territorial Editions, 2007, 99p.

Directive européenne sur les Véhicules Hors d'Usage (<http://www.developpement-durable.gouv.fr/Vehicules-Hors-d-Usage-VHU,12759>)

DONZELOT Jacques et EPSTEIN Renaud, « *Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine* », publié dans *Esprit* (dossier « Forces et faiblesses de la participation »), n°326, 2006, pp.5-34.

Exemple de l'incinérateur de Saint Brieuc (<http://www.incineratort.com/ConferenceCniid.html>)

FARRO Antimo, « *Les mouvements sociaux : diversité, action collective et globalisation* », Les Presses de l'université de Montréal, Montréal, 2000, 260p.

GARAT Isabelle, POTTIER Patrick, GUINEBERTEAU Thierry, « *Nantes : de la belle endormie au nouvel Eden de l'Ouest* », Economica Anthropos, Paris, 2005, 179p.

GASPERINI Célia, « *Etude sur les interactions entre le rapport affectif à l'espace et la concertation autour des projets d'aménagement et d'urbanisme* », Projet de Fin d'Etudes, Ecole Polytechnique de l'université de Tours, 2007-2008

HELIN Jean-Claude, « *La concertation en matière d'aménagement. Simple obligation procédurale ou changement de culture ?* », Annuaire des collectivités locales, Tome 21, 2001, La Démocratie Locale, pp ; 95-108

Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (<http://installationsclassees.ecologie.gouv.fr/Info-et-concertation.html>)

Journal « La Nouvelle République » du mardi 30 Mars 2010.

LEGRIS Pierre, « *La légitimité des associations à l'épreuve de la concertation* » (http://www.abaete-conseil.fr/uploads/texte_intervention_20071201.pdf)

LOLIVE Jacques, « *Les contestations du TGV Méditerranée : projets, controverses et espace public* », l'Harmattan, 1999, Paris, 314p.

MELE Patrick, « *Conflits d'aménagement et débats publics* » dans, Yves Jean, Martin Vanier, « *La France, aménager les territoires* », Paris, Armand Colin, 2008, pp97-114.

MELE Patrick, LARRUE Corinne et ROSEMBERG Muriel, « *Conflits et territoires* », Presses Universitaires François-Rabelais, Maison des sciences de l'homme « Villes et territoires », 2003, 224 p.

PIECHACZYK Xavier, « *Les enquêtes publiques et leurs commissaires en quête de légitimité* », Métropolis n°106-107 « Evaluer et décider dans les transports », pp.80-83 (http://olegk.free.fr/metro/106_107/PDF106/18Piechaczik.pdf)

Programme de recherche « Concertation, Décision, Environnement », 2^{ème} phase, Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durables, Direction des Etudes Economiques et de l'Evaluation Environnementale

RAYSSAC Gilles-Laurent, DE LA GUERONNIERE Christian, « *Guide de la concertation locale* », Territorial Editions, 2006, 163p.

ROUX Pierre-Yves, « *Suivi et bilan de la concertation préalable à la réouverture de la ligne ferroviaire Nantes-Châteaubriant* », Mémoire de stage IUP 3, Ecole Polytechnique de l'université de Tours, 2006, 68p.

SAUVEE Stéphanie, « *La mobilisation riveraine contre le projet de TGV-Ouest* », Strates, n°11, 2004 (<http://strates.revues.org/document414.html>)

Une échelle de participation citoyenne – Sherry ARNSTEIN (http://www.anru.fr/IMG/pdf/Echelle_de_participation_citoyenne_Sherry_Arnstein.pdf)

TABLE DES FIGURES

Figure 1 : Echelle de participation de Sherry Arnstein	p.18
Figure 2 : Place de la concertation sur l'échelle de Sherry Arnstein	p.21
Figure 3 : Les temps d'un projet	p.28
Figure 4 : Enchevêtrement entre les temps du projet et la concertation avec le public	p.30

TABLE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Récapitulatif des acteurs rencontrés à Nantes	p.13
Tableau 2 : Synthèse de l'argumentaire des opposants au projet	p.36

