

garantir la concertation

Pierre-Yves Guihéneuf

GARANTIR LA CONCERTATION

Préface de Laurence Monnoyer-Smith

ÉDITIONS *Charles Léopold Mayer*

38 rue Saint-Sabin 75011 Paris/France

Tél. : 01 43 14 75 75/www.eclm.fr

Maison d'édition de la Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'Homme (www.fph.ch), les **Éditions Charles Léopold Mayer** (ECLM) offrent un service éditorial aux acteurs de la transition écologique, sociale et économique. Elles éditent ainsi des ouvrages qui doivent leur permettre de développer, mettre en forme et diffuser leur plaidoyer, autour de quatre grands thèmes : transition vers des sociétés durables, gouvernance légitime et coopérations régionales, éthique et responsabilité des acteurs, information citoyenne.

Les ECLM sont membres de la CoreDEM (communauté de sites ressources pour une démocratie mondiale, www.coredem.info), et de l'Alliance internationale des éditeurs indépendants (www.alliance-editeurs.org).

Vous trouverez des compléments d'information, des mises à jour, l'actualité des auteurs, etc. sur le site www.eclm.fr.

© Éditions Charles Léopold Mayer, 2017

Essai n° 221

ISBN 978-2-84377-203-0

Mise en pages : La petite Manufacture – Delphine Mary

Conception graphique : Nicolas Pruvost

L'auteur

Pierre-Yves Guihéneuf se consacre à la concertation et à la participation depuis la fin des années 1990. Il est garant, accompagnateur de démarches de concertation et médiateur dans le domaine de l'environnement. Il exerce une activité de consultant pour la société coopérative DialTer et il anime des démarches d'échange et de capitalisation d'expériences au sein de l'association Geysier. Il est chargé de cours à l'université de Montpellier et à l'université de Paris-I-Panthéon-Sorbonne. Il est membre de l'équipe de coordination de l'Institut de la Concertation et de la participation citoyenne.

L'Institut de la Concertation et de la participation citoyenne

est un réseau de praticiens de la concertation et de la participation du public. Créé en 2008 par quelques-uns d'entre eux, désireux de partager leurs méthodes et d'améliorer les pratiques, il est indépendant et a pris le statut d'association en 2016. Il rassemble plusieurs centaines de membres : consultants, formateurs, agents de collectivités territoriales, salariés d'entreprises, salariés ou responsables d'associations, chercheurs, citoyens. Tous ont en commun d'intervenir dans des processus de concertation et de participation, que ce soit pour les concevoir, les animer, les évaluer ou y contribuer. L'Institut de la Concertation et de la participation citoyenne milite pour une véritable participation publique et un dialogue entre les parties prenantes, afin d'améliorer la qualité de l'action publique, de favoriser des projets partagés et de renforcer la cohésion de notre société. Pour cela, il organise des groupes d'échange de pratiques, des ateliers de réflexion destinés aux chercheurs et aux praticiens, des rencontres régionales ou nationales. Il développe des projets avec des institutions, des associations et des acteurs économiques afin de créer des espaces de confrontation productifs sur les questions de démocratie et de participation.

Pour en savoir plus : www.institutdelaconcertation.org

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier toutes les personnes qui ont contribué à cette réflexion, notamment ceux qui m'ont fait partager leur expérience de garant, de maître d'ouvrage, de décideur public ou de participant à des concertations : Éric Boisseau, Laurence De Carlo, Patrick Deronzier, Jean-Marc Dziedzicki, Michel Gaillard, Anne-Lise Gibbe, Mélanie Goffi, Laura Michel, Catherine Vourc'h, Philippe Marzolf, Jean-Pierre Richer.

Merci également à ceux qui ont accepté de relire les premières versions de cet ouvrage et de me faire part de leurs commentaires : Gilles-Laurent Rayssac, Clément Mabi, Loïc Blondiaux, Jean-Marie Tasseel.

Merci aux coordinateurs de l'Institut de la Concertation et de la participation citoyenne qui m'ont soutenu dans cette aventure, et notamment à ceux qui ont contribué au succès du projet « Garantir la concertation » : Lucie Anizon, Christophe Beurois et Judith Ferrando. Ma gratitude va également à l'ensemble du comité de pilotage, cité en annexe de ce livre, qui a contribué à la réflexion sur les garants de façon toujours constructive et sans jamais éluder les divergences ; à tous les participants de nos ateliers parfois très animés, ainsi qu'à Ilaria Casillo, Jacques Archimbaud et Alexandra Moreau qui ont activement contribué à concrétiser les propositions que nous avons portées. Je suis également redevable à l'équipe de l'association Arènes qui a réalisé une étude pionnière sur ce sujet dès 2012 et à qui je dois le titre de cet ouvrage. Je reste seul responsable de ces écrits, mais je sais que sans eux rien n'aurait été possible.

Enfin, merci à Laurence Monnoyer-Smith, qui a accepté de préfacier ce livre et qui œuvre inlassablement pour faire progresser les pratiques de concertation en France et faire reconnaître l'utilité des garants.

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.

INTRODUCTION

En franchissant ce samedi matin les portes de la salle municipale de leur petite ville, la plupart des habitants ont en main l'invitation reçue dans leur boîte à lettres : « Ma ville demain : concertation publique sur le projet urbain ». Relayée par le bulletin municipal et par les médias, l'invitation annonçait le lancement d'une dynamique participative de près de deux mois. Un petit livret avait été joint à l'invitation, qui présentait les défis auxquels les habitants devaient s'attendre dans les années à venir : croissance démographique, besoins accrus en logement, expansion des constructions au détriment des espaces naturels et agricoles environnants, évolution de l'emploi et des services... Ces quelques pages illustrées de cartes et de photos faisaient état de paroles d'habitants recueillies dans la rue et dans des lieux publics : besoin d'écoles, de lieux de convivialité, de culture ou de commerces ; remarques sur les projets municipaux en cours ; suggestions à l'égard des élus ; appréciations sur leur cadre de vie...

