



CONSEIL DE
DÉVELOPPEMENT
loire angers

ENVIRONNEMENT ET PROJETS PARTAGÉS

Concilier enjeux environnementaux et démocratie locale

Mai 2021

Le Conseil de développement Loire Angers

- ▶ **Espace de dialogue citoyen ouvert**, le Conseil de développement Loire Angers apporte une aide à la décision des élus, avec des idées et des propositions issues d'un débat permanent entre les acteurs du territoire. Le Conseil de développement contribue à l'animation du débat public et à la valorisation d'initiatives et de projets citoyens.
- ▶ **Instance de concertation commune** à la Communauté Urbaine Angers Loire Métropole (ALM) et aux Communautés de Communes Anjou Loir et Sarthe et Loire Layon Aubance (réunies au sein du Pôle Métropolitain Loire Angers - PMLA). Le Conseil est constitué d'acteurs économiques, sociaux, associatifs, culturels et de l'enseignement, du territoire des 3 intercommunalités.

Sommaire

Introduction : les projets et l'environnement à l'échelle locale	4
Première partie : Le constat	
▶ 1. La difficulté de l'action publique locale pour l'environnement	7
▶ 2. Les limites des procédures légales de consultation et concertation.....	8
▶ 3. Les points de vigilance.....	9
Deuxième partie : Les propositions	
▶ 1. Clarifier l'impact des projets sur l'environnement.....	13
▶ 2. Informer efficacement.....	16
▶ 3. Agir avec les citoyens et les acteurs territoriaux pour l'environnement.....	18
Affirmer et prouver la volonté d'un dialogue réel.....	18
Accueillir et soutenir les initiatives citoyennes	19
Ouvrir plus largement le dialogue.....	20
Assurer les moyens et la qualité du dialogue.....	22
S'appuyer sur des médiateurs.....	23
▶ 4. Connaître pour anticiper.....	24
Conclusion	25
Annexes	26-27

Introduction

Les projets et l'environnement à l'échelle locale

Le Conseil de développement propose ici une contribution résultant de plus de 18 mois d'échanges, en commission constituée sur auto-saisine. Formée d'une soixantaine de membres en 2019, puis réduite à une trentaine de membre avec les effets de la crise sanitaire, la commission s'est interrogée, a observé, a écouté des témoignages et des expertises extérieures pour proposer une réflexion et des pistes d'action.

Cette contribution est tout autant une incitation à l'action locale énergique pour l'environnement qu'un appel à envisager de nouvelles modalités de régulation collective des tensions que cette action risque d'engendrer.

► LES PROJETS : DÉFINITION

Le terme projet est entendu ici dans un sens volontairement étendu. **Il englobe toutes les projections dans l'avenir et toutes les formes de mise en œuvre des intentions** : programmation territoriale, équipements, infrastructures, aménagement ou réaménagement. Au-delà de leur diversité (de taille, de nature, de porteur), les projets ont une

caractéristique commune : ils ont une incidence sur l'environnement.

Les collectivités, **protectrices des biens communs, sont concernées par tous les projets** : projection à long terme dans les documents de programmation, projets dont elles assurent la maîtrise d'ouvrage et les projets ponctuels, publics et privés. En leur qualité de lieu de vie démocratique, elles ont la responsabilité d'un avenir partagé.

► LA PRÉSERVATION DE L'ENVIRONNEMENT : UN ENJEU MAJEUR

Quel avenir pour un territoire vivant ? Comment concevoir une organisation de notre territoire qui, en respectant la biodiversité et les milieux, permet de répondre aux besoins de ses habitants sur le long terme ? Comment améliorer la qualité des cours d'eau tout en développant une agriculture locale ? Comment prendre en compte, préserver voire restaurer la qualité de l'air lors d'installations de projets urbains mais aussi en milieu rural ? Comment concilier urbanisation et présence du végétal en ville ? Comment construire des logements tout en préservant les ressources minérales ? Comment favoriser l'emploi tout en incitant à une consommation plus raisonnée ? Comment faire de l'environnement une priorité, tout en prenant soin

des plus faibles et en renforçant les solidarités dans un contexte de crise perpétuelle ?

Ces questions se posent quotidiennement dans le travail des élus. La responsabilité des décisions pèse lourdement sur eux. La planification, les projets de construction, d'aménagement ou d'équipement sont des actions concrètes qui doivent intégrer ces enjeux complexes.

Toute projection dans l'avenir est confrontée aux questions environnementales : consommation de terres agricoles, imperméabilisation des sols, risques de destructions irréversibles de la biodiversité, modification des paysages, épuisement des ressources, altération de la qualité de l'air. Ces sujets sont d'autant plus cruciaux que la préservation de l'environnement est une préoccupation majeure pour une grande partie de la population.

Les espaces, ressources et paysages des territoires d'Angers Loire Métropole, Anjou Loir et Sarthe et Loire Layon Aubance sont fortement impactés par les activités humaines : réduction des espaces naturels, modification des habitats naturels, disparition d'espèces, appauvrissement des sols, pollution des eaux et de l'air.

Pourtant, il est admis que la préservation des autres espèces vivantes (flore, faune, fonge) est cruciale, tant les espèces sont interdépendantes dans leur coexistence. Des programmes d'action sont menés à plusieurs échelles pour y parvenir. Cependant, ces mesures suscitent de plus en plus souvent des tensions qui se multiplient et risquent encore de s'accroître dans les prochaines années. La crise sanitaire Covid-19 a accentué autant la prise de conscience environnementale, rendant visibles les effets de l'arrêt partiel des activités humaines, que la tendance à donner priorité à la résolution des problèmes sociaux et économiques, laissant en second plan les enjeux environnementaux.

► LE LOCAL : UN NIVEAU D'ACTION PERTINENT

L'action locale pour l'environnement est une urgence, une obligation légale, une volonté affirmée par les élus et une exigence des habitants de plus en plus concernés par les enjeux environnementaux.

Parce que l'environnement est un sujet important et sensible, il est apparu souhaitable d'examiner les difficultés et les contraintes auxquelles les porteurs de projets ayant un impact sur l'environnement sont soumis et de faire des propositions pour que ces

projets, quelle que soit leur taille, soient mieux appréhendés dans leur dimension environnementale, autant par les porteurs de projet que par les habitants.

L'échelon local est donc identifié comme pertinent pour une action environnementale systémique par les compétences des collectivités. Il est ainsi essentiel d'intégrer la dimension environnementale dans l'ensemble des actions publiques.

Les programmes d'action à visée environnementale déclarent des intentions à moyen et long terme. Pour que ces intentions se concrétisent, elles doivent être transcrites dans les documents de programmation (SCOT, PLU, PPR1) et déclinées dans tous les projets portés par les collectivités. D'autres projets, portés par des acteurs publics et privés, sont considérés habituellement comme ayant une plus faible conséquence sur l'environnement que ceux portés par l'État et les collectivités territoriales. Mais, l'incidence de ces projets est loin d'être négligeable. Leur effet cumulé conduit à des conséquences majeures sur la biodiversité, la qualité de l'eau, de l'air et des sols.

Cependant, il est crucial de **porter un regard lucide sur les difficultés d'une action locale pour l'environnement** et de prendre au sérieux les tensions et

conflits qu'elle peut entraîner. Ni les contraintes légales, telle que l'enquête publique, ni la gestion administrative, ni la responsabilité individuelle ne peuvent conduire, seules, à une action efficace.

Dans un même cadre législatif et administratif, les choix faits par les collectivités pour l'élaboration des politiques publiques et la conduite des projets qui en résultent sont

divers : consultation pour avis sur un projet décidé, permanence de l'information et de la concertation sur les projets de la collectivité (comités consultatifs communaux et intercommunaux), et/ou association ponctuelle des citoyens ou des habitants ou usagers (Assises de la transition écologique, Projet de territoire, Plan Local d'Urbanisme, mise en place d'une tarification incitative sur la collecte des déchets, aménagement d'une place, d'un port, d'un quartier, etc.) Qu'elles soient désignées comme « démocratie environnementale », « médiation environnementale », « co-construction ou co-décision environnementale », « intelligence collective », « partenariats public-communs », ou simplement « consultation » ou « concertation² », ces initiatives reflètent **la conviction que le partage des projets, par la concertation citoyenne, favorise l'action environnementale et est un enjeu démocratique majeur.**

1. SCOT : Schéma de Cohérence Territoriale - PLU : Plan Local d'Urbanisme - PPR1 : Plan de Prévention du Risque Inondation.
2. Intitulés des initiatives locales identifiées par la commission en divers lieux du territoire français.

Partie 1

LE CONSTAT



1 La difficulté de l'action publique locale pour l'environnement

Le Conseil de développement reconnaît la position particulièrement exigeante dans laquelle se trouvent les collectivités locales. Si le principe de la nécessité d'agir pour l'environnement est accepté par tous, les décisions et les actions concrètes ne sont jamais simples. La difficulté à concevoir l'avenir, à décider et à agir est une réalité qui pèse sur tous les projets, quelle que soit leur nature et même lorsque l'enjeu environnemental qui les motive est reconnu. Ainsi, la construction d'infrastructures de production d'énergie renouvelable (éolien, méthanisation en particulier) ou encore le réaménagement de cours d'eau suscitent des tensions, alors même qu'il existe un consensus sur l'urgence de décarboner l'énergie ou d'améliorer la qualité de l'eau.

Bien connues par les élus locaux, les principales raisons de cette difficulté, relevées par le Conseil de développement, sont :

► La complexité de l'action pour la préservation de l'environnement

L'environnement est un enjeu complexe et transversal. Tous les secteurs sont concernés (énergie, mobilité, économie, agriculture, urbanisme, patrimoine, etc.) et tous les acteurs privés et publics sont impliqués.