TABLE DES CARTES

Carte 1 : Les communes de l'agglomération nantaise	p.13
---	------

TABLE DES MATIERES

Avertissement.....	4
Formation par la recherche et projet de fin d'études	5
Remerciements	6
Sommaire.....	7
Cadre de la recherche	9
Cadre de la recherche	9
Introduction.....	10
Partie I : La concertation, entre utopie et réalité.....	15
1. Le débat inhérent au concept de concertation	15
2. L'inscription temporelle des dispositifs de concertation	16
3. Un édifice législatif favorable à la concertation	17
4. La concertation dans la pratique	18
Partie II : Les Installations Classées pour la Protection de l'Environnement : une concertation qui laisse peu de place à l'échange avec le public	24
1. Une concertation règlementée.....	24
2. L'enquête publique, une procédure critiquée.....	25
21. Une « peur » du débat ?	26
22. Des compétences remises en question	26
3. L'initiative de la communauté urbaine Nantes Métropole.....	28
31. Une démarche volontaire tirée de l'expérience passée	28
32. Entre temps d'un projet et concertation avec le public.....	29
a) Le projet porté par AFM Recyclage : un projet économique et de développement durable co-élaboré entre Nantes Métropole et l'industriel 30	
b) Concertation ou stratégie politique ?.....	32
Partie III : Le conflit, expression de la volonté de participation des habitants ?	34
1. Quels sont les acteurs du conflit ?.....	34
2. Un conflit de type NIMBY... ..	35
21. Dispositifs et normes d'action des opposants	35
a) Profils et compétences particulières des opposants	35
b) Stratégie et ressources mobilisées	35
22. Fond de la contestation	36
a) Arguments des opposants	36
b) Logique d'action des opposants	37
c) Motifs d'engagement dans le conflit	37
3. ... mais un conflit « valorisable »	39

<i>Conclusion.....</i>	<i>41</i>
<i>Bibliographie</i>	<i>43</i>
<i>Table des figures.....</i>	<i>45</i>
<i>Table des tableaux.....</i>	<i>45</i>
<i>Table des cartes</i>	<i>45</i>
<i>Table des matières</i>	<i>46</i>
<i>Annexe 1 : Charte de la concertation.....</i>	<i>48</i>
<i>Annexe 2 : Exemple de communiqués de presse (27/02/07).....</i>	<i>54</i>
<i>Annexe 3 : Exemple de communiqués de presse (31/01/08).....</i>	<i>57</i>
<i>Annexe 4 : Grille d’entretien</i>	<i>0</i>

ANNEXE 1 : CHARTE DE LA CONCERTATION

Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement

Charte de la concertation

1996.

CHARTE DE LA CONCERTATION

PREAMBULE

Sur tous les projets qui touchent à l'urbanisme, à l'aménagement du territoire, à l'équipement des collectivités, à la préservation de l'environnement, la concertation est devenue nécessaire. Le besoin de concertation est un phénomène de société. La concertation constitue un enrichissement de la démocratie représentative par une démocratie plus participative et induit un changement des mentalités et des comportements. Ce changement de comportement découle également d'une prise de conscience des pouvoirs publics et des maîtres d'ouvrage.

La concertation, proposée par la présente charte, doit permettre d'améliorer significativement la participation du public à la conception des projets, y compris lorsque celle-ci est déjà prescrite par des dispositions législatives et réglementaires. Ainsi, avant même la mise en œuvre des obligations réglementaires, le champ demeure libre pour initier une concertation qui procède d'une volonté délibérée des divers partenaires. La présente charte vise à exposer des règles simples pour réussir la concertation. Les principes et recommandations énoncés ci-après ne sauraient se substituer au respect des procédures existantes et, notamment, à l'enquête publique régie par la loi du 12 juillet 1983, mais visent à en faciliter la mise en œuvre. La charte de la concertation a pour objectif :

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

LES SIGNATAIRES DE LA PRESENTE CHARTE S'ENGAGENT A EN RESPECTER LES PRINCIPES DANS UN ESPRIT D'OUVERTURE ET D'ECOUTE

Article 1 : LA CONCERTATION COMMENCE A L'AMONT DU PROJET

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

Article 2 : LA CONCERTATION EST AUSSI LARGE QUE POSSIBLE

La concertation doit associer tous ceux qui veulent y participer, notamment élus, associations et particuliers... Elle ne se limite pas à la population riveraine du projet, mais s'étend à l'ensemble des populations concernées par ses impacts. Elle doit être menée de façon à susciter la participation la plus active possible.

Article 3 : LA CONCERTATION EST MISE EN OEUVRE PAR LES POUVOIRS PUBLICS

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

Article 4 : LA CONCERTATION EXIGE LA TRANSPARENCE

Toutes les informations doivent être données aux partenaires de la concertation. Elles portent sur l'opportunité du projet, les options envisagées, les choix techniques et les sites susceptibles d'être concernés. Il convient d'indiquer, dès le début de la concertation, les étapes du processus décisionnel afin que le public sache à quel moment et par qui les décisions sont prises. L'information est complète, accessible aux non spécialistes, permanente et contradictoire. Des possibilités d'expression sont mises à disposition des intéressés et, notamment, des associations. Il faut également que les documents qui ne font pas l'objet d'une large diffusion soient mis à disposition pour permettre une consultation et une utilisation efficace par les intéressés.