Les participants se regroupent progressivement autour du café qui leurest offert et s'étonnent de voir des chaises disposées en cercles, mais aucune tribune et pas de micro. Le maire et des membres du conseil municipal sont là, accueillants mais discrets. Au milieu des habitants encore debout, une animatrice introduit le sujet de la réunion : l'enjeu est d'aider les élus à réfléchir au projet urbain de la ville dans un horizon temporel de quinze à vingt ans. Elle rappelle que la réunion se poursuivra toute la journée, qu'un buffet est prévu à midi, qu'il n'y a pas d'exposé ni d'ordre du jour précis. Moment de flottement, les participants s'interrogent du regard (l'invitation précisait qu'il s'agissait d'un forum ouvert et en présentait le principe, mais cela n'avait manifestement pas été bien lu... ou compris). L'animatrice énonce les règles du jeu : le programme des discussions est défini par les participants, chacun est libre de contribuer aux sujets qui l'intéressent, les propositions seront transmises aux élus à la fin de la journée. Elle invite chacun à énoncer les sujets qu'il souhaite aborder au cours de la journée et à se répartir dans les sous-groupes qui vont se constituer. Après quelque hésitation, un habitant se

lance : il veut parler de l'aménagement des espaces publics, envahis par les voitures, insatisfaisants à son goût. Un autre parle de la difficulté pour les jeunes de trouver des logements locatifs. Un troisième évoque la question des transports, un autre la réhabilitation de bâtiments insalubres du centre-ville. Rapidement, les idées affluent et sont affichées sur un mur. Une heure plus tard, la petite centaine de participants présents s'est constituée en ateliers de cinq à quinze personnes qui discutent activement. Les élus locaux se répartissent au sein des groupes : ils ont pour principale consigne d'écouter. La pause de midi est l'occasion de premières appréciations sur le dispositif de dialogue engagé. « Je pensais rester une heure, dit une jeune mère de famille, mais je vais animer un groupe de travail cet après-midi. » « J'ai proposé un sujet de discussion, mais il n'intéresse visiblement pas grand monde, dit un autre, déçu de s'être assis dans un espace de travail et de n'avoir été rejoint par personne. Je me suis joint à un groupe qui aborde une question proche. » L'après-midi, d'autres ateliers s'organisent et, en fin de journée, tous se réunissent en assemblée plénière après avoir examiné la quarantaine de propositions qui est affichée sur les murs. L'animatrice distribue des gommettes de couleur et invite chacun à les coller pour marquer son degré d'accord avec chacune d'entre elles. En quelques minutes, certaines propositions sont plébiscitées, et d'autres reléguées en fond de classement. Comment aller plus loin ? « Nous sommes des profanes en matière d'urbanisme, remarque un participant. Nous devons nous assurer que nos propositions sont réalisables. » L'idée paraît judicieuse. Après discussion, il est convenu d'organiser des ateliers thématiques sur les principaux sujets abordés et d'y associer des experts qui seront invités à commenter la production de l'assemblée : urbanistes, naturalistes, spécialistes des transports, juristes... Trois ateliers seront ainsi organisés en soirée. Ils permettront d'affiner les propositions, qui seront compilées dans un document transmis ensuite au conseil municipal et diffusées à l'ensemble de la population. Qu'en feront les élus ? Cela est laissé à leur appréciation.

Ce processus est illustratif d'une myriade de concertations dites « volontaires », c'est-à-dire impulsées par des acteurs locaux – ici, les élus – en dehors de toute obligation réglementaire. L'animatrice, salariée d'une association locale, a conçu et animé la démarche. Elle est, de fait, la principale garante de son bon déroulement. Elle s'est

réunie avec ses commanditaires à plusieurs occasions avant le lancement des activités, puis en cours et en fin de processus. Elle a également veillé à consulter les participants sur la façon de procéder lors de la deuxième étape de la concertation, ce qui a été apprécié par eux. L'absence de conflit a assuré une certaine sérénité des débats et la démarche n'a pas été questionnée.

Il n'en va pas toujours ainsi. Prenons l'exemple d'une concertation menée autour de la construction d'une ligne ferroviaire à grande vitesse. Le projet mobilise d'importants financements de l'État et des collectivités territoriales. Son élaboration, depuis les esquisses jusqu'à la pose attendue du premier rail, prendra une quinzaine d'années. Si tout se déroule comme prévu.

Compte tenu de son importance, le projet a été soumis à de nombreuses obligations, notamment celle de susciter un Débat public¹, organisé par une autorité administrative indépendante. Cette étape a duré quatre mois et a consisté en une trentaine de réunions, ouvertes à tous et réparties sur le territoire concerné. Des débats ont eu lieu, souvent houleux, qui ont vu se constituer des fronts d'opposition et se mettre en place des pétitions. Des réunions au cours desquelles les participants, depuis le président de Région jusqu'au riverain, ont pu prendre la parole, grâce à un animateur qui a dû faire acte parfois de diplomatie, parfois d'autorité, pour que tous les arguments soient entendus. Les études techniques ont été décortiquées, les plans de financement passés à la loupe. Des argumentaires – pour ou contre le projet – ont été diffusés et la presse a relayé l'agitation qui a parcouru les réunions.

Après ces quatre mois, les pouvoirs publics et le maître d'ouvrage – c'est-à-dire l'entreprise publique en charge des études et de la bonne réalisation du projet – ont rendu leur verdict : l'opportunité de la nouvelle ligne ferroviaire est confirmée. À leurs yeux, les arguments en sa défaveur n'ont pas suffi à remettre en cause son utilité au regard de l'intérêt général. Ils assurent cependant que les principales objections seront prises en compte et donneront lieu à des inflexions du projet initial.

1. On parlera ici de Débat public – avec une majuscule – pour différencier cette procédure particulière des autres débats organisés dans l'espace public.

Après quelques mois de répit, il faut alors mener une concertation dite « post-débat ». L'autorité administrative en charge du Débat public se retire de l'organisation et laisse la main au maître d'ouvrage, mais étant donné le caractère conflictuel du projet, elle décide d'imposer la présence d'un garant qui sera en charge de veiller au bon déroulement du processus. C'est un professionnel de la concertation qui est choisi pour assurer ce rôle. Il n'est pas spécialiste des questions ferroviaires et n'habite pas à proximité de la future voie ferrée : cette double condition est recherchée pour contribuer à son impartialité.

On organise des ateliers thématiques dont l'objectif n'est plus de savoir si le projet doit être mené ou non, mais comment. Ce qui est en jeu : le tracé précis des voies, l'implantation des gares, la place donnée au fret et au trafic de voyageurs, les connexions avec les transports publics existants... Les participants les plus actifs durant la phase précédente, notamment les associations d'usagers des transports, les acteurs économiques et les protecteurs de l'environnement, sont toujours mobilisés. Quelques riverains participent également aux réunions. La concertation s'étend sur plusieurs mois, on rentre dans le détail de ce qu'il convient de faire. Cela n'éteint pas les critiques sur la pertinence du projet, qui reviennent périodiquement, mais celles-ci prennent une place plus réduite qu'auparavant. Même si l'ambiance est moins aux positions tranchées qu'à la recherche de compromis, des participants contestent l'objectivité des dossiers techniques ou les choix stratégiques mis en débat : ils réclament une contre-expertise des études qui leur ont été fournies ainsi que l'organisation d'ateliers sur des points particuliers. Ils menacent de claquer la porte s'ils ne sont pas entendus. D'autres participants prennent la position inverse, critiquent les premiers et demandent que les discussions ne s'éternisent pas afin que les travaux démarrent au plus tôt. Le garant est sollicité pour apporter un arbitrage sur ces points de méthode. Il réunit les participants concernés ainsi que le maître d'ouvrage, propose à chacun d'explicitier ses attentes, cherche des solutions satisfaisantes. Finalement, un consensus est trouvé et la concertation peut se poursuivre.