► L'articulation difficile des impératifs et des priorités de nature différente

La décision publique est d'autant plus difficile qu'elle doit être prise sous la pression de l'urgence et dans un contexte perpétuel de crise. La pression des crises économiques, sanitaires et sociales incite à prioriser les actions et justifier une vision anthropocentrique, centrée sur l'homme, des sujets environnementaux. Les objectifs environnementaux établis dans des plans stratégiques adoptés par la collectivité sont unanimement acceptés (ex : réduire les émissions de gaz à effet de serre et de particules fines, restaurer la biodiversité) mais

deviennent difficilement compatibles avec les projets conduits en réponse à des besoins économiques et/ou sociaux jugés plus urgents (ex : aménagement d'une zone d'activité).

► L'instabilité du cadre législatif et de la connaissance

Le cadre dans lequel s'inscrivent les décisions est instable. La législation, l'état des connaissances, l'expression des besoins, les modes d'action changent rapidement. La conception et la mise en œuvre des programmes d'action est tendue par des temporalités multiples et souvent incompatibles.

► Des périmètres territoriaux peu adaptés à l'action publique environnementale

Les découpages administratifs ne se superposent pas aux problématiques environnementales. La coopération avec les écosystèmes dans le développement local est ainsi confrontée à des limites administratives et à des formes multiples et compliquées de coordination. Les outils financiers et administratifs ne sont pas adaptés à un partage des responsabilités (ex : pour une gestion à échelle départementale de l'objectif 0% d'artificialisation des sols).

► Des conflits d'usage et d'attitude exacerbés

Les actions impliquent des changements dans les comportements et les relations entre des acteurs qui peuvent se sentir lésés dans leurs intérêts. **Dans un contexte de raréfaction des ressources, les conflits d'usage sont accentués et risquent d'être exacerbés** (ex : le partage de la ressource en eau). Ces conflits d'usage sont d'autant plus vifs que la vulnérabilité des populations est inégalement répartie à la fois socialement et spatialement. Les tensions recouvrent des sensibilités différentes aux questions environnementales : résistance au changement par défense des intérêts privés au détriment de l'intérêt collectif (d'accord sur le projet, mais pas près de chez moi...) ;

moi, non-perception à court ou moyen terme des impacts possibles en termes environnementaux, mise en cause du modèle de développement envisagé (contestation des arguments économiques), mesures jugées insuffisantes au regard de l'importance des enjeux (demi-mesures, manque d'ambition environnementale), défiance envers les décisions verticales (Europe, État vs besoins locaux).

► **Le contraste entre l'injonction et la mise en œuvre de la participation**

Les programmes et le cadre réglementaire (Convention d'Aarhus³, Code de l'environnement) prescrivent une prise de décision participative sur la gouvernance environnementale. Cependant, la mise en œuvre concrète de la participation est laissée à la charge des instances locales (régionales, intercommunales, communales), là où les enjeux socio-économiques locaux sont plus prégnants. Les collectivités sont alors souvent contraintes d'arbitrer, seules, entre l'impact immédiat sur les conditions de vie des habitants et les bénéfices à long terme sur l'environnement

Les difficultés de l'action publique pour l'environnement découlent de la nature même des problématiques environnementales. Elles sont amplifiées par la diversité des attitudes et opinions, entre les exigences de l'action urgente et efficace, d'une part, et la contestation des mesures adoptées et des projets envisagés, d'autre part. La responsabilité des élus est mise à l'épreuve par cette réception contradictoire, pouvant aller jusqu'à tétaniser l'action publique. Les démarches de concertation et de consultation prévues par la loi devraient, en principe, éviter ces obstacles, en associant des acteurs locaux et des habitants à la prise de décision. Si ces procédures sont nécessaires, elles apparaissent aujourd'hui comme étant de portée trop limitée pour que les projets soient réellement « partagés ».

2 Les limites des procédures légales de consultation et concertation

La participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement est une obligation légale⁴. La Commission nationale du débat public encadre la concertation préalable à tout dépôt de demande d'autorisation des projets d'aménagement ou d'équipement qui, « par leur nature, leurs caractéristiques techniques ou leur coût prévisionnel répondent à des critères ou excèdent des seuils fixés par décret en Conseil d'État ». Bien qu'essentielles pour garantir une décision démocratique et assurer la préservation de l'environnement, ces modalités réglementaires ont toutefois une portée limitée. Même si des consultations et enquêtes réussies existent, le Conseil de développement identifie plusieurs limites à ce cadre.

► **Une faible mobilisation des citoyens**

Les enquêtes publiques et les procédures de concertation mobilisent faiblement les citoyens. Au regard des enjeux, cette mobilisation est insatisfaisante autant par le nombre de réponses aux enquêtes ou de participants aux débats publics que par la nature des prises de position. S'il s'agit **de projets d'urbanisme, les habitants se manifestent surtout sur des questions de voisinage**, avec la priorité du maintien ou de l'amélioration du cadre de vie auquel ils sont attachés.

► **Une information insuffisante ou inintelligible**

Les descriptifs des grands projets représentent souvent des centaines voire des milliers de pages difficiles à comprendre, sans grille de lecture des enjeux, sans liens entre enjeux environnementaux de proximité et enjeux environnementaux globaux. L'information sur l'existence d'un projet et l'ouverture des enquêtes publiques est peu visible et les encarts dans la presse et les panneaux d'affichage n'annoncent pas clairement les enjeux pour le territoire et ses habitants.

Même s'il existe un « résumé non technique » qui semble être plus intelligible pour les non spécialistes, il consiste en une justification des mesures envisagées pour éviter, réduire ou compenser les impacts du projet et ne met pas en avant les choix possibles. **Les documents sont, le plus souvent, mis à disposition, sur Internet.** Pour les chercher, il faut donc savoir qu'ils existent, être capable de saisir leur importance puis être suffisamment familier avec ce genre de document pour pouvoir les déchiffrer.

► **Des projets dispensés de consultation obligatoire : des cas de plus en plus fréquents**

Les projets ponctuels sont le plus souvent exemptés d'étude d'impact par l'autorité préfectorale, pourtant seul moyen d'identifier les enjeux environnementaux d'un projet. Cette procédure simplifiée, conforme à la loi, a été renforcée en 2019 par le gouvernement afin d'accélérer la mise sur le marché de l'offre immobilière.

Par ailleurs, les procédures de consultation de ces projets ponctuels sont de plus en plus souvent remplacées par l'avis de l'autorité environnementale, ce qui dispense les maîtres d'ouvrage de soumettre le projet à l'expression des citoyens. Les élus et les habitants ont l'impression de se voir « confisquer le sujet » par les bureaux d'étude et l'administration chargée de délivrer les autorisations.

► **L'absence d'implication véritable dans la décision**

La consultation réglementaire intervient dans une phase tardive, quand les grandes lignes du projet sont déjà décidées : la participation peut alors être perçue comme inutile.

Pour les habitants, les porteurs de projet n'informent pas et préfèrent au contraire communiquer sur des projets dont ils ne souhaitent pas mettre en discussion ni l'utilité sociale, ni le contenu. De plus, pour certains projets, la substitution de l'enquête publique par une simple consultation du public en ligne, pour accélérer les procédures, amoindrit considérablement le travail fourni et l'impact de cette consultation.

Les efforts des collectivités et de leurs partenaires pour informer et associer les habitants, l'application des obligations légales en matière de concertation et consultation, ne suffisent plus à obtenir l'adhésion à l'action publique, quelles que soient la nature et la taille des projets : infrastructure routière, immeuble d'habitation ou d'activité, aménagement de cours d'eau, carrière, équipement sportif ou culturel, infrastructure de production d'énergie renouvelable, etc. La difficulté à comprendre les projets, leur portée et leur évolution permanente ferment le débat. Les collectivités sont confrontées à deux phénomènes contradictoires : **d'une part, les procédures de consultation et concertation mobilisent peu les citoyens, d'autre part, les oppositions se manifestent de plus en plus souvent sous des formes radicales.**

3 Les points de vigilance

Les tensions suscitées par les projets s'expriment de plus en plus en dehors des cadres établis, surtout dans les situations où les procédures sont perçues comme purement formelles et inefficaces. Ces tensions sont des signaux qui appellent à la vigilance.

► **Des contestations plus fréquentes, plus virulentes**

Toutes les formes de contestations ne sont pas identiques. Lorsqu'elles visent à défendre des intérêts jugés légitimes auxquels le projet porte atteinte (intérêts économiques, de voisinage, de cadre de vie), elles s'expriment dans le cadre des procédures réglementaires. Mais, **il existe certaines formes de contestation, plus radicales, qui expriment une défense de l'environnement plus globale ou qui contestent l'utilité sociale d'un projet.** Ces revendications, plus virulentes, ne se contentent généralement pas du cadre réglementaire de concertation. Elles peuvent utiliser la presse ou les réseaux sociaux pour faire pression sur l'opinion, voir conduire à des manifestations, blocages de sites et actions en justice. Ces formes radicales d'opposition se transforment parfois en de véritables conflits.

