

PRÉFACE

par Laurence Monnoyer-Smith,
commissaire générale au développement durable,
ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer

*Dans une démocratie, il est nécessaire que les gens apprennent
à supporter que leurs sentiments soient outragés.*

BERTRAND RUSSELL [1927]

L'année 2016 est une année riche pour la concertation en France. En effet, suite au drame de Sivens qui avait conduit à la mort de Rémi Fraisse, le président de la République avait appelé, lors de la 3^e Conférence environnementale des 27 et 28 novembre 2014, à accomplir des progrès supplémentaires sur la participation des citoyens dans l'élaboration de la décision publique et avait demandé au gouvernement d'engager un chantier sur la démocratie participative. Un long travail avait alors débuté, d'abord dans le cadre de la commission spéciale du Conseil national de la transition écologique présidée par Alain Richard, puis sous l'égide du Commissariat général au développement durable, pour aboutir à l'ordonnance du 3 août 2016 relative à la modernisation du dialogue environnemental.

Il aura fallu presque deux années, des heures d'échange avec les acteurs associatifs, la Commission nationale du débat public, les commissaires enquêteurs, des représentants des maîtres d'ouvrage, les services des administrations centrales, et la volonté sans faille de la ministre de l'Environnement Ségolène Royal, pour parvenir à faire aboutir ce texte qui, sans révolutionner fondamentalement le droit de la participation en France, l'inscrit encore plus profondément dans notre droit positif. Pour avoir été au cœur du processus d'élaboration de cette ordonnance, je peux sans conteste affirmer que, sans l'injonction présidentielle forte de 2014 et la détermination de la ministre de l'Environnement, il n'aurait pas vu le jour. Car tel est le lot des réformes portant sur l'approfondissement de la démocratie dans notre pays : si l'ensemble des acteurs partage le constat selon lequel les processus décisionnels doivent, tant pour

assurer leur légitimité que leur robustesse, être davantage partagés et concertés, les formes et modalités de la participation citoyenne ne sont rien moins que consensuelles. Au point parfois de vider totalement de leur substance les prémisses normatives dans lesquelles chacun se reconnaît pourtant.

Plus concrètement, chacun trouve une bonne raison pour ne pas se lancer dans un dispositif de concertation : nécessité de simplification des procédures d'autorisation des projets, difficultés économiques spécifiques de certains secteurs d'activité (en particulier le secteur agricole, mais pas seulement), exigence de compétitivité dans un contexte de mondialisation, revendications de certaines institutions à constituer le lieu privilégié de l'échange démocratique (Parlement, OPECST, CESE(R), certaines ONG, etc.)... Tout en déplorant régulièrement, sans doute abusivement, la faible qualité du débat démocratique institutionnalisé.

Il aura fallu que des acteurs particulièrement efficaces se mobilisent, comme les ONG environnementales, les réseaux de think tanks et de professionnels tel l'Institut de la Concertation et de la participation citoyenne, des intellectuels engagés et une ministre convaincue, pour défendre pied à pied une réforme qui apparaissait nécessaire dans notre système démocratique.

Car enfin, qu'est-ce qui se joue dans l'ensemble des pays occidentaux autour de cette question ? Deux enjeux sont particulièrement ressortis de ce travail préparatoire à l'ordonnance du 3 août 2016 et auxquels elle ne répond qu'imparfaitement.

UN ENJEU DE TRANSPARENCE ET DE LISIBILITÉ DANS UN MONDE COMPLEXE

Les parties prenantes engagées dans une concertation divergent sur leur interprétation de la complexité du processus dans lequel elles sont engagées, et en tirent des conclusions toutes deux nocives pour la concertation.

Côté maîtrise d'ouvrage, l'argument le plus communément avancé est celui de la « complexité » (dans le sens d'« inutilement compliqué ») des processus d'autorisation auxquels ils sont soumis par la puissance publique : autorisation loi sur l'eau, autorisation