Article 5 : LA CONCERTATION FAVORISE LA PARTICIPATION

La concertation a, notamment, pour objet :

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

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

Article 6 : LA CONCERTATION S'ORGANISE AUTOUR DE TEMPS FORTS

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

1ère phase : examen de l'opportunité du projet

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

mode de vie ;

- bilan coût-avantage.

2ème phase : définition du projet

- examen des variantes ;

- demandes d'études complémentaires ;

- recherche d'éventuelles mesures compensatoires et de garanties de fonctionnement.

3ème phase : réalisation du projet

- mise au point du projet ;

- suivi de la réalisation ;

- suivi des engagements du maître d'ouvrage.

Article 7 : LA CONCERTATION NECESSITE SOUVENT LA PRESENCE D'UN GARANT

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

Article 8 : LA CONCERTATION EST FINANCEE PAR LE MAITRE D'OUVRAGE

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

Article 9 : LA CONCERTATION FAIT L'OBJET DE BILANS

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

Comité 21

Le développement durable ? 21 entrées, soixante quinze initiatives concrètes en France

- pp 17-18, 1996.

21 ENTREES DANS LE DEVELOPPEMENT DURABLE

1 - promouvoir le relais de générations

Le développement durable implique de léguer le patrimoine "emprunté par une génération à celle qui la suit" : associer les générations futures (à commencer par les jeunes) à leur avenir ; les faire participer aux orientations ou actions à engager aujourd'hui. Il s'agit d'éducation, de pédagogie et, au-delà, de dialogue, voire de prise partielle de responsabilité par ceux qui seront les responsables de demain.

2 - allonger les horizons d'analyse

Le développement durable suppose d'allonger l'horizon du long terme (10 ans, 50 ans, voire un siècle ou davantage) et de l'articuler avec le quotidien ; des exercices de scénarios (diachroniques) et une pédagogie prospective sont utiles et doivent être présentés de façon telle que le public et les acteurs y soient bien associés.

3 - économiser les ressources, recycler

Le développement durable, c'est économiser les ressources, surtout les non (ou peu) renouvelables : faire plus pour le recyclage, les économies d'énergie, les économies d'espace, de matériaux, etc.

4 - réduire les rejets et tendre à la pollution zéro

Le développement durable doit éviter les pollutions qui blessent, les déséquilibres qui coûtent. S'inspirant du " principe pollueur payeur ", les initiatives tendront à la production, au transport et à la distribution propres.

5 - décliner le " principe de précaution "

Le " principe de précaution " est une clef : par exemple pour les nappes phréatiques, la santé, les déchets dangereux, etc. La prévention des risques majeurs qui pourraient déclencher des catastrophes à effets durables est aussi l'une des préoccupations du développement durable.

6 - créer des emplois durables pour une activité durable

Créer des emplois durables à l'occasion d'une politique de développement durable est évidemment un des premiers soucis dans les pays qui ne bénéficient plus du plein emploi. Ces emplois s'inscriront dans un contexte régional, national et de compétition internationale qui les portent dans le temps.

7 - prendre appui sur les ressources locales et les valoriser

Le développement durable, c'est tirer parti de ressources régionales et locales non encore exploitées ou insuffisamment valorisées ; c'est s'ancrer dans le terroir.

8 - aménager le territoire

C'est s'inscrire, à la fois, dans la géographie locale et dans une politique d'aménagement du territoire, de "ménagement du territoire" évitant les sur densités, les désertifications, la non gestion des paysages, etc. Même si en France la démographie est plus stable qu'ailleurs, une gestion équilibrée des petites régions ou des pays, en fonction des perspectives probables quant à l'évolution de leurs populations, est indispensable.

9 - porter attention aux zones fragiles

Le littoral et les régions proches de la mer, les "zones humides", la haute montagne doivent être regardés dans l'esprit de ce qui précède mais avec les caractéristiques propres aux espaces fragiles. Il faut les traiter comme tels, sur mesure.

10 - maintenir la diversité

Le développement durable implique de ne pas voir se réduire le patrimoine et de faire attention au maintien des diversités, et, bien plus, de promouvoir les ressources (naturelles, culturelles, humaines,..) d'un territoire concerné afin d'en assurer le développement local.