3. La Convention d'Aarhus est un accord international visant la démocratie environnementale à travers trois objectifs : l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice en matière d'environnement

4. Articles L121-8 du Code de l'environnement

► Une vision déformée de la participation

Outre l'obligation légale, les maîtres d'ouvrage voient la concertation comme un moyen d'éviter toute tension et tout conflit ultérieur. S'il est certain que le manque de concertation expose davantage aux conflits et entraîne des coûts supplémentaires (délais de réalisation des projets, frais de justice, études), le respect des procédures formelles de concertation et de consultation ne permet pas de désamorcer tout risque de contestation ultérieure. La mise en discussion du projet par des voies autres (presse, réseaux sociaux, occupation du site) que celles de la concertation est perçue par les maîtres d'ouvrage comme un abus et un frein à l'action. **Pour certaines collectivités ou maîtres d'ouvrage, la concertation est une action défensive, permettant d'éviter des tensions perçues comme des entraves au projet. Parmi eux, certains considèrent même la concertation comme un obstacle à la mise en œuvre rapide des projets, un passage obligé mais regrettable.** Pour d'autres, au contraire, le respect de la démocratie locale impose l'association permanente des citoyens aux processus de décision de la collectivité.

► Le manque réciproque de confiance

Dans l'action environnementale, le dialogue est souvent faussé par un manque réciproque de confiance. **Les élus perçoivent les oppositions comme des freins à l'élaboration de projets** qu'ils considèrent nécessaires ou bien comme des démarches fondées sur des présupposés idéologiques. **De l'autre côté, certains citoyens se montrent défiant** envers des mesures décidées « d'en haut » (élus, administration), qu'ils suspectent par exemple d'un biais favorisant des intérêts privés prévalant sur l'intérêt général. Ils évoquent des exemples de mesures environnementales jugées « cosmétiques » (éco blanchiment ou « greenwashing ») qui se contentent d'un effet de communication sans engagement réel. A contrario, des oppositions aux actions en faveur de l'environnement montrent une méconnaissance voire une défiance envers les arguments scientifiques en vertu desquels ils sont

adoptés et auxquels on oppose l'opinion publique, formée par les médias traditionnels (journaux, télévision) ou des réseaux sociaux.

► L'écho des participations déçues

Le débat local se fait écho des expériences de concertation sur le plan national. Par exemple, l'écart entre les propositions de la Convention Citoyenne sur le Climat et le projet de loi Climat et Résilience devient immédiatement une source d'interrogation et de défiance envers la possibilité d'un dialogue réel. Ce type d'expérience pour une consultation publique nationale, a des répercussions sur le niveau de mobilisation locale pour une concertation initiée par une collectivité. Cependant, la proximité entre élus et électeurs et le sentiment d'appartenance au territoire font de l'échelon local celui envers lequel la confiance est la plus robuste.

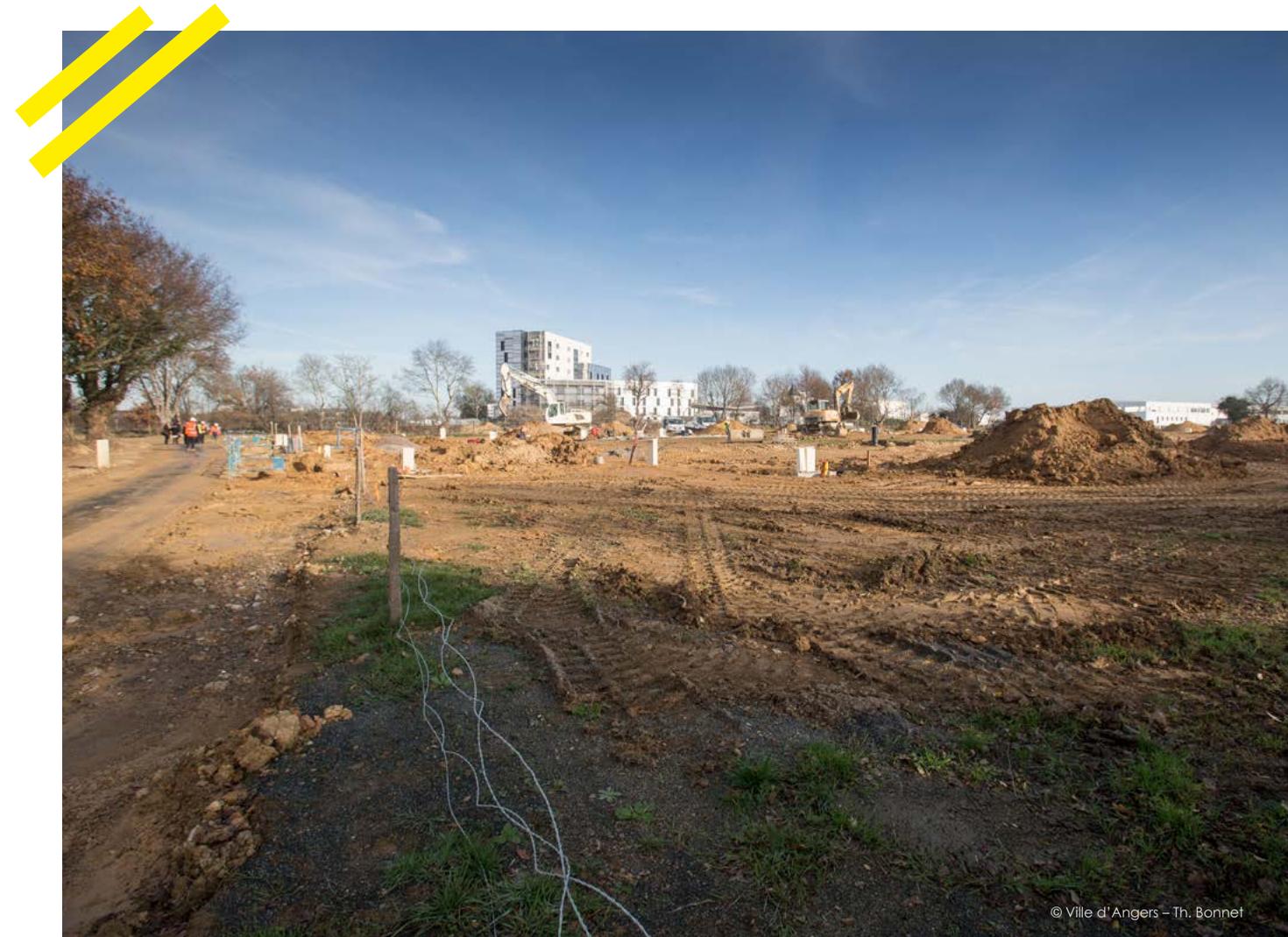
► La qualité de la décision démocratique

La responsabilité des élus est engagée pour toutes les décisions territoriales. Consulter, dialoguer, débattre avec les acteurs du territoire permet aux élus de connaître les points de tension, d'identifier les conflits et d'évaluer de manière dynamique les besoins, ainsi que l'évolution de l'acceptabilité des projets. L'ouverture démocratique de l'action territoriale ne garantit pas le consensus ou l'absence de toute contestation ultérieure. Mais elle donne aux élus la capacité de mieux appréhender les tensions pour décider si un projet doit être poursuivi, modifié ou abandonné.

Les bilans des mandats électoraux font rarement état de ces tensions. Or, les citoyens devenant de plus en plus sensibles et vigilants à la protection de l'environnement, **le(la) maire et son équipe sont désormais jugés sur leur aptitude au dialogue et notamment sur la gestion de la participation citoyenne sur les projets sensibles.**

La participation citoyenne peut être conçue de deux manières différentes pour les élus : comme un supplément de légitimité à des décisions déjà prises ou comme un véritable bénéfice au projet. Un doute s'est installé dans l'opinion sur le sens donné par les porteurs de projet aux démarches de concertation qu'ils conduisent. De ce doute découle un désinvestissement des citoyens et le recours à des oppositions plus radicales.

Le dialogue doit donc être envisagé comme un engagement permanent de la part des élus et des acteurs du territoire. Il faut ainsi chercher des nouvelles méthodes, des nouveaux outils, plus adaptés à l'urgence de l'action et à la nouvelle sensibilité citoyenne à la vie collective et la gestion des biens communs.



Partie 2

LES PROPOSITIONS



Les propositions formulées ici sont fondées sur la conviction que l'action locale en matière d'environnement est urgente et nécessaire. Elle ne peut être efficace qu'en étant partagée, comprise et soutenue par les citoyens et les acteurs locaux.

Il ne s'agit en aucun cas de nier les efforts des collectivités ou de diminuer l'importance des mesures qu'elles ont adoptées ou qu'elles envisagent pour l'avenir. Au contraire, ces propositions ont pour objectif de rendre l'action publique locale plus efficace, en tenant compte des difficultés auxquelles sont confrontés les collectivités et des points de vigilance relevés par

le Conseil de développement. Elles s'inspirent des expériences menées sur notre territoire ou ailleurs en France et sont appuyées par des exemples et des contre-exemples. Ceux-ci n'ont pas pour but d'ouvrir un débat sur des projets réalisés ou en cours, mais visent à clarifier le sens des propositions formulées.

Ces propositions visent trois objectifs : **clarifier l'impact environnemental des projets** et le rendre accessible à tous, **améliorer l'accès à l'information et les modalités de participation** des citoyens à l'action. Une quatrième dimension vient les compléter : la connaissance et la culture de l'environnement auprès des habitants.

1 Clarifier l'impact des projets sur l'environnement

La nécessité et l'urgence de l'action climatique est unanimement acceptée, pourtant, les actions concrètes, celles qui traduisent les principes en projets, sont difficiles à mettre en œuvre. Pour mieux y parvenir, le Conseil de développement estime important de clarifier la place qu'occupe l'environnement dans les projets portés par les collectivités.