ICPE, étude d'impact, permis de construire, évaluation environnementale, etc. La multiplicité des documents et études demandés peut en effet constituer un frein à l'entreprise et au projet qu'elle porte et se révéler déprimante pour l'entrepreneur. Ce dernier en vient dès lors assez logiquement à reprocher à l'État de ne faire reposer que sur le porteur de projet le poids de la complexité d'une réglementation qui, à ses yeux, s'alourdit injustement. Toute velléité dans ce contexte de rajouter une étape supplémentaire de concertation dans ce processus apparaît insupportable et tout un chacun peut entendre la revendication sous-jacente à l'argument de la « complexité ». L'objectif de la participation citoyenne à l'élaboration des projets ne doit pas être de rendre la vie impossible aux maîtres d'ouvrage, mais doit viser à ce que *a minima* les externalités sociétales et environnementales du projet ne pèsent pas sur l'écosystème territorial, et *a maxima* que celui-ci soit enrichi de l'expertise citoyenne et contribue à cet écosystème dans une acception pleine et entière de la responsabilité sociétale des organisations, par exemple en souscrivant aux objectifs du développement durable de l'Agenda 2030 des Nations unies.

Côté société civile, cette complexité pose un réel problème de transparence de l'information communiquée par la maîtrise d'ouvrage. Trop souvent, le complexe s'apparente à de l'abscons, rapidement assimilable à des velléités de rétention d'information, voire à de véritables complots masquant les objectifs réels de la maîtrise d'ouvrage. Malheureusement, les exemples de Notre-Dame-des-Landes et de Sivens permettent de conforter cette posture : refus de répondre aux associations, décisions préfectorales attaquées, non-communication de documents, etc., la liste est longue des incivilités, incohérences, et incompréhensions dans les échanges entre parties prenantes.

Ce que nous apprennent les multiples auditions auxquelles a procédé la commission Richard, c'est que nous vivons dans l'illusion webérienne du décisionnisme : « la décision » en tant que telle n'existe pas. À la vérité, tout projet s'inscrit dans un écosystème territorial, historique, économique, juridique, et l'explicitation du fonctionnement de cet écosystème est essentielle pour qu'une concertation se déroule de manière sincère et fructueuse. L'enjeu de transparence correspond ainsi à la nécessité de partager entre acteurs l'ensemble

des contraintes et leur hiérarchisation tant du côté de la maîtrise d'ouvrage que pour la société civile. Il s'agit donc moins de « simplifier », ce qui supposerait la réduction d'une complexité qui fait intrinsèquement partie de notre réalité post-moderne, que répartir la charge de la complexité entre les acteurs, à la mesure de leur capacité de traitement. L'État certainement doit en prendre sa part, j'y reviendrai plus loin. La maîtrise d'ouvrage elle-même doit faire l'effort de pédagogie qui consiste à montrer ses marges de manœuvre, les procédures d'autorisation et d'évaluation auxquelles elle est soumise, et les contraintes économiques qui s'imposent à elle. La société civile enfin doit elle-même être équipée pour entrer dans la complexité des procédures et contribuer à la hiérarchisation des contraintes en explicitant les logiques écosystémiques sociétale et environnementale dans lesquelles s'inscrit le projet.

Le développement du numérique, l'équipement croissant de la société civile et de la maîtrise d'ouvrage en matière de datascience, et la politique nationale de mise à disposition des données doivent pouvoir aider non pas à la réduction de la complexité, mais à sa meilleure appréhension par tous. L'essentiel ici est de ne pas se tromper d'ennemi : il ne s'agit pas de lutter contre la complexité, mais contre l'incapacité dans laquelle nous sommes à nous y adapter. C'est ici que le second enjeu prend tout son sens.

UN ENJEU DE MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE

Point n'est nécessaire ici d'épiloguer trop longuement sur la nécessaire modernisation de l'action publique, tant est régulièrement souligné le besoin d'adaptation de l'État aussi bien à la révolution numérique qu'à l'économie collaborative ou encore à notre modernité réflexive dans le sens que lui donne Ulrich Beck. Deux points seulement peuvent retenir ici notre attention.