Ces deux exemples donnent une illustration – loin d'être complète – des pratiques de concertation publique en France. On pourrait

en citer d'autres, mais la diversité est telle – comme on le verra dans le chapitre suivant – qu'il est vain de proposer des archétypes ou des modèles. Les deux cas présentés ici sont donc différents tout en possédant plusieurs caractéristiques communes qui les réunissent manifestement. En premier lieu, ce sont des espaces de dialogue associant des acteurs divers dans leur nature, leurs pouvoirs, leurs connaissances ou leurs rapports au sujet. Ensuite, ce sont des moments particuliers dans un processus décisionnel plus large, ce long cheminement qui part du moment où une préoccupation se fait jour et celui où l'action prend corps sur le terrain. Autrement dit, ils interrogent les pratiques démocratiques, si on considère la démocratie comme une façon particulière de traiter la question des relations entre les citoyens et les décisions qui les concernent. Enfin, ils mobilisent des démarches de dialogue et ils font appel à des tiers extérieurs – une animatrice, un garant – chargés de les concevoir, de les mettre en œuvre ou de veiller à leur bon déroulement.

La concertation a vu sa place dans le paysage réglementaire et institutionnel français se consolider depuis un demi-siècle, gagnant progressivement divers champs de l'action publique, depuis les politiques urbaines et l'environnement jusqu'aux grands aménagements, à la santé, aux choix scientifiques ou aux risques industriels. Certes, elle n'a pas envahi l'intégralité de ces champs et n'a sans doute pas vocation à le faire. Mais elle s'impose, soit comme une obligation, soit comme une possibilité, dans un nombre toujours plus grand de domaines, obligeant les élus, les représentants de l'État, les experts et même les entreprises à modifier leurs façons de décider. Elle se diffuse lentement, rencontrant ici des freins, là des relais. Elle est devenue réglementairement obligatoire dans certaines situations, politiquement incontournable dans d'autres. Pour certains, elle n'est qu'une contrainte, voire un rituel de passage ou un exercice particulièrement retors de communication politique, en tout cas une épreuve dont l'objectif serait d'en sortir le moins transformé possible. Pour d'autres, c'est une possibilité de faire évoluer les modes de gouvernance, d'ouvrir la voie à l'amélioration des projets et des politiques publiques, à la montée en compétence des participants, à la création de liens durables entre les citoyens, ou encore un moyen de mieux faire comprendre aux citoyens les difficultés d'une décision légitime dans une société complexe et incertaine.

Polymorphe, évolutive et très imparfaite, la concertation s'incarne en premier lieu sur le terrain. Elle y est en permanence interprétée et y passe quotidiennement l'épreuve du feu. Même si elle s'ancre dans des réflexions politiques, stratégiques ou philosophiques, elle est d'abord jugée à l'aune de ses effets concrets.

Très imparfaite? Sans doute, mais des progrès sont en marche. D'importants efforts ont été menés depuis les années 1990 pour tirer des enseignements des expériences menées. C'est un domaine qui donne lieu à des formations, des études, l'émergence de nouveaux métiers. Enjeu politique et sociétal, la concertation est également devenue un domaine professionnel et un champ de recherches. L'un des objectifs de ses promoteurs, on le verra plus loin, est au moins d'éviter les dévoiements – ce qui aujourd'hui n'est pas encore acquis – et si possible de tirer vers le haut l'ensemble des pratiques menées sur le terrain.

Dans cette perspective, l'apparition de garants constitue une étape importante. Non pas qu'ils soient pléthoriques, leur nombre étant encore limité, mais parce que la réflexion sur la nécessité de « garantir » la concertation, c'est-à-dire de faire en sorte que les conditions soient réunies pour que se mette en place un dialogue utile, loyal et efficace au service de la décision publique, oblige nécessairement à une réflexion sur l'effectivité et sur le sens de cette démarche.

La question aujourd'hui n'est plus d'être pour ou contre la participation des citoyens et des parties prenantes dans les choix publics. Depuis plusieurs décennies, cette pratique s'est enracinée dans la loi et les usages, portée par les attentes de différentes catégories de population. Il s'agit de savoir à quelles décisions la concertation doit s'appliquer, dans quelle mesure et à quelles conditions elle peut répondre aux enjeux contemporains, par exemple améliorer l'efficacité de l'action publique, contribuer à de meilleures décisions, participer à une gouvernance plus démocratique ou encore donner plus de pouvoir aux citoyens. Plus précisément, quels types de concertations sont susceptibles de répondre à ces attentes et quelle place la procédure – le dispositif de dialogue choisi et sa mise en œuvre – joue-t-elle dans l'obtention de ces résultats?

Plus précisément encore, quelles fonctions les garants peuvent-ils remplir pour améliorer cette procédure et la rendre efficace? Je défends ici l'idée que leur présence pourra être porteuse

d'améliorations sensibles, sous réserve que des moyens appropriés y soient consacrés. Après avoir, depuis le début des années 1990, considérablement affiné les processus de concertation, capitalisé des enseignements méthodologiques et amélioré la formation des praticiens, il faut engager une étape supplémentaire qui consisterait à développer ce que le sociologue Loïc Blondiaux appelle une « institution du tiers ». Il faut encourager l'intervention de personnes extérieures chargées de veiller au bon déroulement des processus de dialogue, les « équiper » méthodologiquement au moyen de formations, d'échanges permanents et de mises en réseau pour qu'elles remplissent ce rôle difficile. Il faut enfin préciser leurs conditions d'intervention grâce à un cadre réglementaire adapté. Autrement dit, il faut inscrire leur action dans la durée, y consacrer des moyens, demander à des acteurs publics et associatifs de veiller à ce que l'ensemble de ce dispositif fonctionne au mieux et se perfectionne en tirant des leçons de l'expérience.

Le débat sur les méthodes de concertation et sur les moyens de les garantir ou de les améliorer est loin d'être accessoire. Les méthodes sécurisent les processus de dialogue et rendent crédibles leurs résultats. L'important est évidemment de ne pas les figer, ni de tomber dans un excès de procédure ou de les déconnecter d'un questionnement sur la visée politique des dispositifs de concertation. Ces tiers extérieurs que sont les garants doivent faire preuve non seulement de compétences en matière de méthode de concertation, mais également de sens politique et de principes éthiques.