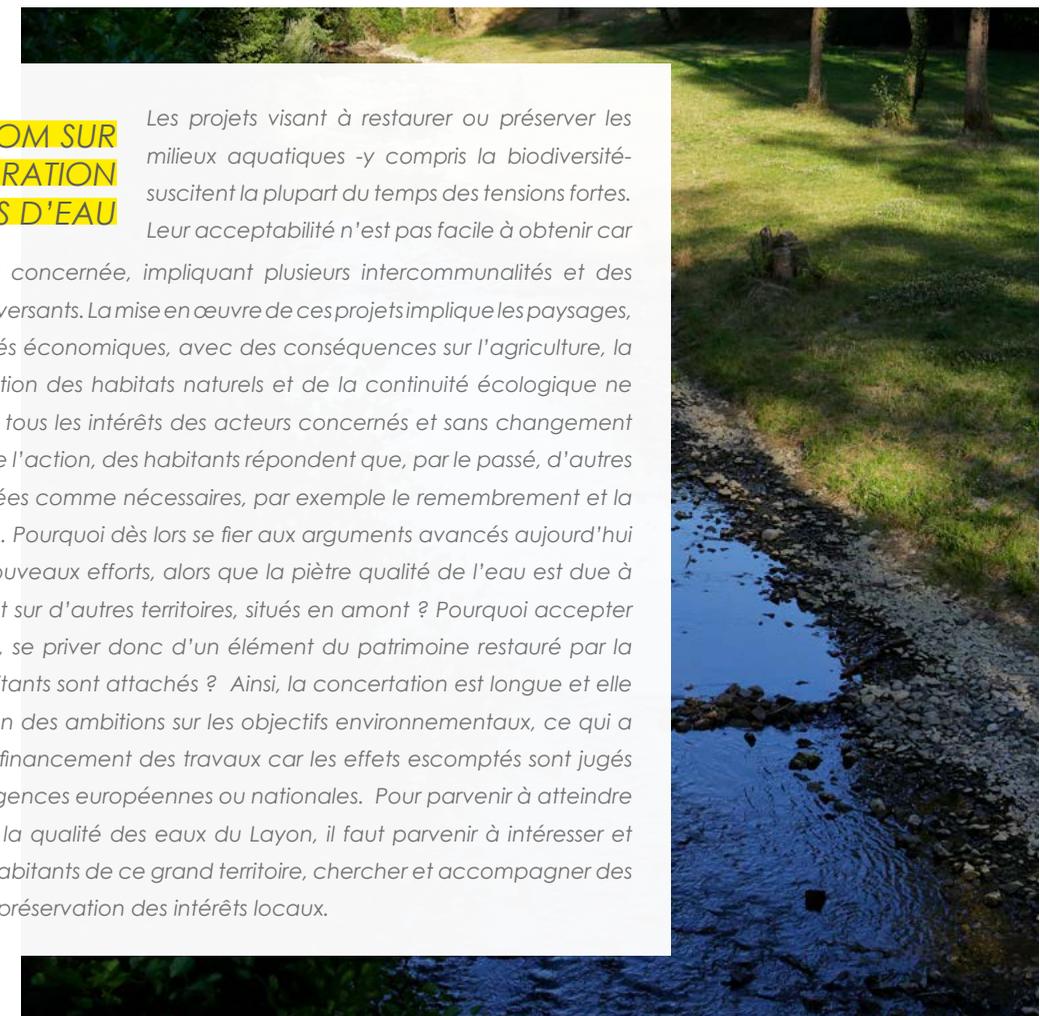
► Faire des projets à visée environnementale une priorité locale

Les projets de réaménagement ou de restauration de l'environnement sont souvent issus de plans et programmes décidés à l'échelle nationale ou

européenne. Leur application locale est parfois perçue comme une injonction, d'autant plus que leur efficacité n'est pas immédiatement mesurable à l'échelle locale. L'appropriation de ces projets par les acteurs locaux est d'autant plus importante qu'ils impliquent des acteurs nombreux et des intérêts divergents. Tant que ces mesures locales prises en application de ces plans et programmes nationaux ou européens resteront argumentées par la seule nécessité d'une adaptation, elles seront ressenties comme une demande à consentir à des efforts inégalement répartis. Ces mesures seraient certainement mieux acceptées si elles étaient envisagées comme une action plutôt qu'une réaction : la non-artificialisation des sols, la réutilisation des friches industrielles, la restauration des cours d'eau sont des manières d'agir, pas seulement d'adapter les comportements à un mal inévitable.

ZOOM SUR LA RESTAURATION DES COURS D'EAU

Les projets visant à restaurer ou préserver les milieux aquatiques -y compris la biodiversité- suscitent la plupart du temps des tensions fortes. Leur acceptabilité n'est pas facile à obtenir car une multitude d'acteurs est concernée, impliquant plusieurs intercommunalités et des structures propres aux bassins versants. La mise en œuvre de ces projets implique les paysages, le patrimoine bâti, les activités économiques, avec des conséquences sur l'agriculture, la pêche, les loisirs. La restauration des habitats naturels et de la continuité écologique ne peut se faire en ménageant tous les intérêts des acteurs concernés et sans changement des pratiques. A l'impératif de l'action, des habitants répondent que, par le passé, d'autres mesures leur ont été présentées comme nécessaires, par exemple le remembrement et la canalisation des cours d'eau. Pourquoi dès lors se fier aux arguments avancés aujourd'hui ? Pourquoi consentir à de nouveaux efforts, alors que la piètre qualité de l'eau est due à la résistance au changement sur d'autres territoires, situés en amont ? Pourquoi accepter la suppression d'un ouvrage, se priver donc d'un élément du patrimoine restauré par la commune et auquel les habitants sont attachés ? Ainsi, la concertation est longue et elle mène parfois à une réduction des ambitions sur les objectifs environnementaux, ce qui a pour résultat, in fine, un non-financement des travaux car les effets escomptés sont jugés insuffisants au regard des exigences européennes ou nationales. Pour parvenir à atteindre l'objectif de reconquête de la qualité des eaux du Layon, il faut parvenir à intéresser et mobiliser plus largement les habitants de ce grand territoire, chercher et accompagner des solutions alternatives pour la préservation des intérêts locaux.



► Faire de l'environnement un enjeu fondamental des projets d'aménagement et d'équipement

Dans la situation actuelle, devant l'importance de l'enjeu environnemental, de la perte de biodiversité et du réchauffement climatique, de la destruction des

ressources et des milieux naturels, l'environnement ne peut plus être considéré comme une simple « qualité à défendre » ou une « contrainte ». **Il doit être clairement défini comme un objectif à part entière**, au même titre que les objectifs économiques, sociaux, et financiers.

ZOOM SUR LES ZONES D'ACTIVITÉ

Les zones d'activités concentrent les tensions entre développement économique et respect de l'environnement. Là encore, il convient de ne pas limiter les ambitions environnementales à la contrainte légale.

Les implantations d'entreprises se plient de mieux en mieux aux contraintes exigées en matière d'élimination des déchets, d'écoulement des eaux, d'économie d'énergie, d'éclairage, parfois d'architecture. En revanche, les projets sont toujours très insatisfaisants en matière d'espaces verts ou naturels et d'artificialisation des sols. Les collectivités locales ont tout intérêt à développer une exigence environnementale forte pour les zones d'activités, sur l'écoulement des eaux, l'imperméabilisation des sols, l'impact sur la biodiversité, etc. Un territoire investi dans le domaine environnemental donne une image positive qui favorise l'implantation d'entreprises visant l'excellence environnementale et la qualité de vie de leurs collaborateurs. Pour nombre d'entreprises, l'aspect environnemental est en effet devenu un atout vis-à-vis des clients et des collaborateurs. Les exigences environnementales d'un territoire, autrefois considérées comme un handicap, sont désormais un atout pour attirer les meilleures entreprises, les plus dynamiques, celles qui auront pris le virage avant les autres.



► Garantir la fiabilité de l'évaluation environnementale

Une charte d'engagement des bureaux d'études réalisant des évaluations environnementales est proposée

par l'Etat, pour garantir la mobilisation et la fiabilité des documents présentés. Cette Charte vise à les aider à respecter l'obligation légale faite aux maîtres d'ouvrage d'éviter, réduire, et compenser les impacts négatifs de leurs projets, plans et programmes sur l'environnement.

Il conviendrait que cette charte soit davantage connue et signée par les bureaux d'étude. **Les collectivités pourraient alors conditionner leurs choix de bureau d'étude à leur niveau d'engagement**, traduit par la signature de cette Charte, un gage de sérieux susceptible de rendre les citoyens plus confiants.

► Privilégier l'option à un impact minimal sur l'environnement

Pour tout projet répondant aux besoins d'une activité humaine (se loger, se déplacer, produire des biens, des services, de l'énergie, se soigner), **il s'agit de privilégier l'option ayant l'impact le plus limité sur l'environnement**. Lors de l'étude des options concernant la nature de l'aménagement, sa localisation, sa taille, son emprise, sa réversibilité, son mode de construction, éviter une dégradation de l'environnement doit être la priorité. Si la législation prévoit la possibilité d'un choix gradué (principe ERC : éviter, réduire, compenser), avant de songer à réduire cet impact ou à le compenser par une autre action, il faut privilégier les solutions qui évitent la dégradation des sols, de l'eau, de l'air, des milieux, de la biodiversité.

► Exposer clairement la place de l'environnement dans la hiérarchie des priorités du projet

Pour limiter son impact sur l'environnement et les tensions, **le porteur d'un projet doit être en mesure d'expliquer les besoins à l'origine du projet**, les différentes options étudiées et les critères de sélection. Cela doit se faire dans la plus grande transparence, en détaillant la priorisation des enjeux (ex: préservation des terres agricoles vs créations d'emploi, amélioration de la qualité des cours d'eau vs préservation du patrimoine bâti ancien).