Le premier a trait à l'enjeu de complexité précédemment évoqué. La prise en compte progressive des impacts environnementaux dans la législation s'est clairement traduite par une complexification du traitement des dossiers par les autorités (DDT, DREAL, autorité environnementale notamment). Leur adoption au fil du temps fait reporter cette complexité sur la maîtrise d'ouvrage, les autorités

déconcentrées de l'État ne disposant pas des infrastructures et du back-office susceptibles de la prendre en charge. Un enjeu essentiel désormais pour l'administration est de mettre en place ce back-office et l'ensemble de l'infrastructure de données pour mieux accompagner les projets. Un premier pas dans ce sens est l'adoption du « permis unique environnemental » qui rassemble en un tronc commun les autorisations des installations classées (ICPE) et celles des installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA) relevant de la loi sur l'eau. Un second pas sera la mise à disposition prochaine de l'ensemble des données des études d'impact réalisées sur le territoire et de l'ensemble des mesures de compensation afférentes aux projets. La voie est désormais tracée : la création d'une infrastructure de données facilitant les processus d'autorisation sans transiger sur la réduction des impacts environnementaux des projets. Pour autant, il ne faut pas sous-estimer l'ampleur du travail à réaliser, tant la tradition scripturale de notre administration a configuré nos infrastructures informationnelles.

Plus largement, les acteurs étatiques doivent prendre le pli de l'économie de la fonctionnalité, c'est-à-dire, dans une démarche qui pourrait s'apparenter à du design de service à grande échelle, repenser leurs fonctions à l'aune des services à rendre aux usagers au lieu de se concevoir encore trop largement comme une autorité régaliennne au service de l'intérêt général. Ce point mériterait de longs développements et quelques distinctions plus subtiles, mais je me contenterai ici d'en énoncer quelques principes.

Il s'agit pour l'État de tirer les conséquences du fait relativement admis par tous de nos jours qu'il n'est plus en mesure de fixer à lui seul l'intérêt général. Arbitres techniques, politiques et juridiques, les autorités de l'État doivent accompagner l'ensemble des acteurs pour le bon fonctionnement des écosystèmes territoriaux. Ainsi, la livraison d'une autorisation d'exploitation devrait moins être envisagée comme un acte régalien (ce qu'elle est certes) que comme un service d'accompagnement d'un projet pour une bonne insertion sur un territoire. Alerter un maître d'ouvrage sur l'existence de zones humides, sur l'histoire particulière d'un canton, sur sa démographie et ses caractéristiques économiques : cette activité des DREAL, par exemple, s'apparente bien plus à de l'accompagnement qu'à du contrôle, même si ce dernier fait partie du processus.

En passant d'une logique « produit » à une logique servicielle, les agents de l'État changent en réalité de métier, de profil et de besoins en termes d'infrastructure de back-office.

On le voit bien, cela implique des conséquences innombrables en termes tant de structure que de posture. Cela suppose un équipement technique renouvelé et des évolutions organisationnelles difficiles à mettre en place dans un contexte de réformes successives (création des DREAL par fusion des DIREN, DRIRE et DRE ; fusion des DREAL avec la loi NOTRe) et de diminution des effectifs à tous les étages de l'administration et des opérateurs de l'État.

Moderniser l'État, c'est ainsi et surtout considérer que le rôle des agents du service public consiste non pas seulement à contrôler, mais à donner des capacités à l'ensemble des acteurs qui concourent au bon fonctionnement des écosystèmes territoriaux. Nous touchons là un point sensible de notre culture politique singulièrement oligarchique qui fait fi de la modernité réflexive et catégorise encore le monde en sachants et en profanes, les premiers ayant le monopole de l'intérêt général et les seconds étant toujours suspects de « nimbyisme » (de l'anglais *Nimby*, "*Not In My BackYard*", c'est-à-dire « partout ailleurs que dans mon jardin »).

Enfin, le corollaire de ces enjeux brièvement explicités plus haut nous conduit plus globalement à mettre au jour la question de la normativité qui sous-tend le principe de participation citoyenne au processus décisionnel. Là encore, les auditions de la commission Richard sont riches en enseignements. Elles ont dévoilé la formidable aspiration de la société civile à la construction collective de la norme : ce qui se joue à ce niveau est la définition de ce qui constitue un bien commun pour notre société.

