

*Communauté française de Belgique*

Faculté universitaire des Sciences agronomiques de Gembloux

# Méthodologie d'un projet de recherche

Regards sur la participation du public dans  
les domaines de l'aménagement du territoire  
et de l'environnement

Présenté par Emilie DROEVEN  
Promoteur: Claude FELTZ

Année académique 2005-2006

# Méthodologie d'un projet de recherche : Plan

## I Réflexions théoriques autour du concept de participation

1. Le constat d'une demande sociale pour une gestion démocratisée de l'environnement et du territoire
2. Les arguments en faveur de la participation en aménagement et en environnement
3. Les écueils et dilemmes de l'ouverture participative
4. De nombreuses définitions de la participation
5. Trois familles de mécanismes participatifs
6. Un cadre général d'analyse des mécanismes participatifs

## II Aspects juridiques de la participation du public dans le domaine de l'environnement et de l'aménagement du territoire

# I.1. Le constat d'une demande sociale pour une gestion démocratisée de l'environnement et du territoire

- demande pour davantage de transparence et d'information
- revendication pour une plus large prise en compte des opinions et des connaissances des citoyens quand il s'agit de prendre des décisions qui touchent leur quotidien
- demande pour plus d'implication et de participation
  - ◆ Phénomène de « capacité à juger par soi-même »
    - > meilleur niveau d'instruction et accès plus aisé à l'information
  - ◆ Perte de confiance vis-à-vis des politiques, syndicats et institutions publiques
  - ◆ Naissance d'une conscience écologique (> médiatisation successive de catastrophes et crises environnementales)
  - ◆ Complexité des décisions  
(haut degré d'incertitude technique, enjeux éthiques)

## 1.2. Les arguments en faveur de la participation en aménagement et en environnement

### Des objectifs multiples et parfois contradictoires de la participation

- 1) L'argument fonctionnel
- 2) L'argument normatif
- 3) L'argument pédagogique
- 4) Les « mauvaises raisons »

## I.2. Les arguments en faveur de la participation en aménagement et en environnement

### Des objectifs multiples et parfois contradictoires de la participation

#### 1) L'argument fonctionnel : la participation utile

*Pour une plus grande efficacité instrumentale ou substantielle du processus décisionnel*

- Un **objectif instrumental** de participation
  - Possibilité d'information et de sensibilisation du public
  - Meilleure acceptation sociale de la décision
  - Pacification des conflits
  - Confiance retrouvée
- Un **objectif substantiel** de la participation
  - Apport de connaissances et d'expertises
  - Multiplication des points de vue
  - Elargissement du champ à des problèmes plus vastes
  - Source de maturation du projet

## 1.2. Les arguments en faveur de la participation en aménagement et en environnement

### Des objectifs multiples et parfois contradictoires de la participation

1) L'argument fonctionnel : la participation utile

**2) L'argument normatif** : la participation de principe

*La participation comme composante d'une gouvernance démocratique de qualité, la participation pour elle-même parce qu'elle constitue une valeur en soi*

- Par extension du nombre d'individus capables d'intervenir efficacement dans la décision collective
- Par extension de la sphère d'action de la démocratie
- Par l'approfondissement de la démocratie au moyen de la délibération (démocratie délibérative)

## 1.2. Les arguments en faveur de la participation en aménagement et en environnement

### Des objectifs multiples et parfois contradictoires de la participation

1) L'argument fonctionnel : la participation utile

2) L'argument normatif : la participation de principe

**3) L'argument pédagogique** : la participation outil d'apprentissage

- apprentissage mutuel grâce au partage d'informations, de données et d'expériences
- meilleure compréhension des positions des autres et de la complexité des sujets abordés
- développement des capacités des citoyens à s'impliquer dans la vie politique et les débats (participation « école de démocratie »)

## 1.2. Les arguments en faveur de la participation en aménagement et en environnement

### Des objectifs multiples et parfois contradictoires de la participation

- 1) L'argument fonctionnel : la participation utile
- 2) L'argument normatif : la participation de principe
- 3) L'argument pédagogique : la participation outil d'apprentissage
- 4) Les « **mauvaises raisons** » de la participation
  - différer les décisions difficiles en instaurant des débats interminables
  - éviter et étouffer les critiques en lançant une procédure de consultation sans réelle intention de tenir compte des résultats
  - répondre à la pression exercée par les pairs à l'échelle internationale en introduisant des mesures purement symboliques
  - diluer les responsabilités pour les décisions difficiles ou impopulaires...