Le premier chapitre de ce livre montre comment se sont développées les pratiques de concertation dans la société française au cours des dernières décennies et à quels défis elles tentent de répondre. Il apprendra peut-être peu de choses aux spécialistes du sujet, mais il permet de préciser ce qui est entendu ici par « concertation », de bien comprendre la diversité des champs qu'elle recouvre et en même temps de distinguer ce qui n'en est pas, de mon point de vue au moins. La question n'est pas superflue quand on considère les malentendus dont le mot est porteur.

Le deuxième chapitre présente les critiques dont la concertation fait l'objet, en particulier celles portant sur la méthode, et comment les garants sont apparus. Dans les chapitres 3 et 4 est abordée la question de leur rôle ainsi que des conditions de leur efficacité

et de leur légitimité. On verra que ces aspects donnent lieu à des discussions et que celles-ci sont révélatrices des enjeux posés par la concertation. Le chapitre 5 explore quelques pistes d'action, largement inspirées d'un travail collectif mené par différents acteurs de la concertation, présenté en annexe.

L'objectif de ce livre est d'ouvrir une réflexion sur le cadre de la concertation en tant que condition nécessaire, même si elle n'est pas suffisante, d'un véritable dialogue. Il est certain – de mon point de vue – que les garants peuvent contribuer à améliorer ce cadre. Il est également certain qu'ils ne pourront rien faire sans la complicité active d'autres acteurs également désireux d'améliorer la conduite de l'action publique, du citoyen au décideur.

I. DIVERSITÉ DES PRATIQUES DE CONCERTATION

*Le pouvoir existe quand les hommes agissent ensemble ;
il s'évanouit quand ils se dispersent.*

PAUL RICŒUR (1961)²

Les pratiques de concertation et de participation citoyenne se sont largement développées au cours des dernières décennies. Ce mouvement est international et concerne de nombreux domaines de la vie publique : environnement, aménagement, urbanisme, santé, risques industriels... Dans certains secteurs, comme ceux de l'environnement et des aménagements, la nécessité d'ouvrir des espaces de participation à la société civile est largement reconnue dans les discours des acteurs publics. Depuis le Sommet de la Terre, organisé en 1992 par les Nations unies, qui a promu la participation du citoyen dans les questions d'environnement, jusqu'à l'émergence en France de la notion de « dialogue environnemental » lancée par le gouvernement en 2015, les institutions publiques se sont saisies de cette question au point que le discours sur la participation a fini par trouver des expressions multiples. Mais il n'en a pas toujours été ainsi.

VILLE ET ENVIRONNEMENT : LA MOBILISATION À L'ÉCHELLE LOCALE

On évoque fréquemment la fin des années 1960 comme la période durant laquelle ont été posées de façon concrète les bases

2. Préface à l'ouvrage d'Hanna Arendt *Condition de l'homme moderne*, 1958 (1961 pour l'édition Française).

de la participation des citoyens dans les affaires publiques. Avant cela, dans les années 1930, des unions de quartier avaient émergé, mais c'est en 1963, à Grenoble, que naissent les groupes d'action municipale, qui essaient dans plusieurs autres régions. En 1966, à Roubaix, naît un conflit d'aménagement urbain emblématique, celui de l'Alma-Gare. Pendant plus de quinze ans, il opposera la municipalité à des habitants d'un quartier populaire, donnant naissance à un mouvement associatif qui contestera notamment les savoirs des professionnels de l'urbanisme.

Dans les années 1970, des espaces ruraux restés à l'écart des grands mouvements de modernisation voient émerger des dynamiques locales inspirées du développement « endogène » ou « auto-centré » (on dirait aujourd'hui « ascendant »), c'est-à-dire fondées sur les besoins des populations concernées et les ressources disponibles localement. Largement inspirés par les expériences des pays en développement diffusées par d'anciens coopérants, ainsi que par les acquis de l'éducation populaire, leurs promoteurs affinent des outils, comme le diagnostic partagé.

À la même époque, avec l'appui du ministère de l'Environnement nouvellement créé, des acteurs publics et privés se mobilisent à l'échelle locale autour d'opérations « Rivières propres ». Des propriétaires riverains de cours d'eau, des agriculteurs, des pêcheurs, des naturalistes, des élus locaux et quelques entreprises se réunissent pour nettoyer les cours d'eau des déchets qui s'y accumulent, mais également pour effectuer des travaux d'aménagement et de préservation de la faune et de la flore. Ces petites actions locales sont certes d'une ambition modeste, mais elles permettent de confronter sur le terrain les visions de chacun, de construire collectivement un diagnostic de la situation, de se mettre d'accord sur les problèmes à résoudre et de passer à l'action. Elles suscitent une prise de conscience partagée et se traduisent parfois par des travaux d'une certaine ampleur, comme des installations d'assainissement effectuées par les communes. Sur le plan local, ce sont de petits succès qui mettent en évidence la force des démarches coopératives fondées sur les besoins des acteurs locaux : mise en mouvement des acteurs concernés, mobilisation des savoirs d'usage et de l'expertise locale, décisions publiques et privées mieux coordonnées, réglementations mieux comprises et

mieux respectées, actions finement adaptées aux spécificités du contexte. Dans une circulaire en date du 5 février 1981, le ministère de l'Environnement invite les préfets à multiplier ces expériences en établissant entre la puissance publique et les acteurs des territoires des « contrats de rivières ». Il souligne que leur succès dépend du « large consensus local » qui permettra de réunir les riverains, les communes et les entreprises. Il recommande cependant d'éviter leur mise en œuvre autour de fleuves importants car la mobilisation concernerait alors un trop grand nombre de partenaires, ce qui rendrait difficile l'obtention d'un accord entre eux. Une frilosité méthodologique peu justifiée dont l'État se débarrassera une dizaine d'années plus tard en transposant le dispositif sur de vastes périmètres à travers la mise en place des Schémas d'aménagement et de gestion de l'eau.

Un peu plus tard, la généralisation de l'enquête publique dans le domaine de l'urbanisme traduit dans la loi l'objectif de participation des citoyens aux décisions publiques. La loi du 12 juillet 1983 prévoit d'« informer le public » et de « recueillir ses appréciations, suggestions et contre-propositions ». Un objectif louable, mais qui souffre de sérieuses carences sur le plan de sa mise en œuvre. La première réside dans le fait que l'enquête publique intervient très tardivement puisqu'elle vient quasiment conclure le travail d'élaboration du projet, ce qui laisse penser assez logiquement au citoyen que les jeux sont faits et que son opinion ne pèsera pas de façon sensible. La seconde carence tient à la procédure : le recueil de l'opinion des citoyens est assuré lors de permanences tenues par des commissaires enquêteurs ou grâce à des registres laissés par eux à disposition du public. Les possibilités d'ouvrir des échanges contradictoires sont faibles, voire nulles dans la plupart des cas. Or ce sont ces échanges qui permettent à chacun, grâce à la confrontation d'opinions différentes, de construire sa propre opinion et d'intervenir de façon pertinente dans des dossiers souvent complexes. Sans ces échanges, le citoyen est trop souvent découragé par la documentation qui est mise à sa disposition, qu'il juge trop technique et peu accessible, souvent fragmentaire et partielle car établie par le promoteur du projet. De ce fait, la part de la population qui participe effectivement aux enquêtes publiques restera limitée en nombre.