J'ai été particulièrement frappée, au cours des discussions lors de l'élaboration précise du texte de l'ordonnance, par les échanges portant sur la définition de la légitimité des parties prenantes à s'exprimer sur un projet. Comment définir l'intérêt à agir d'un collectif d'acteurs face à un projet privé ? Au nom de quoi limiter la liberté d'entreprendre et contraindre un maître d'ouvrage à se soumettre à une concertation alors qu'aucun capital public n'est en jeu ? À une époque où tous reconnaissent la nécessité d'une revitalisation industrielle de notre territoire, la protection des activités agricoles ou encore la lutte contre la désertification d'un territoire, comment

justifier que l'on soumette l'entrepreneur et l'innovateur à une incursion citoyenne sur l'opportunité de la réalisation d'un projet? Les débats ont été vifs au sein de la commission spécialisée du CNTE sur la question. Après d'âpres négociations, il a été décidé que l'intérêt n'était pas constitué si aucuns capitaux publics n'étaient investis directement dans les projets. Les maîtres d'ouvrage ne pourraient être contraints à la concertation si les projets en jeu n'impliquaient pas un investissement public, sauf motif d'ordre public, auquel cas le préfet pourrait l'imposer.

Une autre interprétation, fondée sur une approche en termes de « bien commun », a été en vain défendue par les ONG et les professionnels de la concertation. Elle arguait précisément qu'un projet ne pouvait être pris seul en dehors de son écosystème environnemental et socioéconomique, et que le bien commun que constitue l'environnement est créateur en lui-même d'un intérêt à agir pour les populations concernées par le projet, y compris en dehors de tout investissement strictement d'ordre financier. Cette approche s'inscrit dans la lignée des travaux d'Elinor Ostrom, première femme Prix Nobel d'économie, qui veut associer une gouvernance collective à la gestion des biens communs afin d'en assurer la préservation. Le fond de la querelle est bien de revenir sur la réduction du « bien commun » à l'« intérêt général », ce dernier se limitant souvent à des impératifs économiques.

L'importance des enjeux climatiques et environnementaux remet ainsi sur le devant de la scène de vieilles discussions théologiques qui, d'Aristote à Thomas d'Aquin, cherchent à définir les conditions de la vie bonne. Pour éviter une réédition de « la tragédie des communs », nombre d'ONG et d'intellectuels plaident aujourd'hui pour une gouvernance participative étendue protégeant les ressources environnementales. Il n'est pas exclu qu'à l'avenir, devant le lancinant défi du changement climatique, cette vision des communs ne s'impose, redessinant les contours du principe constitutionnel du droit de propriété.

Il est bien évident que l'ordonnance sur le dialogue environnemental ne saurait répondre à tous ces enjeux. Elle aura permis néanmoins une formidable mobilisation de tous les acteurs et une explicitation des grands défis auxquels le fonctionnement même de notre démocratie doit répondre.

Il faut rendre hommage à tous ceux qui ont accepté de consacrer autant de temps, d'énergie et d'enthousiasme à ces échanges. Et parmi eux, l'Institut de la Concertation et de la participation citoyenne joue un rôle essentiel.

L'ouvrage de Pierre-Yves Guihéneuf constitue une approche constructive au débat sur l'approfondissement des pratiques de participation dans notre société.

D'une part, du fait de son optimisme pragmatique : témoin actif et praticien engagé dans de nombreuses concertations, l'auteur décrit avec précision les avancées de l'institutionnalisation du dialogue environnemental, sans en cacher les limites et les faiblesses, tout en insistant sur son caractère irréversible. Trop souvent, en effet, les recherches portant sur les dispositifs de concertation se focalisent sur leurs faiblesses et l'incomplétude des procédures. La prégnance des approches critiques dans notre pays a tendance à occulter les avancées significatives que nous avons connues ces vingt dernières années, si l'on prend comme référence la loi Barnier qui institue la Commission nationale du débat public. Pierre-Yves Guihéneuf rappelle utilement les étapes franchies depuis cinquante ans et illustre par de nombreux exemples combien sont nombreuses et diversifiées les pratiques de concertation dans les territoires.

D'autre part, son analyse synthétique du rôle des garants, réalisée à partir du travail de recherche-action dans le cadre du projet collectif « Garantir la concertation », indique le chemin à poursuivre pour aller plus loin que ce qui a été édicté dans le cadre de l'ordonnance. En effet, les parties prenantes autour de la table n'ont pas voulu rentrer dans le détail de ce qui a pourtant bien été compris comme un rôle stratégique des procédures de concertation.