II - développer l'agriculture raisonnée

Travailler la terre de manière durable, planter pour demain, maîtriser les intrants. c'est faire de "l'agriculture raisonnée" et bien gérer les sols dans le long terme.

12 - aménager le temps

Gérer le temps, "aménager" le temps sont des facteurs d'optimisation pour l'économie, pour une bonne gestion de l'environnement, favorisant aussi un bon rythme de vie pour les populations.

13 - gérer la cité dans la durée

La gestion de la cité dans la durée (le mot de "Villes durables", lui, n'est pas très bien compris) implique un effort collectif dans le long terme, à partir des actions à court ou à moyen terme qui s'engagent au quotidien dans les grandes villes, les villes moyennes ou les villages.

14 - lutter contre la pauvreté

La prise en considération des populations pauvres, marginalisées ou exclues est au cœur du développement durable qui sous-entend l'équité en soi mais aussi les actions à mener pour éviter les dégradations économiques, sociales et environnementales de pôles ou même d'îlots de pauvreté et l'effet induit de la pauvreté dans la société.

15 - assurer une pleine participation

Bien associer des populations qui participent encore peu ou insuffisamment au développement durable est un préalable. Les femmes, les populations défavorisées, les associations, sont encore trop à l'écart. C'est mettre toutes les chances de son côté pour que le développement soit vraiment durable.

16 - éviter le suréquipement

Etre un acteur du développement durable, c'est s'attacher à des gestions économiques en "bon père de famille" susceptibles, au besoin, d'alléger ou même d'éviter des équipements coûteux ou ceux dont les coûts de gestion seraient élevés parce que peu ou mal utilisés.

17 - consommer mieux

Le développement durable fait appel aux consommateurs et aux structures d'information et de distribution pour que de nouveaux comportements évitent le gaspillage et encouragent les "bonnes pratiques".

18 - recourir à de nouvelles technologies appropriées

L'appel à de nouvelles technologies plus "appropriées", plus efficaces, plus respectueuses de l'environnement est une composante à bien prendre en considération.

19 - se situer en international et pratiquer la multi-citoyenneté

Le développement durable se décline, en même temps, à plusieurs échelles : locale, régionale, nationale, européenne, planétaire. Une commune par exemple peut aider une commune d'Afrique, une entreprise peut en aider une autre dans le monde - Comment peut se décliner cette démarche "multi-citoyenne" sur le registre du développement durable ?

20 - concevoir des plans de gestion intégrée

Le développement durable, ce n'est pas traiter les chapitres ou thèmes les uns après les autres : des plans d'ensemble intégratifs gagnent à relier dans la durée des composantes multiples, l'économie, le social et l'environnement. Ce sont d'abord des plans qui associent, de manière cohérente, populations et partenaires.

21 - assurer le suivi : observatoires et " indicateurs "

Une politique de développement durable implique un suivi, une observation des tendances et des politiques engagées. Le recours, par exemple, à des indicateurs pertinents est une bonne démarche et l'appel à la comptabilité patrimoniale bien utile.

ANNEXE 2 : EXEMPLE DE COMMUNIQUES DE PRESSE (27/02/07)

Communiqué de presse

Halte au broyeur de déchets métalliques en plein cœur de l'agglomération nantaise !

Pour rétablir la vérité sur les impacts du projet d'implantation d'une unité de broyage de déchets de ferrailles à Nantes, au pied de Cheviré, nous vous invitons à assister à porter vos doutes et vos craintes, vos remarques et vos questions dans le registre de la mairie annexe de Nantes Bellevue place des lauriers, quartier Bellevue.

Un projet à hauts risques implanté en plein cœur de l'agglomération nantaise

La société CFF projette d'implanter une installation de broyage de déchets de ferrailles, de Voitures Hors d'Usage, et de réfrigérateurs à Nantes. Cette implantation, située

- **au pied du pont de Cheviré,**
- à 600 mètres des Couëts,
- 800m de Trentemoult,
- 800m de Chantenay Bellevue
- à l'intérieur du périphérique
- à proximité d'un accès Ouest à la future Ile Ste ANNE

représente des dangers et des nuisances importantes pour les riverains en termes de sécurité, d'impact acoustique, de circulation routière.