► Veiller au suivi et à l'évaluation des projets

Le projet doit pouvoir évoluer afin de s'adapter à des exigences nouvelles liées notamment aux changements des modes de vie, d'habiter, de travailler (utilité, usage)

mais aussi en matière environnementale. Il doit pouvoir être évalué. **Il s'agit de vérifier que les objectifs pourront être atteints, de regarder si les besoins évoluent, pour être en mesure de modifier le projet**. Pour permettre cette évaluation, il faut donc veiller, au moment de la conception du projet, à établir et rendre accessibles les indicateurs de suivi environnemental – et pas seulement économiques. Pour cela, il faut réaliser au départ un « point zéro » qui servira de base de référence pour la comparaison ultérieure. Sur le périmètre d'Angers Loire Métropole, le Territoire Intelligent devrait notamment permettre de faciliter ce suivi de l'impact environnemental des projets.

► Rendre possible l'évolution des grands projets à déploiement progressif

Le porteur de projet ou la collectivité qui l'accueille doivent davantage **prendre en compte les besoins d'évolution potentielle du projet**, dès sa conception. Cela est d'autant plus nécessaire que la durée de réalisation du projet est longue, parfois plusieurs dizaines d'années pour les zones d'aménagement. A ce titre, l'agence d'urbanisme (AURA) devrait davantage être sollicitée pour informer les porteurs de projet des résultats de ses travaux de prospective, dans tous les domaines (évolutions démographiques, pratiques de mobilité, etc.) Par exemple, dans le domaine des mobilités, les évolutions constantes des pratiques et des besoins et l'expansion de la sensibilité environnementale nécessitent une forte adaptabilité. Le fruit des études de l'AURA ou d'autres travaux au niveau régional ou national, en matière de mobilité, devrait davantage bénéficier à l'adaptation des grands projets urbains du territoire.

Pour apaiser les débats, ce type de données devraient être davantage partagées, or, ce sont les données les plus mal communiquées. Le principe de suivi-évaluation, quoiqu'inscrit dans les documents de programmation (en l'occurrence, PLUi d'Angers-Loire-Métropole de 2017) n'est pas mis en application ni mobilisé explicitement pour les révisions ultérieures (PLUi d'ALM 2021).

2 Informer efficacement

La communication autour des projets est cruciale, mais délicate. Les relations de confiance entre les acteurs, l'acceptabilité des projets, la participation citoyenne dépendent de la qualité de l'information diffusée et de sa réception. Or, la complexité des dossiers est telle que pour informer efficacement il faut expliquer, sans pour autant introduire des biais d'interprétation, car toute information diffusée tardivement, incomplète, ou difficile d'accès est perçue comme une volonté de dissimulation et devient un frein à la participation.

► Rendre la stratégie territoriale intelligible

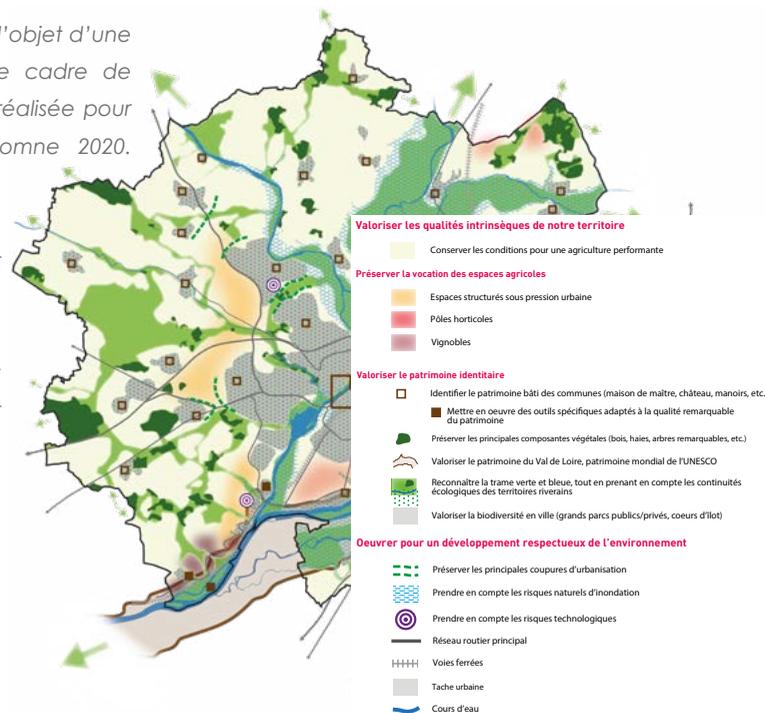
Le SCOT (Schéma de Cohérence Territoriale) est un document de planification qui fixe le cadre pour 20 ans de toutes les politiques publiques à l'échelle d'un bassin de vie. Les PLUi ou PLU (Plans Locaux d'urbanisme intercommunal) permettent de décliner cette stratégie au niveau intercommunal ou communal. Ces documents de programmation forment la stratégie du territoire, qui conditionne tous les projets ultérieurs.

Ils sont soumis à la concertation et à la consultation, sont mis à la disposition du public dans le format technique requis par leur fonction administrative. Ils sont de fait accessibles seulement à un public de connaisseurs, familier de l'urbanisme, capable de décrypter les sigles et de s'orienter dans des dossiers volumineux. Ces documents stratégiques ont un impact majeur sur tous les projets d'aménagement, d'équipement et d'urbanisme publics et privés à venir sur plusieurs années, il est donc indispensable de **les rendre accessibles à tous en accompagnant leur mise en consultation citoyenne de manière pédagogique et en expliquant clairement et largement leurs conséquences concrètes pour les années à venir.**

Un décryptage de ces documents devrait être proposé sur un site Internet dédié, avec des cartographies et des infographies interactives, un glossaire, des outils de recherches clairs et intuitifs. Ce site devrait être mis en ligne non seulement lors de la consultation publique, mais de façon permanente et indiquer comment les projets en cours ou à venir interviennent dans la géographie territoriale.

ZOOM SUR LE PLUi D'ANGERS LOIRE METROPOLE

Le PLUi d'ALM a fait l'objet d'une consultation dans le cadre de l'enquête publique réalisée pour sa révision à l'automne 2020.



La procédure, l'information, l'accessibilité des documents mis à disposition ont ainsi été observées par les membres de la Commission, qui ont fait deux principaux constats. En premier lieu, la majorité d'entre eux n'avait pas reçu l'information sur cette consultation ouverte. Le deuxième constat fut que la plupart d'entre eux n'ont pas su quel document lire et comment. Les seuls membres ayant pu réellement accéder au contenu du projet de PLUi sont ceux qui, par leur activité professionnelle et/ou associative, ont acquis une expérience de décryptage de ce genre de document. Pourtant, connaître la stratégie de son territoire est essentiel pour comprendre les projets qui s'y développent. La collectivité aurait à beaucoup à gagner en mettant en oeuvre une stratégie de diffusion grand public plus performante.

► Rendre l'information compréhensible

La complexité technique des dossiers est un obstacle à leur appropriation. Les enjeux environnementaux, l'utilité sociétale, les intérêts privés et publics, les changements induits dans les usages doivent être exposés avec pédagogie, mais sans essayer d'occulter les sources potentielles de tension. Il faut **permettre l'accès du public aux études réalisées sur l'environnement pour chaque projet**, notamment ceux réalisés sur fonds publics. L'accès à ces études faciliterait la transparence des débats. Mais rendre ces études compréhensibles ne doit pas conduire à trop les simplifier, la simplification rendant les informations livrées parfois biaisées, intentionnellement ou non.

► Informer très en amont et tout au long des projets

L'information doit intervenir le plus tôt possible, avant même qu'un projet concret n'existe et à toutes les étapes de son déploiement. Le porteur de projet doit chercher à informer - donner les termes du choix - et non à communiquer, c'est-à-dire justifier les termes d'un choix déjà fait. L'information doit être aussi complète que possible, intervenir très tôt et être poursuivie durant tout le processus. Trop souvent les habitants, les riverains ne « découvrent » le projet qu'au moment de l'affichage du permis de construire. Ils réagissent alors à des aspects ponctuels et non pas sur le bien-fondé du projet dans son ensemble, en défense d'intérêts immédiats.

► Atteindre les publics les plus divers

Les modes d'accès et les supports d'information sont souvent méconnus, invisibles aux acteurs et citoyens, qu'ils soient directement concernés par le projet ou non. Les grands projets font l'objet de réunions d'information mais attirent peu. A ce jour, il n'existe pas de bons canaux d'information : **il faut avoir recours à de multiples supports pour rendre l'information visible et accessible à tous.** Le panneau d'affichage sur site et l'information sur un site Internet sont nécessaires mais insuffisants.

Pourquoi ne pas envisager d'avertir sur leur smartphone les citoyens d'une intercommunalité, d'une commune, d'un quartier dès lors qu'ils ont donné leur accord, (après une publication dans un journal d'information locale ou sur les réseaux sociaux) pour être prévenus d'un projet et du lancement d'une concertation ? Pour autant, il faut prendre garde à la tentation du tout numérique, qui peut conduire à la mise en oeuvre de consultations du public en apparence faciles mais, sur le fond, inopérantes.

► Assurer l'accès à la mémoire et l'histoire des projets

La concertation en amont du projet ne suffit pas pour contribuer à réduire son impact environnemental et les tensions qu'il génère. On peut penser que dans un projet (ex : nouveau quartier, nouvel équipement) une concertation initiale réussie est une garantie d'acceptation. Mais les habitants et leurs exigences changent (départ ou vieillissement des présents initialement concertés, arrivée de nouveaux habitants plus jeunes ou plus âgés, évolution des contraintes réglementaires ou de la demande sociale, etc) et l'avis général sur un projet peut évoluer. Un bilan à 5 ou 10 ans après la réalisation du projet est à envisager pour vérifier son impact et sa justification (chiffres de fréquentation, impact écologique réel).