Cela s'explique tout d'abord par une volonté affirmée de ne pas s'engager dans la voie de la constitution de ce qui aurait pu s'apparenter à un corps, à l'instar de ce qui existe pour les commissaires enquêteurs, mais aussi par manque de temps et de vision partagée ensuite sur le périmètre de son rôle. Ainsi que le présente fort clairement l'ouvrage, les acceptions, par les garants eux-mêmes, de la nature de leur mission sont loin de faire consensus. Entre l'observation, l'animation, la médiation et l'évaluation, toute la gamme des postures est observable, et toute tentative de réglementation risquerait de se traduire par un plus petit commun dénominateur, fort

préjudiciable à une adaptation pragmatique à la diversité des situations rencontrées sur le terrain. Enfin par la sensation diffuse que s'inventent de nos jours des pratiques nouvelles qui correspondent à la fois à l'évolution des compétences des Régions, à la redéfinition subséquente du rôle de l'État et à la révolution numérique. Ne pas chercher à réglementer ces pratiques paraît donc constituer un sage retrait du législateur face à des innovations sociales en cours.

À cet égard, cet ouvrage propose une ambition, celle du renforcement du recours au « tiers » pour assurer ce que l'institutionnalisation de la concertation ne peut faire à elle seule, à savoir la non-instrumentalisation des procédures par les parties prenantes. Car ne nous y trompons pas, il existe une alliance objective entre les acteurs antisystèmes, qui dénoncent une « démocratie d'élevage » prétendument dévoyée par de pseudo-procédures participatives, et les conservateurs qui en dénie l'efficacité et revendiquent le *statu quo*. Le chemin le plus exigeant et le plus complexe assurément consiste à créer les conditions d'un dialogue environnemental fructueux, à en délimiter le périmètre de pertinence et à s'assurer de la robustesse et de la légitimité des décisions qui s'ensuivent.

Les garants sont, de façon non exclusive bien sûr, un des acteurs déterminants le long de ce chemin difficile. Il convient de les faire monter en compétence et d'en démontrer la pertinence. C'est ce à quoi s'attache particulièrement Pierre-Yves Guihéneuf au sein de l'Institut de la Concertation et de la participation citoyenne. Nous ne pouvons qu'encourager cette disposition d'esprit et le remercier, ainsi que tous ceux qui œuvrent à ces côtés, pour son engagement.

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	7
----------------------	---

PRÉFACE par Laurence Monnoyer-Smith	9
> Un enjeu de transparence et de lisibilité dans un monde complexe	10
> Un enjeu de modernisation de l'action publique	12

INTRODUCTION	19
---------------------	----

I. DIVERSITÉ DES PRATIQUES DE CONCERTATION	27
> Ville et environnement : la mobilisation à l'échelle locale	27
> Ressources en eau : la recherche d'accords pour gérer les communs	30
> Aménagements : le débat pour prévenir les conflits	31
> Sciences et techniques : l'avis des profanes	32
> Politiques de la ville : la participation citoyenne dans les choix publics	34
> Santé : la reconnaissance des usagers	35
> Industrie : le dialogue avec les riverains	36
> Concertations réglementaires et volontaires	38
> La réponse à des demandes sociales	49

II. LA CRITIQUE DE LA CONCERTATION ET LE RÔLE DES TIERS	59
> La critique du processus	60
> A la recherche de repères méthodologiques	66
> Les outils de la garantie	68
> La nécessité d'une garantie active	70
> La question de la confiance	72
> Un suivi attentif et des interventions discrètes	74

III. LA PRATIQUE DES GARANTS AU SERVICE DU DIALOGUE	77
> Un auditeur actif	77
> Artisan du dialogue	79
> Médiateur au service du processus	88
> Gardien de la mémoire	93
> Jusqu'où garantir ? L'épineuse question du lien à la décision	95
> Pour une étude de la décision publique	97

IV. UNE POSTURE DE TIERS	101
> Difficile neutralité	101
> Pour une neutralité active	105
> L'intérêt général : une fausse valeur commune	108
> Qualités humaines et savoir-faire	110

V. LES GARANTS AUJOURD'HUI ET DEMAIN : ESSAI DE PORTAIT COLLECTIF	113
> Développer le recours aux garants	114
> Améliorer les pratiques : le rôle de la formation	116
> L'accompagnement des garants	117
> La question de la spécialisation des garants	119
> « Garantir pour garantir » : le risque d'une perte de sens	121

CONCLUSION	123
-------------------	-----

ANNEXE	127
> Le projet « garantir la concertation »	127

BIBLIOGRAPHIE	129
----------------------	-----