## 1.3. Les écueils et dilemmes de l'ouverture participative

- Des surcoûts potentiels
  - surcoût financier
  - charge de travail supplémentaire pour l'administration
  - temps investi par les participants
- Un ralentissement du processus de décision
  - par introduction de phases supplémentaires dans des processus souvent déjà fort longs
- L'articulation entre « expertise d'usage » et expertise professionnelle, entre « savoirs profanes » et « savoirs savants »
  - risque de relation conflictuelle
- La tension entre représentation démocratique et participation citoyenne

## 1.3. Les écueils et dilemmes de l'ouverture participative

- Le dilemme de la représentativité
  - > nombre limité de participants → représentativité?
  - représentativité politique, statistique et sociologique, géographique...
- Le défi de l'égalité face à une participation socialement sélective
  - > faible implication des populations les plus socialement démunies face aux politiques (jeunes, chômeurs, personnes d'origine étrangère)
- L'expression du syndrome *Nimby* (« *Not in my Backyard* »)
  - > échelle de proximité de la participation (quartier ou commune)
  - risque de voir les intérêts locaux ou personnels prendre le dessus sur les intérêts régionaux et collectifs
- L'émergence d'attentes irréalistes.

## I.4. De nombreuses définitions de la participation

### Plusieurs constats

- La participation recouvre une **large gamme** de procédures et d'instruments qui font référence à des **concepts flous** et **ambivalents**

*participation citoyenne, participation du public, engagement citoyen, discussion, débat, consultation, concertation, ouverture participative, gouvernance délibérative, démocratie participative, conférence de consensus, enquête publique, délibération, budget participatif...*

- Il existe une **grande diversité** dans la définition donnée à la participation tant dans la littérature scientifique que dans les textes réglementaires
- La notion de participation reste **ambiguë**, un concept « **fourre-tout** »

# I.5. Trois familles de mécanismes participatifs

## → Distinction de 3 familles

- 1) les assemblées et conseils d'habitants pour la participation continue aux affaires locales  
(conseils de quartier, commissions consultatives)
- 2) les **dispositifs formels de consultation**, ciblée et limitée dans le temps, accompagnant généralement un projet d'aménagement ou la création d'une infrastructure susceptible de menacer l'environnement  
(enquête publique dans le cadre de la délivrance d'un permis d'urbanisme ou d'environnement pour des projets soumis ou non à étude d'incidence)
- 3) des **mécanismes de participation délibérative**
  - ◆ conférences de consensus
  - ◆ jurys de citoyens
  - ◆ Planungszelle (noyaux d'intervention participative ou NIP)
  - ◆ sondages d'opinion délibératifs...

## I.6. Un cadre général d'analyse des mécanismes participatifs

→ Adoption d'un cadre de travail multidimensionnel construit autour de **5 variables fondamentales**

### 1) le niveau de participation

= le degré de contrôle qu'exercent les personnes sur le processus décisionnel

= portée de l'ouverture participative envisagée et les conditions de passation de pouvoir

Co-décision
Concertation, délibération
Consultation
Information, sensibilisation, communication

## 1.6. Un cadre général d'analyse des mécanismes participatifs

→ Adoption d'un cadre de travail multidimensionnel construit autour de **5 variables fondamentales**

1) le niveau de participation

2) les acteurs concernés et mobilisés

- qui participe?

citoyens individuels

associations et groupes d'intérêts

entreprises privées

parties prenantes d'un projet ou d'une politique en particulier

représentants de l'administration

mandataires politiques

experts scientifiques...

- le rôle qu'adopte chaque personne dans le processus décisionnel

## 1.6. Un cadre général d'analyse des mécanismes participatifs

→ Adoption d'un cadre de travail multidimensionnel construit autour de **5 variables fondamentales**

1) le niveau de participation

2) les acteurs concernés et mobilisés

3) les objectifs poursuivis et effets escomptés

- les objectifs

élaboration d'un projet

adoption d'une loi

formulation de recommandations

résolution d'un conflit...

- les effets escomptés de la participation

apport de connaissance

mise en évidence de valeurs

expression de zone de divergence

consensus...