Entre les premières décisions et la réalisation s'écoulent parfois plusieurs décennies, tandis que les effets sur les milieux naturels peuvent se prolonger et être irréversibles. Les projets répondent à un besoin et à une hiérarchie des priorités qui sont contextuelles. Une fois les projets élaborés et réalisés, les conditions de leur élaboration deviennent opaques pour le public qui les juge en fonction d'autres attentes et sensibilités. Dans la mesure où il s'agit de documents publics, dont la conservation et la communication sont soumises au Code du patrimoine, il est nécessaire de rendre accessible l'information sur les modalités de consultation, par exemple avec la mise en ligne des inventaires des « Archives vivantes ».



ZOOM SUR LE PARC D'ACTIVITÉ DE L'ATOLL

L'aménagement du Parc d'activités commerciales L'Atoll, voilà plus de 10 ans, en périphérie d'Angers, à Beaucouzé, est un projet emblématique porté par Angers Loire Métropole, par son ambition environnementale. Malgré quelques loups techniques qui ont empêchés l'atteinte de certains objectifs environnementaux, il reste un projet exemplaire qui n'a pas suscité d'oppositions. La concertation sur le projet a été engagée en 2008 et le Parc ouvert en 2012. Mais l'expérience conduite par un groupe de travail du Conseil de développement, de consultation des archives du projet a fait émerger un enjeu important, celui de l'accès à la mémoire et à l'histoire des projets, afin de mieux en cerner les objectifs initiaux et mieux envisager les évolutions qui pourraient ou devraient être apportées au projet pour l'adapter à un contexte nouveau – par exemple ici, l'évolution des pratiques de consommation.

3 Agir avec les citoyens et les acteurs territoriaux pour l'environnement

La participation des citoyens à l'action locale pour l'environnement ne se décrète pas. De plus, aucune procédure de mobilisation n'est valable universellement, pour tous les problèmes et à long terme. Reconnaître qu'il n'y a pas de solution facile et infaillible pour une gouvernance démocratique et partagée des questions environnementales ne doit en aucun cas conduire à abandonner la recherche de modalités pour bâtir des projets partagés. Le Conseil de développement propose de multiplier les possibilités de dialogue. Les formes et cadres du dialogue doivent être modulables et évolutifs pour s'adapter à la fois à l'évolution des problématiques environnementales et à l'évolution socio-culturelle de la société.

► Affirmer et prouver la volonté d'un dialogue réel

La condition première d'une concertation réussie consiste à mettre au clair les attentes des parties, les conditions et les modalités de sa mise en œuvre. Pour gagner et maintenir la confiance des habitants, le Conseil de développement propose aux collectivités de réaffirmer leur détermination à agir avec les citoyens, pour l'environnement. En ce début de mandat communal et intercommunal, les collectivités volontaires sont invitées à prendre un engagement solennel dont, aux côtés du Maire ou du Président, un adjoint ou un vice-président pourrait en être le garant.

Les collectivités s'engageraient ainsi à entretenir un cadre ouvert et flexible de dialogue environnemental. Afin qu'il soit reconnu et investi en tant que tel, le Conseil de développement suggère la création d'une **Charte**

du dialogue environnemental qui garantirait le respect de la valeur de l'expression citoyenne à travers plusieurs engagements :

- **Rapprocher les élus et les citoyens** sur chacun des projets ;
- **Garantir la sincérité** des motifs de l'engagement des élus et des citoyens ;
- **Veiller à la plus grande impartialité** et équité possible dans les représentations ;
- **Garantir la neutralité** dans les échanges ;
- **Assurer la transparence** maximale des données et arguments ;
- **Garantir une réponse** aux propositions et demandes formulées par les citoyens ;
- **S'engager à réaliser ce dialogue** sur tous les projets significatifs, quelle que soit l'obligation légale.

► Accueillir et soutenir les initiatives citoyennes

Pour mettre en œuvre un cadre de dialogue environnemental évolutif, les structures existantes ou celles qui peuvent être créées doivent être conçues de manière à inclure **une expression citoyenne plurielle**. Conseils citoyens, agoras environnementales, collectifs, assises, associations, alliances se forment à l'initiative d'habitants ou des collectivités. Ces initiatives sont une force, bien plus précieuse que l'indifférence ou l'apathie, car elles expriment l'intérêt pour le territoire et pour l'environnement, et cela même si les visions de l'avenir qu'elles promeuvent ne sont pas consensuelles.

Les collectivités doivent accueillir les initiatives de citoyens disposés à participer à la co-construction des projets. Aux côtés des associations traditionnellement impliquées dans la défense de l'environnement, des formes nouvelles de mobilisation émergent sur le territoire. **Toutes les initiatives collectives et individuelles prêtes à dialoguer, débattre, penser et agir sont des partenaires potentiels pour construire un projet**

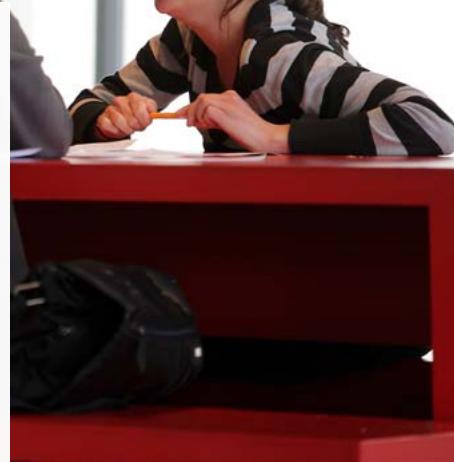
partagé. Souvent ces initiatives naissent de l'opposition à un projet. Accueillir de telles initiatives permet de les reconnaître, d'en attendre les fruits d'un dialogue sérieux, contradictoire, ouvert aux citoyens ayant un avis contraire ou plus mesuré. La participation à un dispositif de dialogue environnemental, même ponctuelle et initialement motivée par la défense d'un intérêt particulier, est un premier pas pour entendre, discuter et mieux comprendre les enjeux environnementaux et les enjeux communs.

En complément, les collectivités peuvent aussi être à l'initiative de l'instauration de **dialogues permanents ou ponctuels**. De type « conseil consultatif », un tel cadre organisé par la collectivité peut résulter de l'identification d'un projet susceptible de soulever des tensions, nécessitant un arbitrage entre des intérêts divergents ou contradictoires. Dans ce cas, l'initiative portée par les collectivités doit se garder d'être assimilée à une opération d'instrumentalisation. Les expériences de cette nature montrent qu'il faut poser clairement les conditions et les attentes, proposer un calendrier de rencontres-débats par annonce publique et un appel à candidature, fixer des étapes de travail et des temps de restitutions et d'échanges avec les élus, assurer un suivi du projet par « mini-équipe » associée à la maîtrise d'ouvrage, comme maîtrise d'usage.



ZOOM SUR LE PROJET « RIVES DE MAINE »

La Ville d'Angers porte un grand projet d'aménagement des Rives de Maine, à déploiement progressif. Engagé depuis plus de 10 ans, il se développera encore sur de nombreuses années. Dans ce grand projet, un volet a fait l'objet d'une démarche de concertation particulière. Le programme « Rives vivantes » a en effet été conçu en concertation avec plus d'une trentaine d'acteurs mobilisés pour penser un aménagement préservant l'environnement tout en permettant le maintien des usages actuels de la rivière et le développement de nouveaux usages. D'importants moyens humains et techniques ont été mis à disposition des participants, via la Société Publique d'Aménagement Alter. Après 2 ans de travaux en ateliers, ils ont proposé un projet partagé, adopté en Conseil municipal et présenté au printemps 2021.



Quel que soit le cadre de dialogue choisi, il doit répondre à deux conditions : être permanent et ouvert. Un cadre permanent permet une plus grande adaptabilité, un apprentissage à se faire confiance réciproquement et faciliter ainsi la mobilisation sur des sujets nouveaux ou ponctuels. Il doit être accueillant et ouvert à toutes les sensibilités et formes d'expression des acteurs, qu'il résulte d'une initiative citoyenne ou d'une impulsion des élus.

► Ouvrir plus largement le dialogue

Les concertations et autres formes de participation présentent souvent des résultats décevants parce qu'elles sont organisées dans un temps court, dans une étape bien précise de certains projets, et selon des périmètres spatiaux (riverains, communes) qui ne sont pas adaptés à la prise en compte de leur dimension environnementale. Pour rendre le partage plus efficace,

le Conseil de développement propose d'entretenir un cadre de dialogue libéré de ces limites.

Amorcer le dialogue très en amont des projets et lui accorder le temps nécessaire

Pour entretenir un dialogue utile à l'amélioration d'un projet visant à répondre à un besoin du territoire, notamment son amélioration du point de vue environnemental, il faut l'ouvrir à la discussion très en amont, bien avant qu'il soit dessiné, étudié, conçu et les frais de bureaux d'études et d'architecte engagés. Cela implique que son adéquation avec les besoins réels du territoire puisse être remise en cause. Il faut également laisser le temps aux interlocuteurs pour comprendre le sujet et intégrer les différentes données du problème.

ZOOM SUR ... LE RÉAMÉNAGEMENT DE COURS D'EAU :

Les expériences les plus réussies de projets de réaménagement du Layon conduits par

le Syndicat Loire Layon Louet ont en commun des temps de participation citoyenne étendus. Ces projets ont été élaborés en mobilisant très en amont du projet les différentes parties prenantes (riverains, élus, pêcheurs, acteurs du tourisme, du patrimoine, agriculteurs notamment) et en les associant tout au long du projet.