RESSOURCES EN EAU : LA RECHERCHE D'ACCORDS POUR GÉRER LES COMMUNS

Le début des années 1990 donne un nouvel élan aux dynamiques de concertation. En janvier 1992, la loi sur l'eau instaure les Commissions locales de l'eau, organes décentralisés composés d'élus, de représentants de l'État, d'usagers, de professionnels et d'associations. Elles sont chargées de faire des propositions en matière de gestion et de protection des ressources en eau, ces propositions trouvant ensuite une traduction en termes de réglementation et de financement public. Elles initient des concertations sur de vastes territoires, fréquemment plusieurs dizaines de communes. Leur objectif consiste à gérer au mieux les divergences d'intérêts et à faire en sorte que les décisions ultérieures soient mieux comprises et mieux suivies d'effets. Cela revient à rechercher un consensus le plus large possible, ce qui, à son tour, impose dans la pratique de limiter le nombre de participants.

Comment mobiliser un ensemble relativement réduit de personnes sur des territoires étendus ? Le choix qui est fait alors est de passer par des représentants de collectifs structurés : associations, organisations professionnelles, collectivités territoriales, services de l'État. Tous disposent d'une compétence, d'une responsabilité ou d'un intérêt à défendre dans ce domaine. C'est ce qui vaut à ce type de concertation d'être souvent appelée « concertation de parties prenantes », les parties prenantes (*stakeholders* en anglais) étant des collectifs porteurs d'intérêts catégoriels. Les citoyens à titre individuel ne sont pas concernés ou ne le sont que de façon marginale, au travers par exemple de réunions publiques d'information. Il faudra attendre les années 2000 pour que les choses commencent à changer.

La même année 1992, la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement réunie à Rio de Janeiro lors d'un Sommet de la Terre affirme dans le principe 10 de sa déclaration finale que « la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés ». Elle fixe un cadre et définit les devoirs des États en matière d'information du public, jugée comme une étape indispensable de la participation.

AMÉNAGEMENTS : LE DÉBAT POUR PRÉVENIR LES CONFLITS

À la même époque et après une décennie traversée par de grands conflits d'environnement, par exemple à propos de centrales nucléaires, de trains à grande vitesse ou d'aménagements fluviaux, l'État français propose une nouvelle procédure de concertation, dont l'un des objectifs est de trouver un espace d'expression aux contestations citoyennes. Inspirée par une expérience québécoise³, la circulaire Bianco vise à définir les « conditions d'un débat transparent et démocratique pour la conception et la réalisation des grandes infrastructures décidées par l'État ». En clair, il s'agit de promouvoir des débats ouverts au public avant tout grand projet d'aménagement. L'outil de cette politique sera mis en place en 1995 avec la création de la Commission nationale du Débat public (CNDP), qui deviendra autorité administrative indépendante en 2002.

Le Débat public – au sens où l'entend la CNDP – vise à pallier deux carences de l'enquête publique : d'une part, il intervient bien plus tôt dans le processus décisionnel, en principe à un moment où il existe encore des choix déterminants à faire et non pas quand ceux-ci ont été finalisés ; d'autre part, il suscite des échanges directs entre les participants, partant du principe que c'est la confrontation des opinions qui permet à chacun de se construire un avis propre. Le Débat public diffère également de la concertation menée par les Commissions locales de l'eau. D'une part, il met en scène, aux côtés des pouvoirs publics et des organisations locales, les citoyens à titre individuel. D'autre part, il ne cherche pas à rapprocher les points de vue ni à co-construire des projets, mais plutôt à expliciter les divergences d'opinion et à mettre en lumière les arguments des uns et des autres afin de permettre une décision plus éclairée de l'autorité publique. Il ne part pas non plus d'une page blanche, mais d'un projet déjà dessiné, même si toutes ses caractéristiques ne sont pas établies. Enfin, il se déroule dans un temps court, de l'ordre de quelques mois.

3. Celle du Bureau des audiences publiques pour l'environnement (BAPE).

Ces caractéristiques font du Débat public une procédure différente de nombre de concertations environnementales dont le but est d'assurer une meilleure coordination de multiples décideurs publics et privés. Son objet n'est pas de rechercher des accords, mais de faire connaître et d'améliorer un projet en partie déterminé, parfois d'en questionner l'opportunité.

Le Débat public concerne les grands projets d'infrastructure, mais il a donné lieu à une production méthodologique qui s'est largement diffusée au-delà de ce champ particulier. Par exemple, ses trois grands principes ont inspiré nombre de concepteurs de concertations, y compris à petite échelle : la transparence (les informations données doivent être claires, complètes, précises et facilement accessibles), l'argumentation (le nombre de personnes exprimant une même opinion importe peu, c'est le poids et la force des arguments qui construisent un dialogue collectif) et l'équivalence des points de vue (chacun, quel que soit son statut, est encouragé de la même façon à participer au débat et tous les points de vue exprimés sont traités de la même manière). Auréolés de la notoriété de l'institution que constitue la CNDP, ces principes novateurs – même s'ils restent souvent des idéaux à atteindre – ont largement contribué à ébranler les pratiques traditionnelles qui tendaient presque naturellement à pondérer les avis exprimés en fonction de la représentativité supposée de leurs auteurs ou de leur statut social.

En 1998, un nouveau pas est franchi au niveau international. Trente-neuf États réunis au Danemark précisent les principes énoncés en 1992 lors du Sommet de la Terre de Rio de Janeiro et signent la convention d'Aarhus, qui porte sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. Cette convention, ratifiée par la France en 2002 (seulement...), définit de façon assez précise les droits des citoyens et les obligations des pouvoirs publics en matière de participation.

SCIENCES ET TECHNIQUES : L'AVIS DES PROFANES

À la même époque, c'est dans le champ des sciences et des techniques que de nouvelles expérimentations apparaissent en France, inspirées d'expériences allemandes, nord-américaines et danoises

datant des années 1970 et 1980. Ce sont les conférences de citoyens. Une conférence de citoyens mobilise un panel d'une à plusieurs dizaines de « citoyens lambda », comme ils aiment souvent se définir eux-mêmes, tirés au sort et présentant une diversité d'âge et de statut social. À ce panel sont posées des questions de politique publique. Les panélistes travaillent sur le sujet durant deux à trois week-ends au cours desquels ils auditionnent des experts et des parties prenantes. Enfin, ils élaborent collectivement une opinion sur la question qui leur est posée et rédigent un « avis », c'est-à-dire un ensemble de constats et de recommandations.

