

Regards sur la Prospective

La lettre interne de la Mission prospective pour le réseau des DDT, des DREAL et du CEREMA

N° 10 - septembre 2016

P. 1 Edito

- Dialogue environnemental et gouvernance des territoires

P. 1 - 2 Prospective thématique

- Une ordonnance réforme le dialogue environnemental
- Démocratie écologique
- La concertation au service de la démocratie environnementale
- Gouvernance sur un volcan
- SPAMP : scénarios pour les aires marines protégées - prospective et concertation

P. 2 - 3 Prospective en Région

- Démocratie environnementale et territoires
- Développement du territoire, environnement et démocratie participative LGV Bordeaux-Toulouse

P. 3 Notes de lecture :

- Formats de l'expression citoyenne
- Paysage et développement durable à la recherche d'une participation créative

P. 4 Agenda

Edito

Dialogue environnemental et gouvernance des territoires : comment associer les citoyens aux prises de décision ?

L'actualité a mis au premier plan la démocratisation du dialogue environnemental qui se traduit aujourd'hui par l'ordonnance 2016-1060 du 3 août. Aux côtés de la démocratie représentative qui garde sa légitimité, la démocratie participative monte en puissance, comme on l'a vu dans le grand mouvement citoyen lié à la COP 21. Les institutions se sont aussi adaptées et concernant l'environnement, en avant-garde sur ce sujet, des structures comme le Comité National de la Transition Ecologique (CNTE) attestent qu'une représentation équilibrée de la société civile est nécessaire. Plus récemment, en partie grâce au numérique, l'intervention directe des citoyens s'est amplifiée. Toutefois, des blocages récurrents apparaissent sur des projets le plus souvent d'aménagement et de tailles diverses. C'est le but de cette newsletter de montrer ces deux facettes sur des exemples précis et d'indiquer les pistes existantes en France et à l'étranger pour progresser dans nos politiques publiques.

Nathalie Cecutti *Cheffe de la Mission Prospective*

Prospective thématique

Une ordonnance réforme le dialogue environnemental

Philie Marcangelo-Leos - 2016 - Article 2 p.



L'ordonnance préparée en application de la loi Macron et «portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement»

a été publiée ce 5 août. La nouvelle procédure de concertation préalable (L. 121-16) ouvre le champ de la participation du public en amont à tous les projets, plans ou programmes soumis à évaluation environnementale (hors champ de la commission). Cette concertation est toutefois facultative, contrairement à celle du code de l'urbanisme prévue en son article L. 103-2 pour un certain nombre de projets et vis-à-vis desquels l'ordonnance prévient tout doublon. Sous réserve de respecter un certain nombre d'obligations minimales en termes de durée (de 15 jours à 3 mois), de compte-rendu et de publicité, cette concertation pourra être organisée à l'initiative du maître d'ouvrage lui-même ou si la personne publique autorisant le projet ou approuvant le plan le décide. Il reviendra donc au maître d'ouvrage et aux autorités publiques locales «d'apprécier le contexte local dans lequel s'insérera le projet avant de décider d'organiser ou pas une concertation préalable».

[en savoir +](#)

[texte de l'ordonnance](#)

Démocratie écologique - L'environnement au cœur de la citoyenneté et des institutions

Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme - 2012 - Note 12 p.

Une adaptation de nos régimes politiques s'impose car nos systèmes démocratiques et les principes régissant l'organisation de nos sociétés ont été conçus avec la perception d'un monde sans limites, aux ressources inépuisables. Or ce contexte a évolué, il devient urgent de prendre en compte les enjeux environnementaux auxquels nous sommes confrontés et d'y trouver une réponse. Pour cela, les composantes de nos démocraties, les citoyens et leurs représentants, ont plus que jamais aujourd'hui et pour demain un rôle à jouer pour anticiper et éviter les dégradations futures de notre environnement, support de la vie humaine.

[en savoir +](#)



La concertation au service de la démocratie environnementale

Bertrand Pancher - 2011 - rapport 178 p.