Élargir la concertation à tous les projets

Les projets que l'autorité environnementale juge comme étant de faible envergure ou d'impact limité sur l'environnement sont exemptés d'enquête publique. Le Conseil de développement a constaté que ces dernières années de fortes tensions sont apparues sur de tels « petits » projets, tandis que d'autres, de plus ample envergure, ont été mieux acceptés. Il recommande que tout type de projet de planification, d'aménagement, de construction, quelles que soient les obligations légales de concertation qui s'imposent par ailleurs, bénéficie d'une démarche de concertation, susceptible de l'améliorer et à minima de limiter les tensions qu'il peut susciter. L'impact cumulé des « petits projets » sur les sols, l'air, l'eau, la biodiversité et les écosystèmes est non négligeable. **Il faut donc informer pour laisser ouverte la possibilité du dialogue, de la participation citoyenne, au-delà des conditions légales.**

Inviter au dialogue, au-delà du voisinage

Dans les enquêtes et consultations publiques, c'est le voisinage qui s'exprime en premier et parfois seuls ses intérêts sont défendus. Sans nier leur légitimité, il faut trouver les moyens de **mettre en discussion l'intérêt commun**. Pour les projets d'aménagement, d'équipement, de construction ayant un impact étendu sur un quartier ou une commune, ou encore sur un territoire plus large, tel qu'un bassin de vie ou un bassin versant, les collectivités s'engageant sur la voie du dialogue doivent **veiller à rendre ce dialogue possible et accessible au-delà du périmètre du quartier ou de la commune**. Par exemple, la création d'un espace vert à la place d'un parking pour répondre aux besoins des habitants et usagers d'un quartier ou d'une commune d'avoir à proximité un îlot de fraîcheur, pendant l'été, concerne au-delà des seuls riverains du projet, les habitants du quartier, voire de la commune.

Assurer un retour systématique auprès des habitants après la décision

Le cadre permanent du dialogue permet d'informer systématiquement sur la manière dont il a été tenu compte ou pas des observations et propositions dans la prise de décision par la collectivité. Aujourd'hui, l'enquête publique prévoit un retour après la prise de décision, sauf dans le cadre d'une simple consultation par voie électronique, qui n'impose aucun retour. Seulement, cette réunion de restitution prévue au code de l'environnement n'est pas mise en œuvre systématiquement par les Préfets. Il en est souvent de même pour de nombreuses démarches de concertation. C'est pourtant une mesure qui permettrait d'informer les citoyens en amont des travaux, leur permettant de comprendre comment leurs contributions ont alimenté le processus de décision. Au-delà de ce retour indispensable, la mise en place de comités de suivi est essentielle pour les projets de grande ampleur.

► Assurer les moyens et la qualité du dialogue

Les formes institutionnalisées de participation (consultation, concertation, assises) sont sujettes à une double crainte d'instrumentalisation. Les citoyens expriment une suspicion d'instrumentalisation par des intérêts divers (électoraux, acteurs économiques) qui viserait un consensus de façade, tandis que les élus expriment une suspicion d'instrumentalisation par des activistes, des opposants politiques. Par ailleurs, le recours à une participation par voie électronique seulement (telle que prévue pour les plans, programmes et projets non soumis à l'enquête publique) ne peut être considérée comme une forme de dialogue.

Mutualiser des moyens financiers

Parce la mise en place d'un cadre de dialogue représente un coût, qui ne doit pas freiner les initiatives et empêcher le développement de projets de qualité, le Conseil de développement propose **la création d'une enveloppe partagée à l'échelle du Pôle métropolitain Loire Angers**, ou de chacune des intercommunalités,

pour le financement des démarches de concertation, de médiation, alimentée par les projets réalisés, sur lesquels serait pris un pourcentage, à l'instar du 1% Paysage sur les infrastructures routières.

Mettre à disposition des espaces physiques et virtuels

Afin de favoriser l'échange et l'accès à l'information, des espaces physiques et virtuels pourraient être mis à disposition, en fonction des possibilités de chaque commune ou intercommunalité. Ces espaces devront être valorisés en tant qu'**espaces dédiés aux initiatives citoyennes**, soumis à la Charte du dialogue environnemental (p18-19)

Une animation neutre

La qualité de l'animation des rencontres est importante, non seulement pour rassurer les participants mais aussi pour permettre un dialogue raisonné. L'animateur doit être indépendant du maître d'ouvrage du projet. Son rôle est de faciliter le dialogue, pas de convaincre du bien-fondé du projet. Il doit être outillé pour :

- **Mobiliser les acteurs** : citoyens concernés par les conséquences immédiates des projets, citoyens intéressés par le projet mais ne se sentant pas concernés ou légitimes, car n'étant pas des riverains, ni partie prenante du projet.

- **Exprimer des besoins réels** : les besoins auxquels un projet est censé répondre sont, en principe, déjà connus par les experts mobilisés par le porteur de projet. Une réunion de 2h, quel que soit le nombre de participants et la méthode d'expression adoptée, ne permet de faire s'exprimer que les besoins les plus immédiats et les plus évidents, pas les besoins latents ou implicites. Il faut donner le temps, renouveler les rencontres, laisser au dialogue une chance de mûrir pour qu'il puisse donner des résultats.

- L'animation des rencontres faisant **ressortir les besoins implicites ou latents des participants**, y compris de ceux et celles qui sont moins familiers avec la formulation des opinions à l'oral et par l'écrit ou avec le numérique.

- **Faire face à des situations conflictuelles**, à des désaccords, des dissensions, à l'expression de points de vue opposés.

- **Faire émerger des propositions**, des solutions recueillant le consentement des participants, pas forcément le consensus.

► S'appuyer sur des médiateurs

Le cadre permanent, flexible et ouvert du dialogue environnemental peut **bénéficier de l'expérience de médiation** qu'ont d'autres collectifs (associations, chambres consulaires) ou espaces de démocratie participative. Ces entités pourraient jouer le rôle de facilitateurs et médiateurs de dialogue. Cela implique de respecter leur position intermédiaire entre l'expression citoyenne directe et les collectivités, sans vouloir en faire des instruments de persuasion ou d'influence, ni d'une part ni de l'autre.

Le Conseil de développement

Par sa composition et son expérience, le Conseil de développement peut fournir une aide précieuse au déploiement du dialogue environnemental. Il ne devra pas se substituer à l'expression citoyenne ni à la démocratie représentative, mais pourrait jouer un rôle de garant de la neutralité du débat, de médiateur, de référent pour arbitrer, conseiller et proposer des formes d'animation. Le Conseil de développement pourrait rédiger une Charte-guide du dialogue environnemental pour penser la constitution et l'animation des formes de dialogue proposées par les collectivités du Pôle Métropolitain Loire Angers.

Par ailleurs, les travaux propres du Conseil de développement sont un des moyens d'anticiper et de contribuer aux réflexions sur les grandes lignes de

développement du territoire et leur mise en débat citoyen, avec une contribution active et diversifiée des différents participants.

Pour que le Conseil de développement puisse assurer un rôle plus largement impliqué dans le dialogue environnemental, il est nécessaire de le doter de moyens humains renforcés.

Les associations de défense de l'environnement

Les associations de défense de l'environnement sont déjà fortement impliquées dans les concertations. Elles apportent une grande aide aux porteurs de projets car elles détiennent **des données et des outils d'analyse environnementale**. De plus, elles organisent des actions de culture scientifique et environnementale en direction de leurs adhérents et du grand public.

Toutefois, leur capacité de réponse aux sollicitations est limitée par les moyens humains dont elles disposent. Siéger dans toutes les instances de concertation, répondre aux consultations sur les projets ayant un impact sur l'environnement, fournir des informations aux porteurs de projets ne peut se faire avec seulement quelques adhérents bénévoles et parfois quelques permanents. Le Conseil de développement propose que les subventions octroyées à ces associations soient réévaluées de manière à assurer leur capacité à assumer ce rôle essentiel.



Les acteurs économiques et les chambres consulaires

Les acteurs économiques et les chambres consulaires sont également des médiateurs intéressants, autant **pour la circulation de l'information que pour faciliter la conduite du dialogue**. La CCI est particulièrement engagée dans des démarches d'accompagnement aux entreprises afin qu'elles réduisent fortement l'impact de leurs activités sur l'environnement. La Chambre d'agriculture est investie dans le plan alimentaire territorial, avec des enjeux sociaux et environnementaux majeurs. Cependant, les acteurs économiques sont la cible de critiques, qu'ils jugent excessives, de la part d'une partie du public. Il est crucial d'impliquer ces acteurs dans les dispositifs de dialogue pour que les associations et les citoyens puissent comprendre la portée de ces efforts et leurs conséquences à court et long terme.

4 Connaître pour anticiper

L'engagement dans l'avenir est autant une question de stratégie et de gouvernance que de culture, de savoirs et de sensibilités. La prospective et la stratégie territoriale, ainsi que l'adaptation des modalités du dialogue doivent tenir compte des évolutions substantielles, profondes et rapides qui se produisent actuellement.

► Développer une culture partagée de l'environnement

Les enjeux environnementaux imposent non seulement l'accès aux savoirs, mais aussi un changement dans le mode de penser les relations que nous entretenons avec les milieux et les non-humains.

Les acteurs institutionnels et associatifs sont très impliqués dans les actions éducatives, de sciences participatives ou de médiation scientifique, d'où l'importance d'un soutien continu pour qu'ils puissent s'adresser aux publics les plus diversifiés. La force des arguments qui obligent à agir pour l'environnement se renforçant par la connaissance scientifique, il est nécessaire de **faire**

de l'éducation à l'environnement une priorité et pas seulement dans un cadre scolaire.