En 1999, une conférence de citoyens est ainsi organisée par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques sur le thème « Les OGM dans l'agriculture et l'alimentation ». D'autres expériences de ce type suivront, par exemple en 2002 sur le changement climatique. En 2009, une conférence de citoyens connue sous le nom de World Wide Views est mise en place simultanément dans trente-huit pays sous l'égide du Danish Board of Technology, un organisme public danois, transformé en fondation en 2012. Son objectif était de contribuer à la conférence de Copenhague sur le changement climatique en y faisant entendre la voix des citoyens. En France, toujours en 2009 mais dans un autre domaine, trois panels citoyens sont constitués à Marseille, Rennes et Strasbourg dans le cadre des États généraux de la bioéthique. En 2013, un panel national est mis en place par le Comité consultatif national d'éthique sur la fin de vie. En 2015, à l'occasion de la Conférence sur le climat qui se tient à Paris, une nouvelle édition du World Wide Views est mise en œuvre : le « Débat citoyen planétaire sur le climat et l'énergie » mobilise quelque 10 000 citoyens au cours de 97 débats organisés simultanément dans 76 pays et débouche sur une série de recommandations⁴.

Parallèlement à ces initiatives de portée nationale ou internationale, le dispositif est reproduit à une échelle régionale ou même locale autour de projets de traitement des déchets, de gestion

4. Projet coordonné par le secrétariat de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), la Commission nationale du Débat Public (France), le Danish Board of Technology Foundation (Danemark) et Missions publiques (France).

de l'eau, de tracés autoroutiers ou de politiques régionales. Ainsi, les conférences de citoyens trouvent progressivement leur place comme une modalité, sinon d'une large participation, au moins d'une délibération citoyenne.

Depuis les années 2000 et 2010, des « ateliers » ou des « forums » s'inspirent des conférences de citoyens tout en allégeant la procédure. Ils en gardent le principe : mobiliser des « citoyens ordinaires » qui participent à titre individuel, qui reçoivent des éléments d'information sur un sujet donné et qui sont chargés de formuler collectivement des propositions au terme d'une délibération entre eux. Le temps qu'ils y consacrent est plus limité, passant de trois week-ends à une journée, voire deux. Mais le nombre de panélistes s'accroît, dépassant parfois la centaine.

Gestion des biens communs et de l'environnement, grands aménagements, projets d'urbanisme, sciences et techniques : ces domaines de l'action publique ont été moteurs au cours des dernières décennies dans l'émergence de dispositifs de concertation. Le panorama serait cependant très incomplet sans une incursion dans d'autres domaines : ville, santé, industrie.

POLITIQUES DE LA VILLE : LA PARTICIPATION CITOYENNE DANS LES CHOIX PUBLICS

Dans le domaine de la ville, la trajectoire historique est principalement celle de la démocratie participative, née dans les années 1960. Elle se décline sous diverses modalités. La première est celle des dispositifs pérennes, comme les conseils de quartier, les conseils de développement, les conseils citoyens ou autres assemblées dont les membres sont en nombre limité, nommés généralement pour plusieurs années et consultés à propos des choix politiques à effectuer. La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable des territoires de 1999, dite « loi Voynet », crée ainsi les conseils de développement. Trois ans plus tard, la loi relative à la démocratie de proximité, dite « loi Vaillant », introduit les conseils de quartier dans les communes de plus de 80 000 habitants.

La deuxième modalité est celle des budgets participatifs, plus largement ouverts et disposant d'un pouvoir décisionnel plus affirmé.

Après la ville brésilienne de Porto Alegre en 1989, de nombreuses municipalités dans le monde permettent aux citoyens de décider des affectations d'une partie de leur budget d'investissement. En France, la ville de Grigny a lancé cette initiative en 2004, suivie par plusieurs autres villes.

La troisième modalité est celle des dispositifs *ad hoc*, conçus au cas par cas en fonction des sujets, de leur amplitude géographique, des calendriers et des moyens disponibles. C'est le cas notamment pour les concertations prévues par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi SRU) qui, depuis 2000, impose une concertation préalable à l'élaboration et à la révision des Plans locaux d'urbanisme et des Schémas de cohérence territoriale. Dans ces cas, les modalités sont déterminées librement par les collectivités publiques locales.

Tous ces dispositifs font largement appel aux réunions publiques et aux ateliers thématiques, reproduisant à petite échelle les principes et les méthodes du Débat public, mais en mettant parfois l'accent sur la recherche de compromis ou la co-construction de propositions, reprenant en cela les objectifs de la concertation de parties prenantes ou ceux de la conférence de citoyens. Dans ces trois familles de dispositifs participatifs, comme dans le cas du Débat public et de la conférence de citoyens, c'est le participant à titre individuel qui est mis à l'honneur. Cependant, des collectifs y participent parfois, notamment les associations, les chambres consulaires, les groupements professionnels ou les syndicats, ainsi que les collectivités territoriales et les services de l'État.

SANTÉ : LA RECONNAISSANCE DES USAGERS

En matière de santé, des initiatives ponctuelles et des expérimentations se sont mises en place progressivement au cours des décennies 1980 et 1990, et c'est avec les États généraux de la santé en 1999, puis avec la loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades qu'apparaît la notion de « démocratie sanitaire ». Les Conférences régionales de la santé et de l'autonomie, placées auprès des Agences régionales de santé, s'assimilent dans le principe à des sortes de « parlements régionaux de la santé ».

À côté de ces dispositifs formalisés et institutionnels, qui mobilisent au premier chef des représentants associatifs et des professionnels, se développent des espaces locaux de dialogue ouverts par des malades ou leurs familles, des chercheurs ou des professionnels du secteur social. Moins formalisés, peu coordonnés, ils ne sont pas pour autant inefficaces. L'Institut national de la santé et de la recherche médicale, par exemple, a créé le GRAM (Groupe de réflexion avec les associations de malades) qui constitue avec les chercheurs un espace de co-construction dont l'objectif est de mener une réflexion stratégique pour renforcer les relations entre les associations et la recherche et également pour assurer le suivi des opérations en cours. Plusieurs villes ont créé, dans des quartiers, des espaces de dialogue entre habitants, représentants de la collectivité et professionnels du secteur autour d'actions à conduire dans le domaine de la santé.