Ce rapport analyse l'évolution des pratiques constatées dans l'histoire récente des décisions environnementales et des possibilités réelles de nouvelles avancées, et en a tiré des conclusions. Les propositions exprimées sont donc pragmatiques et immédiatement applicables. En effet, les concitoyens souhaitent s'appropriier les décisions qui les concernent directement. Les élus ont aujourd'hui bien plus qu'avant besoin de comprendre et de s'appuyer sur l'expertise « d'usage » des citoyens regroupés en organisations pesant de plus en plus sur la vie publique. Les grands organismes d'expertises s'ouvrent aux sciences sociales et s'entourent de représentants de la société civile.

en savoir +



de la pensée de l'action et d'autre part, la remise en question des modes de gouvernement et du rôle de l'Etat dans la conduite des affaires publiques. Ainsi sous l'injonction internationale à la participation, de nouvelles modalités de gouvernance (partagée, privée, communautaire) vont se dessiner. Le Mexique n'est pas exempt de ces remises en question et ses nouvelles orientations stratégiques pour l'environnement en général et les aires naturelles protégées en particulier, se concentrent notamment sur la « gouvernance ».

en savoir +

SPAMP : scénarios pour les aires marines protégées - prospective et concertation

Sébastien Treyer - 2011 - Rapport 88 p.



Gouvernance sur un volcan. Controverses, arrangements et reconfiguration ... (Le Nevado de Toluca)

Clotilde Lebreton - 2015 - Thèse 331 p.

Instruments phares des politiques de conservation depuis 150 ans, les aires naturelles protégées (ANP) atteignaient 206585 unités en janvier 2015. Si leur rôle dans le maintien de la biodiversité et les services écosystémiques a été mis en évidence dans différentes études, ces espaces continuent de faire l'objet de nombreuses controverses tant d'un point de vue écologique (représentativité des écosystèmes, superficie protégée inadaptée, etc.) que sociopolitique (impacts sociaux, régime de gouvernance, etc.). La reconnaissance du coût social imposé aux populations locales par les modèles de gestion dits « excluants » (les Parcs Nationaux) a conduit à l'adoption progressive de modèles de gestion « intégrés » (les Réserves de Biosphère) à partir des années 1970. Cette évolution est à mettre en parallèle avec d'une part, l'émergence au XXème siècle de l'environnement comme catégorie politique



Le projet vise à accompagner les missions de création de parcs naturels marins pour réussir le double défi de tenir le cap d'objectifs environnementaux et d'animer un dialogue « territorial » sur un espace marin où les interactions entre usagers, modes d'appropriation et relations aux écosystèmes diffèrent largement des expériences de concertation pour des espaces protégés à terre. Avec le rôle majeur joué par les processus de concertation, les équipes gestionnaires d'aires protégées doivent tenir le double rôle d'animateur du dialogue territorial et de porteurs d'enjeux environnementaux. Ce projet de recherche - intervention fait l'hypothèse que la capacité à structurer dans la concertation la discussion sur des objectifs à long terme, constitue une compétence utile pour ces équipes. Les résultats attendus consistent à produire des matériaux prospectifs (scénarios, études de tendances, cartes...) directement utilisables par les gestionnaires d'espaces protégés concernés (les parcs marins), mais aussi diffusables plus largement aux équipes de gestion impliquées dans la protection des milieux naturels à travers des publications méthodologiques.

en savoir +

Prospective en région

Démocratie environnementale et territoires : un bilan d'étape

Rémi Barbier, Corinne Larrue, - 2011 note d'analyse - 39 p.