Le dossier technique a été déposé en préfecture le 19 juin 2006 et complété le 25 septembre 2006. Consultable en mairie dans le cadre de l'enquête publique qui prend fin le 14 mars 2007, **ce dossier induit le public en erreur car il sous-estime la réalité des impacts de ce projet et passe sous silence des questions essentielles : incendies, explosions, augmentation dangereuse du trafic, risque de pollution.**

Des incendies et explosions à répétition

Le broyage automobile est une activité à hauts risques industriels. Une recherche sur internet fait apparaître :

des explosions parfois ressenties jusqu'à 1 km de distance faisant voler les vitres des locaux voisins à 300m,

une circulation routière interrompue pendant plusieurs heures du fait des épaisses fumées d'un incendie (parfois visible à 20 km),
le confinement et l'évacuation des riverains du fait d'émissions d'acide cyanhydrique et de dioxyde de soufre,
la pollution des eaux,
la pollution des sols

Les mesures de prévention proposées par CFF dans son projet de broyeur ne permettent en aucun cas le risque zéro.

Comment autoriser alors cette installation susceptible d'engendrer des fumées qui arrêteront la circulation des véhicules sur le pont de Cheviré avec le risque de les noyer du même coup dans un nuage chargé de vapeurs toxiques et à proximité d'une urbanisation d'un demi million d'habitants sous les vents dominants ?

Un impact acoustique sous-estimé

La société CFF prévoit de charger / décharger environ 3 à 4 bateaux par mois (Soit environ 6 à 8 journées complètes). Cette **nuisance sonore** n'a pas été prise en compte dans l'étude acoustique car elle a été **jugée négligeable !!** Pourtant, cette activité de chargement sera réalisée pendant **1/3 du temps de fonctionnement** de la plateforme et elle sera réalisée **sans aucune protection acoustique, parce qu'irréalisable pour un chargement de navire.**

La prévision acoustique fait apparaître que les niveaux sonores maximum sont atteints (4,9dBA, pour 5dBA maximum autorisé) **sans prendre en compte ces opérations de chargements.**

Le site ne pourra donc pas respecter les niveaux sonores maximum réglementairement admissibles. En prenant en référence les indicateurs réglementaires, l'impact acoustique sera de l'ordre de +8 à +10 dBA, soit un niveau **2 à 3 fois plus élevé que le maximum réglementaire autorisé.**

Des infrastructures routières déjà saturées et un impact routier sous-évalué

La base des 100 camions par jour annoncée par la Société CFF correspond à des chargements de l'ordre de 12 tonnes. Or le dossier indique également qu'une part de ces tonnages concerne des Véhicules Hors d'usage qui seront livrés unitairement, ou par 10 véhicules au maximum (Soit environ 8 tonnes par chargement). De plus CFF va ouvrir un **centre d'apport volontaire sur son site qui consiste à accueillir les petites quantités (Entre 50 kg et 500 kg) livrées par les particuliers, artisans, gens du voyage.**

Ce trafic routier important n'a pas été pris en compte dans le calcul de l'impact routier. Dans ces conditions il est totalement prévisible qu'en réalité le trafic routier comprendra **entre 300 et 400 véhicules par jour. Soit un accroissement variant entre 7.5 et 10 % du trafic** actuel ce qui ne manquera pas d'occasionner une gêne pour tous les usagers du périphérique Nantais et en particulier pour les accès de plus en plus nombreux induits par l'urbanisation actuelle et à venir de l'Ile de Nantes.

S'agit-il réellement de traiter les déchets de la seule agglomération nantaise ?

CFF souhaite traiter **400 000 tonnes de déchets annuellement, qu'elle prévoit de collecter dans un rayon de 250 km.** D'un projet « utile » à l'Agglomération, nous passons à une installation destinée à réaliser des profits capitalistiques **en traitant les déchets de tout l'Ouest de la France.**

Aujourd'hui, l'agglomération Nantes Saint-Nazaire et même la région des Pays de Loire sont en **sur-capacité de traitement des déchets métalliques.** En effet, il existe de multiples installations à Rennes (2 broyeurs), Montoir de Bretagne (1 broyeur : le plus puissant d'Europe), Poitiers (1),

Brest (1), Rosporden (1), Champagné (1).

Une nouvelle installation à Nantes ne serait donc d'aucune utilité économique. Et au plan des emplois, les 40 emplois prévus seront autant d'emplois à supprimer automatiquement au sein d'autres entreprises qui traitent aujourd'hui des déchets : c'est le principe des vases communicants.

Les villes où sont implantés des broyeurs de ce type souhaitent leur déménagement dans des zones plus isolées : POURQUOI UNE EXCEPTION À NANTES ?