INDUSTRIE : LE DIALOGUE AVEC LES RIVERAINS

Dans le domaine industriel, si on excepte la mise en place des grands projets qui sont concernés par le Débat public, des entreprises publiques et privées engagent des processus de concertation sous des modalités diverses, soit pour répondre à des obligations réglementaires, soit de façon volontaire. La réglementation impose en effet la concertation dans certains cas, par exemple autour de sites présentant des risques ou lors de la mise en place de projets de taille moyenne mais qui peuvent avoir un impact sensible sur la qualité de vie ou la sécurité des riverains. Ainsi les CLIC (Comités locaux d'information et de concertation) sont des espaces de concertation mis en place dans le cadre de la loi du 30 juillet 2003 à la suite de la catastrophe de l'usine AZF de Toulouse, afin de suivre les mesures de prévention des risques majeurs et d'informer les riverains des installations classées. Quant aux Commissions locales d'information et de surveillance (CLIS), elles ont été mises en place dans un but similaire autour des installations de traitement des déchets. Ces deux dispositifs sont remplacés depuis 2012 par les Commissions de suivi des sites. Quelque peu formelles, voire rigides, encadrées par les autorités publiques, et notamment les préfets, elles s'accompagnent parfois d'espaces de dialogue plus souples.

La concertation peut également être engagée de façon volontaire dans un but de prévention ou de gestion des conflits, afin d'adapter l'activité industrielle aux demandes des citoyens. C'est le cas des Commissions locales de concertation et de suivi initiées par des entreprises de carrières adhérentes à la «Charte environnement» mise en place par leur organisation professionnelle. Leur objectif est d'assurer un dialogue permanent entre l'entreprise et les riverains afin de prévenir d'éventuels conflits.

Enfin, certaines entreprises engagent de telles démarches dans le cadre de leur politique de responsabilité sociétale ou d'initiatives de développement durable. Formelles parfois, souples et même inventives dans d'autres cas, elles répondent le plus souvent aux modèles précédents : soit le modèle du comité pérenne qui se réunit périodiquement, soit celui du dispositif ponctuel et limité dans le temps que l'on mobilise autour d'une question particulière.

Dans certains cas, ces espaces de dialogue ont incité les entreprises à procéder à des modifications significatives de leurs pratiques afin de prendre en compte les attentes exprimées par les riverains et ont encouragé ces derniers à mieux formuler leurs besoins. Dans d'autres cas, ils ne produisent que peu d'effets. Plus que les dispositifs en eux-mêmes, ce sont en premier lieu les stratégies des parties prenantes, les spécificités du contexte et l'équilibre des rapports de force qui sont mis en cause dans ces résultats inégaux.

Ces pratiques se mêlent et s'entremêlent aujourd'hui encore au sein des espaces de dialogue, contribuant à la diversité de leurs expressions. Est-il possible et utile, dans le foisonnement des initiatives que l'on observe, de distinguer différents types de concertations ?

Pour éviter tout malentendu, écartons dès à présent ce qui relève seulement de la consultation et non de la concertation : les demandes d'avis exprimées par des organismes publics (le gouvernement qui reçoit tour à tour des représentants syndicaux, ou le préfet qui réunit une fois par an des responsables associatifs ou professionnels d'un département sur un sujet particulier...), les référendums, les enquêtes publiques et autres pratiques similaires. Cela fait, que reste-t-il ? Beaucoup. Pour y voir plus clair, certaines lignes de partage peuvent permettre de distinguer les pratiques.

CONCERTATIONS RÉGLEMENTAIRES ET VOLONTAIRES

Une première distinction permet de différencier les concertations réglementaires et les concertations volontaires. Certaines concertations sont, on l'a vu, imposées par la loi, par exemple par le Code de l'environnement, le Code de l'urbanisme, les réglementations sur les installations industrielles, la politique de la ville ou celle de la santé. Dans certains cas, le législateur a défini précisément les formes que doit prendre la concertation. Parmi les processus les plus codifiés se trouvent sans doute les Schémas d'aménagement et de gestion de l'eau dont relèvent les Commissions locales de l'eau évoquées précédemment et dont le Code de l'environnement définit jusqu'à la nature des participants (art. L. 2012-4). Autre processus réglementaire déterminé par la loi : le Débat public au sens où l'entend la loi de 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement. Dans ce cas, qui concerne les grands projets d'aménagement ou d'équipement, c'est la CNDP (Commission nationale du débat public) qui prend en main l'organisation de la concertation, qui en définit les formes et qui anime elle-même les réunions publiques. La CNDP a précisé ses modes d'action au travers de documents méthodologiques.

D'autres concertations sont réglementaires, mais la loi ne dit rien (ou pas grand-chose) des modalités qu'elles doivent prendre. C'est le cas, par exemple, de la concertation accompagnant l'élaboration de documents de planification urbaine comme les Plans locaux d'urbanisme ou les Schémas de cohérence territoriale.

Enfin, des concertations sont dites volontaires car elles relèvent d'une initiative propre des acteurs concernés. On pourrait penser que, puisqu'elles ne sont pas obligatoires, elles sont rares. Ce n'est pas le cas, bien au contraire. Les concertations volontaires représentent probablement en nombre la grande masse des concertations. Certaines d'entre elles sont engagées par des acteurs institutionnels (une entreprise ou un établissement public, une administration, une collectivité...), d'autres par des associations ou des groupements professionnels. Elles sont parfois limitées à un espace local (la protection d'une petite zone naturelle, la gestion d'un conflit autour d'une activité économique, la conception du projet urbain d'une ville, etc.), mais portent parfois aussi sur des

espaces géographiques significatifs (la mise en place d'un Parc naturel régional, la prévention de conflits d'usage à l'échelle d'un département, la définition de la politique d'une intercommunalité...). Sans encadrement réglementaire particulier, les acteurs locaux disposent d'une grande liberté d'action, pour le meilleur et pour le pire. On observe ainsi des processus ambitieux et réfléchis, parfois très novateurs ou fortement mobilisateurs, et d'autres qui n'ont de concertation que le nom et qui s'assimilent plutôt à des opérations de communication politique. La Fondation de France, qui soutient ces initiatives depuis la fin des années 1990, a ainsi encouragé plusieurs centaines de projets en incitant leurs initiateurs à faire preuve d'une certaine exigence méthodologique.

L'interaction entre les participants, du « dialogue de sourds » à la co-construction

Comment s'organisent les échanges entre les individus au sein des espaces de concertation ? Il y a là une grande variété de façons de faire. Pour qu'il y ait concertation, il doit y avoir un niveau minimal d'interaction entre les participants, et c'est précisément au nom de ce critère que des processus comme le référendum ou l'enquête publique (qui se traduit le plus souvent par un recueil d'avis individuels sur un registre ou lors de permanences) ne peuvent pas être qualifiés de concertations : les échanges entre les participants sont très limités, voire nuls. Or ces échanges sont importants car c'est grâce à eux que les participants font évoluer leurs opinions, s'engagent dans une réflexion approfondie et s'acheminent collectivement vers la recherche de l'intérêt collectif.