L'idée n'est pas faire des élus ou des citoyens des experts, mais de veiller à ce qu'ils trouvent dans l'offre culturelle locale de quoi nourrir leur intérêt et leur sensibilité aux aspects locaux de l'environnement. Une culture environnementale multiforme et inclusive permettra aux habitants de mieux s'approprier les problématiques locales dans toute leur complexité. Ce fondement culturel est essentiel pour ne pas laisser les enjeux environnementaux tomber dans des travers technocratiques et pour donner les moyens de choix raisonnés.

► Étudier la réalité et le devenir du territoire

Le territoire dispose d'un tissu de recherche et d'enseignement riche et diversifié, autant dans le domaine des sciences de la vie et de l'environnement que dans le domaine des sciences humaines et sociales. Les décisions concernant les points de tensions actuels et potentiels peuvent être éclairées par des études approfondies, interdisciplinaires, menées en collaboration entre les acteurs impliqués : laboratoires de recherche, services des collectivités, agences et associations.

Des appels à projets de recherche lancés localement, avec un cahier des charges conçu pour répondre aux préoccupations des collectivités peuvent venir en complément des financements régionaux, nationaux et internationaux pour anticiper les transformations et proposer des voies spécifiques d'action. Le répertoire des forces mobilisables pour la recherche sur le territoire devrait être mis à disposition des autres acteurs intéressés.

Une attention particulière devrait être accordée à l'étude des représentations de l'environnement et de la démocratie locale auprès des jeunes pour trouver les modalités les plus adaptées pour les associer à la co-construction de l'avenir du territoire.

Conclusion

Pendant les dix-huit mois de travaux, le Conseil de développement, et en particulier sa commission « Environnement et projets partagés » a fait l'expérience de débats passionnés et passionnants, d'interventions de témoins et de visites de terrain qui ont rythmé une réflexion collective progressivement enrichie et élargie, sans rien perdre en densité. L'intérêt manifesté par les membres à ce sujet prouve qu'il existe une réelle conscience de l'importance et de la difficulté de l'action locale en matière d'environnement.

Le rôle des collectivités locales est décisif, autant pour mener des actions ambitieuses que pour assurer leur acceptabilité. Leur responsabilité n'a d'égal que la complexité de mettre en œuvre une action efficace. Les constats et les propositions formulées ici incitent les collectivités locales à engager davantage la participation active des citoyens dans toutes les formes de projets : programmation territoriale, équipements, infrastructures, aménagement ou réaménagement. Ces propositions sont entièrement applicables aux stratégies politiques sur tous les secteurs de compétences des collectivités (emploi, mobilité, logement, énergie, alimentation, déchets, éducation, etc.). Dans tous ces domaines, l'adéquation entre la parole et l'action politique est essentielle pour préserver la démocratie locale et un dialogue ouvert pour l'avenir du territoire.

Annexe 1 - Composition de la commission

La présente contribution est le fruit d'une réflexion conduite par une trentaine de membres du Conseil de développement durant près d'un an et demi.

► Comité d'animation :

Co-animateurs : Cristiana OGHINA-PAVIE (Université d'Angers) et Jacques DECREQUY (Personne qualifiée).
Membres : Jean-François CAILLAT (Personne qualifiée), Alain BERTAUEAU (LPO Anjou), Jean-Pierre JACQUOT (Alisée), Louis-Marie RIVIERE (Membre de droit), Gino MOUSSEAU (Personne qualifiée).

► Membres titulaires et suppléants :

Patrick AUBIN (UNICEM), Alain AVRIL (CFTC), Philippe BONTEMPS (Cobaty Anjou), Jacky CHAGNEAU (Boutons de Saule), Philippe CHALOPIN (Personne qualifiée), Michel LANGEVIN (Chambre de Commerce et d'industrie), Alain LASSERRE (Sauvegarde de l'Anjou), Alain LÉBOUC (Membre de droit), Jean-Marc LEGRAND (Emmaüs), Pascal PETIT (GRDF), Michel PINEAU (Peep), Perrine PORTIER (INRAE), Alain RABEAU (Personne qualifiée), Paul-Bernard RABIN (Chambre d'Agriculture), Pascal RAIMBAULT (Tremplin), Claudine TAUBIN (Sollayon), Bruno TRIAS (Enedis), Jean-Charles TURC (Cap Handi Forum), Gérard BOURGERIE (Réseau Racines), Michel JOUANNET (Amusil), Lucienne JUBEAU (Vivre Ensemble), Joseph LEROYER (Association Camp de César), Jean PRESSELIN (Jardin de Cocagne), Alain RATOUR (Association Camp de César), Antoine TASSEL (Boutons de Saule).

► Citoyens associés :

Frédéric COQUEREAU, Carolyne DURR, Isabelle GRAMOULLÉ, Vic LAMY, Didier LEROY, Christophe LESORT, Jean-Yves THENIER, Anne BREMBERG, Claire DUMAS-ROTUREAU, Patrick SALIOU.

► Appui technique :

Sandrine CASTEL-BIDERRE (coordinatrice du Conseil de développement Loire Angers) et Roxane NOYER (assistante)

Mise en page : Conseil de développement Loire Angers

Photos (sauf mention contraire) : Albert de Boer

Impression : Ville d'Angers/Angers Loire Métropole, mai 2021

Annexe 2 – Rencontres, témoignages et visites

16 réunions de commissions, 1 réunion du groupe de travail 'Atoll', 4 réunions du groupe de travail 'Carrières' et 4 réunions du groupe de travail 'Layon'.

► Témoignages

Syndicat Mixte des Basses Vallées Angevines et de la Romme - Jean ROUSSELOT, Directeur - Présentation des enjeux liés à l'eau sur le territoire et des leviers d'action - 2 décembre 2019

Agrocampus Ouest, École du Paysage d'Angers - Hervé DAVODEAU, Maître de conférences en géographie - « Le paysage en projet : par-delà la conservation » - 3 février 2020

Agence de l'eau Loire Bretagne - Maud COURCELAUD, chargée d'intervention - 6 juillet 2020

Anjou Loire Territoire (ALTER) - Michel BALLARINI, Directeur Général ; **Agence Bouygues Immobilier Anjou Maine - Laurent GOURDON**, Directeur ; **Angers Loire Métropole - Marie CHAMBOLLE**, Directrice de l'Aménagement et du développement des territoires - Table ronde aménageurs/promoteurs : « Vers un rééquilibrage possible entre préservation des ressources naturelles et développement du territoire ? » - 6 octobre 2020

France Nature Environnement - Florence DENIER-PASQUIER, Juriste, Vice-Présidente et membre du Conseil économique, social et environnemental ; **Cabinet Wigwam - Marika FRENETTE**, Architecte-urbaniste – La concertation pour mieux concilier développement du territoire et préservation de l'environnement - 10 novembre 2020

Compagnie nationale des commissaires enquêteurs - Brigitte CHALOPIN, Présidente nationale et garante de la concertation - 8 décembre 2020

Syndicat Aubance Layon Louet - Laurent MOUNEREAU, Directeur ; animateur de la Commission locale de l'eau (CLE) - 29 avril 2020

Christophe LESORT, ancien directeur de l'Agence d'Urbanisme de la Région Angevine et citoyen associé au Conseil de développement - Le cycle de vie d'un projet d'aménagement en 2020 - 3 mars 2020

Jean-Claude CHUPIN, ancien Maire de Montreuil-sur-Loir et ancien Président de la Communauté de Communes du Loir et à ce titre ancien membre de la Commission Départemental des carrières - 28 avril 2020 (Carrières).

Daniel LOISEAU, ancien Vice-Président d'Angers Loire Métropole 2008-2014 en charge du développement économique et de l'emploi et ancien Directeur de la Chambre de commerce et d'Industrie et - 15 mai 2020 (Atoll).

► Visites de terrains

Carrière de Mozé – avec Paul NOUVELON, responsable général des carrières du Groupe NIVET et directeur du site de Mozé et Loïc ROUSSEAU, directeur foncier du groupe NIVET - 4 juin 2020

Carrière de Montreuil-sur-Loir – avec Patrick AUBIN, Directeur d'exploitation des Carrières de Seiches, groupe PIGEON et Président de l'UNICEM, Pascal GALLARD, Vice-Président de la Chambre d'Agriculture et Manon GILLIERS, directrice de la ferme expérimentale laitière et porcine - 8 juillet 2020

Site du Pont Barré, Beaulieu-sur-Layon – avec Alain BERTAUEAU, Directeur de la Ligue de protection des Oiseaux (LPO Anjou), Erwan GUILLOU, conservateur de la réserve Naturelle des Coteaux du Pont Barré, gérée par la LPO Anjou, - Jean-Jacques DERVIEUX, Vice-Président du Syndicat Layon Aubance Louets et membre d'un Syndicat de pêcheurs - 9 octobre 2020

► Ressources documentaires

La ligne de partage des eaux (2013) – Film documentaire de Dominique MARCHAIS – « Ce n'est pas seulement cette ligne géographique qui sépare des bassins versants mais elle est aussi la ligne politique qui relie des individus et des groupes qui ont quelque chose en partage : de l'eau, un territoire, un paysage ».

Consultation des Archives du projet « ATOLL » - dossiers de la Zone d'aménagement concerté du Buisson - Beaucouzé. Sélection des dossiers donnés pour consultation par Cyril BAGNAUD, responsable des Archives vivantes d'Angers Loire Métropole, Cotes 245 W 83-89 ; 358 W 1 -5 ; 358W 5, 10, 11. Période : 1999-2011.



CONSEIL DE
DÉVELOPPEMENT
loire angers

83, rue du Mail - CS 80011 - 49020 ANGERS Cedex 02

02 41 05 51 81

conseil-developpement@angersloiremetropole.fr

conseil-dev-loire.angers.fr