ANNEXE 3 : EXEMPLE DE COMMUNIQUES DE PRESSE (31/01/08)

COMMUNIQUÉ DE PRESSE

INSTALLATION USINE CFF DANS L'AGGLOMERATION UN VRAI BESOIN DE PRECISION !

Rappel Historique.

En 2005, la société CCF Recycling AFM propose d'installer une usine de traitement de déchets industriels d'une surface de 6,5 hectares et d'une capacité de 45000 tonnes/mois à Nantes. Par déchets industriels il faut entendre véhicules hors d'usages, ordinateurs, frigo et même des **déchets issus d'installations nucléaires** (voir liste dans l'arrêté signé par le préfet)

Le site retenu est un terrain situé en amont du Pont de Cheviré, côté sud, en face des silos à grain de la rive nord. Le terrain appartient au port autonome et est situé sur une enclave de la commune de Nantes dans les communes de Bouguenais et de Rezé.

Un premier **permis de construire est accordé en avril 2005 un an avant, l'enquête d'utilité publique, en toute illégalité**. A l'issue de l'enquête publique le permis est annulé puis réaccordé.

Pendant l'enquête publique (12 février – 14 mars), l'industriel CFF donne une conférence en mairie de Bouguenais lors de laquelle il affirme que la DRIRE a donné son accord au projet. Il ment : La DRIRE publie un démenti le lendemain.

L'enquête publique est bâclée : les remarques des opposants au projet, fort nombreux, sont collectées sur des feuilles volantes non paginées, non agrafées au registre. Cette enquête publique n'est pas affichée dans les communes avoisinantes (un constat d'huissier le confirme).

Le 12 avril 2007 le commissaire enquêteur rend un avis favorable et affirme les remarques et pétitions des riverains (90 signatures à Roches Maurice Janvraie, 130 à Trentemoult et Bouguenais) inquiets des nuisances : sans intérêt !

L'ENSEMBLE DES DONNÉES CONTENUES DANS CE
COMMUNIQUÉ SONT ISSUES D'UNE LECTURE

ATTENTIVE DU DOSSIER DEPOSÉ EN PREFECTURE ET DE L'ARRÊTÉ SIGNÉ PAR LE PREFET (VOIR EN PIECE JOINTE)

Le broyage automobile est une activité à hauts risques industriels. Une recherche sur internet fait apparaître des explosions parfois ressenties jusqu'à 1 km de distance faisant voler les vitres des locaux voisins à 300m, circulation routière interrompue pendant plusieurs heures du fait des épaisses fumées d'un incendie (visible à 20 km), confinement et évacuation des riverains du fait d'émissions d'acide cyanhydrique et de dioxyde de soufre, pollution des eaux, pollution des sols ... la liste est longue. (voir la pièce jointe)

VOIR

[http://aria.ecologie.gouv.fr/barpi_stats.gnc?Destination=contexte&con
texte=/barpi_997.jsp](http://aria.ecologie.gouv.fr/barpi_stats.gnc?Destination=contexte&con texte=/barpi_997.jsp)

Les mesures de prévention proposées ne permettent en aucun le risque zéro. Comment autoriser alors cette installation susceptible d'engendrer des fumées qui arrêteront la circulation des véhicules sur le pont de Cheviré les noyant du même coup dans un nuage chargé de vapeurs toxiques ?

IMPACT ACOUSTIQUE SOUS ESTIME

La société prévoit de charger / décharger environ 3 à 4 bateaux par mois (Soit environ 6 à 8 journées complètes). Cette nuisance sonore n'a pas été prise en compte dans l'étude acoustique car elle a été **jugée négligeable !!** Pourtant, cette activité de chargement sera réalisée pendant **1/3 du temps de fonctionnement** de la plateforme, elle sera réalisée sans **aucune protection acoustique**.

La prévision acoustique fait apparaître que les niveaux sonores maximum sont atteints (4,9dBA, pour 5dBA maximum autorisé) sans prendre en compte ces opérations de chargements. **Le site ne pourra donc pas respecter les niveaux sonores maximum admissibles.**

Le préfet prévoit de déclencher une campagne de mesure durant la première année de mise en service pour vérifier que les niveaux sont respectés. Cela signifie qu'il ne croit pas aux garanties apportées par l'industriel. Nous ne voulons pas subir ces nuisances !