Cette analyse dresse un bilan d'étape de la démocratie environnementale, à partir d'un choix de références centrées sur les problèmes territoriaux de gestion des ressources et de maîtrise des risques et nuisances. Les auteurs reviennent d'abord sur la genèse et la diversité des fondements normatifs de la participation puis précisent les contours respectifs de la démocratie environnementale et de la gestion concertée de l'environnement. Ils s'attachent ensuite au fonctionnement concret de la



participation à travers, d'une part, la présentation de trois formes de participation (commissions, débats publics et jurys de citoyens) et, d'autre part, l'analyse de leurs effets sur les acteurs de la décision environnementale. Enfin, ils mettent en débat la démocratie environnementale, en montrant notamment son encastrement irréductible dans une gestion concertée avec laquelle elle entretient des rapports complexes.

en savoir +

Développement du territoire, environnement et démocratie participative : le cas de la LGV Bordeaux-Toulouse

Élodie FERZIN - 2013 - Thèse - 334 p.

Comme partout en France, l'idée de démocratie participative est largement valorisée dans les discours politiques. Des procédures dans lesquelles les citoyens ordinaires sont impliqués se multiplient au sein de différentes administrations, à des échelons territoriaux variés et sur des thématiques de plus en plus nombreuses. Agen n'échappe pas à cette tendance et ses projets se développent dans un contexte



en savoir +

dit «participationniste». Le poids de l'«impératif délibératif» dans l'action étatique se traduit par une injonction à participer venue d'en haut de l'État, et se manifeste par l'instauration de critères de financements pour les projets locaux. Aussi, «faire participer» renvoie tout autant à un enjeu d'innovations politiques en termes de pratiques démocratiques locales qu'à un impératif budgétaire afin d'obtenir des subventions. En ce sens, l'administration municipale agenaise, pour faire face à cette double injonction participative, venant à la fois du programme politique porté par le maire et des projets financés par l'État, doit renforcer ses compétences en termes de concertation.

Notes de lecture

Formats de l'expression citoyenne dans les procédures locales de concertation en environnement : une comparaison européenne

Laurence Monnoyer-Smith - Université de technologie de Compiègne - 2012 - rapport - 154 p.

Apport de fond ou de forme

Ce rapport cherche à dépasser la dichotomie entre les travaux relatifs aux dispositifs en face-à-face et les travaux portant sur les dispositifs électroniques, à distance. Pour explorer ces aspects et ce contraste, ce document propose une approche européenne comparée des formes de l'expression citoyenne dans les concertations environnementales locales et un état de l'art des questionnements transversaux à cette recherche.

Mots clés

Expression citoyenne, assemblée participative électronique, débat public, environnement et participation, le « faire participer », collectivités locales ; enquête ; concertation ; technologie de l'information et de la communication ; Europe ; Ivry sur seine.

Présentation : Ce travail de recherche propose de mettre en regard trois types de débats publics organisés à l'échelle nationale et internationale pour comprendre la manière dont les procédures de débats, dans leur volet en ligne et hors ligne, participent à la configuration des publics et à leur mode d'expression au sein des dispositifs. Cette étude ne se réduit pas à une analyse des contraintes que les procédures peuvent faire peser sur les acteurs mais cherche à mieux comprendre comment ces derniers s'en saisissent, construisent leur participation, voire détournent le dispositif pour mieux agir et se faire entendre. Parmi les trois procédures participatives analysées, deux s'inscrivent dans le cadre de projets européens et deux comportent une dimension en ligne (débat sur Internet) importante :



- l'Assemblée Participative Electronique organisée à Poitiers en 2008 dans le cadre du projet européen IDEAL-EU1 ;
- la conférence de citoyens sur le changement climatique World Wide Views on Climate Change, organisée dans le cadre des négociations internationales sur le climat, en vue de la préparation du sommet de Copenhague de décembre 2009 (COP15) ;
- le débat public organisé par la Commission Nationale du Débat Public sur l'usine de valorisation énergétique d'Ivry-sur-Seine (CPDP Ivry).

en savoir +

Paysage et développement durable : à la recherche d'une participation créative

Centre d'études et de Recherches Internationales et Communautaires, Aix-Marseille Université, CNRS, Université de Pau, Université de Toulon - 2014 / 2015 - rapport - 134 p. et 77 p.