## 1.6. Un cadre général d'analyse des mécanismes participatifs

- Adoption d'un cadre de travail multidimensionnel construit autour de **5 variables fondamentales**
- 1) le niveau de participation
  - 2) les acteurs concernés et mobilisés
  - 3) les objectifs poursuivis et effets escomptés
  - 4) le domaine ou le sujet abordé
    - degré de connaissance ou le notoriété
    - maturité (sujet neuf ou ancien, opinion définie ou non)
    - complexité / technicité
    - degré de controverse

## 1.6. Un cadre général d'analyse des mécanismes participatifs

→ Adoption d'un cadre de travail multidimensionnel construit autour de **5 variables fondamentales**

1) le niveau de participation

2) les acteurs concernés et mobilisés

3) les objectifs poursuivis et effets escomptés

4) le domaine ou le sujet abordé

5) le moment du processus décisionnel

- conception (élaboration du cadre général, documentation, travail d'analyse)
- définition des objectifs
- prise de décision
- mise en œuvre / exécution
- évaluation
- suivi...

# Méthodologie d'un projet de recherche : Plan

## I Réflexions théoriques autour du concept de participation

## II Aspects juridiques de la participation du public dans le domaine de l'environnement et de l'aménagement du territoire

1. La participation dans les domaines de l'environnement et de l'AT à l'échelon international
2. La participation dans le domaine de l'environnement en droit européen
3. La participation dans les domaines de l'environnement et de l'AT en droit wallon

## II.1. La participation dans les domaines de l'environnement et de l'AT à l'échelon international

Emergence et approfondissement de la participation du public dans les domaines de l'environnement et de l'AT à l'échelon international

Mise en avant systématique du principe d'une démocratie citoyenne en matière d'environnement dans les textes internationaux depuis la Déclaration de Stockholm jusqu'à l'adoption de la Convention d'Aarhus

- ◆ Le Principe 19 de la Déclaration de Stockholm (1972)
- ◆ La Charte mondiale de la nature (1982)
- ◆ La Charte européenne de l'aménagement du territoire (1983)
- ◆ La Charte européenne de l'environnement et de la santé (1989)
- ◆ Le Principe 10 de la Déclaration de Rio de Janeiro (1992)
- ◆ La Déclaration de Sofia (1995)
- ◆ La Convention d'Aarhus (1998)
- ◆ Les Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen (2000)

## II.1. La participation dans les domaines de l'environnement et de l'AT à l'échelon international

La Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus)

- ◆ adoptée le 25 juin 1998, entrée en vigueur le 31 octobre 2001 à l'initiative de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies
- ◆ premier texte international juridiquement contraignant consacrant la participation du public
- ◆ développe **3 piliers** fondamentaux d'une démocratie participative
  - **l'accès du public à l'information** sur l'environnement détenue par les autorités publiques
  - **la participation du public** à la prise de décisions ayant des incidences sur l'environnement
  - **l'accès à la justice** en matière de législation environnementale et d'accès à l'information

## II.2. La participation dans le domaine de l'environnement en droit européen

Deux générations de directives prévoyant à des degrés divers l'association du public aux décisions

- ◆ Directives adoptées avant la Convention d'Aarhus
  - Directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement
  - Directive 96/82/CE du 9 septembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses (Seveso II)
  - Directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996, relative à la prévention et à la réduction intégrée de la pollution (IPPC)
  - ...
- ◆ Directives adoptées pour répondre aux exigences de la Convention d'Aarhus

## II.2. La participation dans le domaine de l'environnement en droit européen

Deux générations de directives prévoyant à des degrés divers l'association du public aux décisions

- ◆ Directives adoptées avant la Convention d'Aarhus
- ◆ Directives adoptées pour répondre aux exigences de la Convention d'Aarhus
  - Directive 2001/42 CE du Parlement européen et du Conseil de l'UE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement
  - Directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement
  - Directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement

## II.3. La participation dans les domaines de l'environnement et de l'AT en droit wallon

Plusieurs procédures prévues et organisées par des textes de droit interne

- ◆ **l'enquête publique** [loi org. AT 29 mars 1962]
- ◆ **la consultation par les commissions**
  - Commission régionale d'aménagement du territoire (CRAT) [1985]
  - Conseil wallon de l'Environnement pour le Développement durable (CWEDD) [1985]
  - Commissions consultatives communales d'aménagement du territoire (CCAT) [1984 puis 1989]
  - Commissions locales de développement rural (CLDR) [1991]
- ◆ **la réunion de concertation** [1985]
- ◆ **la consultation populaire communale** [1999]
- ◆ ...



*Merci de votre  
attention*