LES INFRASTRUCTURES ROUTIERES ACTUELLES SONT DEJA SATUREES ET L'IMPACT ROUTIER EST SOUS EVALUE

La base des 100 camions par jour annoncée par la société AFM-CFF correspond à des chargements de l'ordre de 12 tonnes. Or le dossier indique également qu'une part de ces tonnages concerne des Véhicules Hors d'usage qui seront livrés unitairement, ou par 10 véhicules au maximum (Soit environ 8 tonnes par chargement). De plus CFF va ouvrir un centre d'apport volontaire sur son site. Il s'agit d'accueillir les petites quantités (Entre 50 kg et 500 kg) livrées par les particuliers, artisans, gens du voyage. **Ce trafic routier important n'a pas été pris en compte dans le calcul de l'impact routier.**

Dans ces conditions il est totalement prévisible qu'en réalité le trafic routier s'élèvera en réalité entre **300 et 400 véhicules par jour**. Soit un accroissement variant entre 7.5 et 10 % du trafic actuel ce qui ne manquera pas d'occasionner une gêne pour tous les usagers du périphérique Nantais et **créera inévitablement un point de blocage horrible à l'entrée de Nantes.**

CFF, UNE IMAGE ECORNEE PAR DES REALITES

CFF via sa filiale AFM multiplie de graves problèmes environnementaux. A Avrillé (49), Marc Laffineur, Maire d'Avrillé, souhaite « la fermeture immédiate de ce site qui met en danger les habitants » de la ville (26 mai 2005). En effet, incendies, explosions, et pollution des eaux sont monnaie courante sur ce site.

A Rennes (35), CFF a été dans l'obligation d'arrêter son activité pendant 3 semaines suite à une explosion fortement ressentie par les voisins : tremblement des murs et des vitres, chute de lustre dans un centre commercial à 300 mètres de là.

A Auray (56), CFF entropose régulièrement des ferrailles au bord de la voie ferrée au risque de s'effondrer sur le réseau ferroviaire.

A Trignac (44), le site sur lequel est implantée CFF n'est que très partiellement imperméabilisé et occasionne de nombreuses nuisances aux riverains gênés par les chocs des ferrailles lors des nombreuses manipulations.

Les villes, comme la Roche sur Yon en ce moment avec un concurrent de CFF, où sont implantés des broyeurs de ce type souhaitent leur déménagement dans des zones plus isolées : pourquoi une exception à Nantes ?

Vous pouvez consulter en pièce jointe la base aria de 2005 à 2007 qui répertorie les accidents de ce type d'installation.

QUELS CRITERES ECONOMIQUES ?

CFF souhaite traiter 400 000 tonnes de déchets annuellement, qu'elle prévoit de collecter dans un rayon de 250 km. D'un projet « utile » à l'Agglomération, nous passons à une installation destinée à réaliser des profits en traitant les déchets de tout l'Ouest de la France.

Aujourd'hui, l'agglomération Nantaise, et même la région des Pays de Loire est en surcapacité de traitement des déchets métalliques. En effet, il existe de multiples installations à Rennes (2 broyeurs), Montoir de Bretagne (1 broyeur : le plus puissant d'Europe), Poitiers (1), Brest (1), Rosporden (1), Champagné (1).

Une nouvelle installation n'est d'aucune utilité économique. Par ailleurs, les 40 emplois prévus sur la plateforme sont bien sur 40 emplois automatiquement à supprimer, vases communicants oblige, au sein d'autres entreprises qui traitent aujourd'hui ces déchets.

UN PROJET DEJA REFUSÉ PAR DEUX FOIS !

Nous tenons à rappeler que :

- en 1996, une société similaire – bien que de moindre importance – avait souhaité s'installer sur la ZAC de Montplaisir, située dans la commune de Nantes à 350 m des premières habitations du quartier de Roche Maurice.

Devant les craintes formulées par les habitants, le Maire de Nantes, Jean-Marc Ayrault, avait demandé – aux frais de la municipalité – une expertise du dossier par un cabinet indépendant. Les conclusions de cette étude avaient conduit la ville à refuser l'installation de l'usine aux raisons que (nous citons)

« afin de prendre en considération l'environnement d'habitat proche... en raison des risques de nuisance sonore et visuelle qu'il comporte, je ne souhaite pas que soit poursuivie l'étude de cette option de localisation ».

Une installation de même type que le projet de CCF Recycling (mais appartenant à un groupe industriel différent) existe déjà à Montoir (dans une Zone Industrielle Dédiée) et ne fonctionne qu'à demi régime.

Ce projet qui fut ensuite refusé à Bouguenais pour cause de nuisances sonores revient sur Nantes habillé d'un capot ! Mais c'est prendre les riverains pour des dindes !