Apport de fond ou de forme

Ce projet a souhaité explorer les enjeux présents et futurs du lien entre paysage et développement durable, à travers deux axes de travail : une évaluation des expériences de participation dans le champ du paysage ainsi qu'une réflexion sur l'émergence d'une participation créative. Il s'agit de solliciter l'imaginaire et l'imagination des citoyens pour proposer des solutions comme forme nouvelle de participation favorable à la mise en œuvre à l'échelle territoriale de la Convention européenne du territoire (2000). L'objectif a été d'obtenir de meilleures décisions qui sont donc susceptibles d'être mieux acceptées voire complètement appropriées.



Paysage et développement durable : à la recherche d'une participation créative



Mots clés

Gouvernance ; participation ; aménagement du territoire ; aménagement de l'espace ; urbanisme citoyen ; parc naturel ; paysage ; politique publique ; retour d'expérience.

Présentation : Dans un contexte de mutations environnementales, urbanistiques..., et plus largement sociétales, le projet de recherche vise à interroger la démarche participative dans le champ du paysage et du développement durable, dans l'esprit de la Convention européenne du paysage. Deux axes de travail sont retenus : une analyse/bilan d'expériences de participation ainsi qu'une réflexion sur la participation créative. Celle-ci est entendue comme la combinaison d'un processus et d'un acte créateur, pour réaliser une production à la fois nouvelle et adaptée au contexte, mettant l'accent sur le désir et le pouvoir d'agir collectif. Des initiatives, associatives comme institutionnelles, hors cadre, parfois très éphémères, foisonnent dans les territoires, mais sont encore peu lisibles par l'acteur public. Elles constituent les ferments d'une participation nouvelle et favorisent le croisement des regards et des pratiques, le dialogue, la production de solutions adaptées aux besoins et aux désirs avec l'objectif d'impulser de nouvelles perspectives pour la démocratie locale. De ce retour d'expériences conduites autour du paysage, un modèle de recherche-action propose les conditions pour rendre opératoire le concept de participation créative.

Tome 1

Tome 2

Agenda

■ jeudi 17 et vendredi 18 novembre 2016

Limoges - Colloque

Au-delà des dispositifs institutionnels : quelles formes alternatives de participation à la démocratie de l'eau ?

[en savoir +](#)

■ FORMATION 2016 - La mise en action de la prospective territoriale

12 et 13 septembre CVRH de Nantes

4 et 5 octobre CVRH de Clermont-Ferrand

13 et 14 octobre CVRH de Nancy

[en savoir +](#)

Dates du réseau à retenir

4 Octobre 2016 - Tour Séquoia salle R1C à la Défense : Séminaire de prospective territoriale organisé par le CGDD

Thème : « Dialogue environnemental et gouvernance des territoires : comment associer les citoyens aux prises de décision ? ».

Inscription : prospective.dir.dait.dterso@cerema.fr

Cette lettre est un document interne de la Mission prospective (CGDD/DDD) destiné prioritairement aux correspondants Prospective en DREAL, DDT et dans le RST. Sa diffusion est libre.

[Intranet du CGDD](http://intra.cgdd.i2/le-reseau-de-prospective-territoriale-r1453.html) <http://intra.cgdd.i2/le-reseau-de-prospective-territoriale-r1453.html>

Maîtrise d'ouvrage

Nathalie CECUTTI

Responsable de la Mission prospective

Halvard HERVIEU

Adjoint à la responsable

CGDD - Mission prospective

Tour Séquoia

92055 La Défense cedex

tél. 01 40 81 35 57

Conception et réalisation

Dado KANDE

Chargée d'études Aménagement et Économie

Patricia CAUVEL

Chargée d'études Aménagement

Groupe Territoire Prospective Évaluation

CEREMA Sud-Ouest

Département Aménagement, Intermodalité, Transport

Rue Pierre Ramond - CS 60013

33166 Saint Médard en Jalles Cedex

tél. 05 56 70 66 62

www.dterso.cerema.fr

Ministère de l'Environnement
de l'Énergie et de la Mer
Commissariat Général au Développement Durable