L'activité bruyante n'est pas qu'une affaire de broyage puisque une cisaille est prévue sur le site et toutes les activités de chargement et de déchargement de ferrailles comme de cisailages se font en plein air !

Nous demandons instamment que, comme ce fut le cas en 1996, nos élus prennent leurs responsabilités, qu'ils demandent l'ajournement du projet et fassent effectuer une expertise indépendante de l'industriel afin que les risques liés à ce projet que l'on estime coûteux, inutile et dangereux soient vraiment pesés et évalués.

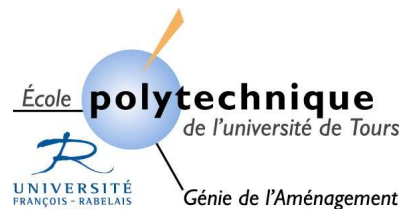
Faute de quoi nous attaquerons la décision du Préfet en Tribunal Administratif afin d'obtenir une véritable expertise indépendante des vrais risques et nuisances de cette usine prévue à coté de nos maisons !

Nous les riverains de Roche Maurice la Janvraie, les riverains de Trentemoult et de Bouguenais !

ANNEXE 4 : GRILLE D'ENTRETIEN

	LA CONCERTATION	LE PUBLIC	LE CONFLIT	L'INTERCOMMUNALITE
Normes d'action des acteurs	Engagement Respect des codes institutionnels	motive la participation du public ou au contraire leur abstention	Qui a pris en charge la contestation ? Quelles ont été les arguments développés ?	
Dispositifs d'action	Moyens qui ont été déployés pour la concertation (réunions publiques, ...) Utilisation des règles de droit	Qui est ce public ? Comment est-il sélectionné ? Quelle est la place du public dans la concertation ?	Quelle forme a pris le conflit ? Comment s'est manifesté le conflit ? Quelles ont été les actions mises en place ?	Comment l'intercommunalité a-t-elle réagit face au conflit ?
Représentation / idées		Sur le processus de concertation	Quel a été le fond de la contestation ?	Quel rôle a joué l'intercommunalité dans le conflit ? (médiateur, absent, présent, ..)
Dimensions temporelles	Comment s'articule les dimensions temporelles de la concertation ? (en amont du projet, le suivi, l'évaluation, ...)	Comment les revendications du public sont-elles intégrées dans la décision finale ?	Dans quelle durée ?	
Echelle territoriale	Valorisation de l'échelle locale			

CITERES
UMR 6173
Cités, Territoires,
Environnement et Sociétés
Equipe IPA-PE
Ingénierie du Projet
d'Aménagement, Paysage,
Environnement



Département Aménagement
35 allée Ferdinand de Lesseps
BP 30553
37205 TOURS cedex 3

Directeur de recherche :
GRALEPOIS Mathilde

SERENUS Fabienne
Projet de Fin d'Etudes
DA5
2009-2010

Titre : Concertation citoyenne autour de l'implantation d'équipements à nuisances

Résumé : La concertation est aujourd'hui un processus incontournable dans la conduite de projets. La puissance publique s'efforce de plus en plus d'associer le public aux projets d'aménagement. Cependant, même si la concertation vient compléter les procédures décisionnelles, il semblerait qu'elle ne marche pas réellement car elle ne permet pas de prévenir les oppositions populaires autour des projets d'aménagement. Les réactions des riverains interpellent et montrent que la concertation mise en place ne parvient pas à concilier les attentes des habitants. Au-delà du fait qu'il bloque l'avancement d'un projet, le conflit peut être perçu comme un facteur d'étude intéressant afin d'examiner les relations que la population entretient avec leur espace et les politiques publiques. Ce projet de fin d'études a pour but de questionner les liens entre conflit et concertation citoyenne afin de voir si le conflit n'est pas une façon pour les citoyens de se réapproprier un projet d'aménagement. Le champ d'étude est celui de l'implantation d'équipements à nuisances. L'hypothèse est la suivante : « La concertation mise en œuvre autour de l'implantation d'équipements à nuisances ne permet pas de discuter de l'opportunité du projet ». Sur la base d'un cas d'étude dans l'agglomération nantaise, l'analyse a porté d'une part sur les modalités et le rôle de la concertation mise en place autour de l'implantation de l'équipement et d'autre part, sur l'étude des réactions d'opposition qu'a suscitées l'équipement afin de voir ce que nous apprend ce conflit et d'apprécier si il a joué un rôle positif ou pas par rapport au projet.

Mots clés +mots géographiques : Concertation citoyenne – conflit – équipements à nuisances – agglomération nantaise