L'interaction entre participants revêt cependant différentes formes. Prenons le cas d'une réunion publique. Les participants commencent généralement par écouter des orateurs, puis leur posent des questions ou font part de leurs avis. Quelques-uns énoncent des opinions qu'ils ont préparées à l'avance. Il arrive qu'ils s'interpellent ou que l'un d'eux intervienne en écho aux propos d'un autre. Ils défendent des arguments pour convaincre l'auditoire de la justesse de leur position. Comment qualifier ce mode d'interaction ? Dans ce type de situation, je propose de parler d'interaction faible ou de confrontation d'opinions. C'est ce que l'on observe dans la plupart des débats.

Prenons maintenant le cas d'une conférence de citoyens dont j'ai parlé plus haut, ou celui d'une concertation locale réunissant des acteurs du territoire soucieux de définir ensemble les modes de gestion d'un espace naturel, par exemple. Dans ces deux cas, le simple fait d'émettre des opinions peut constituer une première étape, mais ne suffit évidemment pas. Il s'agit également d'écouter, de comprendre les autres, de faire évoluer ses propres opinions, de tenter des compromis, d'imaginer des solutions qui conviennent à tous ou au moins au plus grand nombre. Même quand l'unanimité n'est pas recherchée, même si le recours au vote est parfois utilisé pour trancher, des efforts doivent être consentis par chacun pour rapprocher les positions, éviter les fractures, imaginer des voies de sortie. Au mieux, le processus débouche sur un accord largement accepté. Dans d'autres cas, il permet de dégager une vision partagée des points d'accord et des points de désaccord. L'implication de chacun est plus grande, le processus est plus long, les tâtonnements sont inévitables. Je propose de parler dans ce cas d'interaction forte, de délibération ou de co-construction.

Évidemment, la co-construction n'est pas possible dans toutes les situations. Il arrive que les clivages soient tels que les échanges ne débouchent sur aucun accord. Dans d'autres cas, en revanche, il est possible de sortir de l'affrontement pour rechercher collectivement des solutions qui satisfont le plus grand nombre.

La co-construction est considérée par nombre de praticiens comme une caractéristique incontournable de la concertation. Ils estiment pour cette raison que le Débat public ne constitue pas une procédure de concertation, mais une modalité élaborée de consultation du public, faisant appel à une mise en dialogue des participants, mais sans pour autant que ceux-ci soient invités à dépasser leurs divergences pour trouver des alternatives satisfaisantes. Au mieux, le Débat public contribue à une meilleure information de tous (ce qui n'est pas sans importance), mais il génère des clivages plutôt que des consensus. Ce qui est en cause à ce niveau, c'est le dispositif en lui-même : réunions publiques, grand nombre de participants, brièveté du processus...

Quoi qu'il en soit, le critère de l'interaction entre participants est important car il conditionne plusieurs caractéristiques du processus de dialogue. En effet, on conçoit aisément qu'il soit plus

facile de co-construire quand on est peu nombreux que dans le cas contraire. On comprend également que la construction prenne du temps et s'accommode mal de processus trop courts. Il est facile d'imaginer que l'exercice qui consiste à rechercher un accord est d'autant plus difficile que les participants voient leurs intérêts personnels directement engagés, que l'enjeu est jugé par eux particulièrement sensible ou crucial ou encore qu'il fasse l'objet de violents conflits. Enfin, on peut entendre que dans certains cas, par exemple lorsque les participants ont des statuts sociaux divers et des pouvoirs d'agir très inégaux ou des capacités d'élocution différentes, les rapports de force se manifestent avec vigueur et orientent le résultat.

Quand ces facteurs s'additionnent, notamment lorsque l'ambition est élevée (par exemple, la co-construction ou la recherche d'un accord), que les conditions initiales sont difficiles (par exemple, un public très hétérogène) et que l'enjeu est sensible (par exemple, lorsqu'il est très conflictuel ou déterminant pour les conditions de vie de certains participants), alors, on peut se dire que l'entreprise est complexe et que le rôle des animateurs ainsi que le choix des processus de discussion sont décisifs pour garantir sa réussite. Les modalités choisies doivent autoriser l'expression des désaccords sans les minorer, mais sans non plus les théâtraliser. Les animateurs doivent posséder des savoir-faire spécifiques, non seulement pour faire progresser les échanges et assurer un droit à l'expression de tous les participants comme c'est en principe le cas dans tous les processus de dialogue, mais également pour analyser les racines des désaccords sans se laisser impressionner par leurs manifestations émotionnelles, inciter progressivement les participants à passer de l'affrontement à la recherche de solutions, dégager peu à peu les points de consensus, passer d'idées vagues à des propositions opérationnelles.

Il y a là des compétences professionnelles à mobiliser, à la fois dans la conception et l'animation des processus de dialogue. Celles-ci sont rarement détenues par une seule personne et la constitution d'équipes de pilotage de la concertation est souvent une nécessité.

Partager le pouvoir de décision ?

En 1969, la sociologue nord-américaine Sherry Arnstein publiait un article intitulé « Une échelle de participation citoyenne⁵ » qui a connu un grand succès. Elle classait les dispositifs participatifs en fonction de leur impact sur la décision publique. En bas de l'échelle, le degré zéro : les autorités font croire aux citoyens qu'ils participent alors que ceux-ci n'ont prise sur rien. En haut de l'échelle, le pouvoir décisionnel est aux citoyens. Entre les deux, des échelons intermédiaires. Si cet article, plus de quarante ans après sa publication, est encore régulièrement cité, c'est que cette échelle trouve toujours une illustration dans les pratiques actuelles et met clairement l'accent sur un des principaux enjeux de la concertation : le partage du pouvoir de décision.

Tout le monde s'accorde aujourd'hui à condamner les processus du bas de l'échelle, à visée manipulatoire ou thérapeutique, comme les qualifiait Arnstein. Tout le monde constate que ceux du haut de l'échelle sont rares. Ils ne sont pas utopiques pour autant. Quelques processus de codécision ont été mis en œuvre notamment au travers de budgets participatifs décisionnels : il faut pour cela qu'une autorité publique consente à une délégation de pouvoir sur des objets circonscrits (par exemple, une enveloppe budgétaire à attribuer). Plus fréquents sont les cas de processus que l'on pourrait qualifier de quasi décisionnels : les propositions émises à l'issue de la concertation sont soumises à la validation des décideurs publics, mais cette étape est le plus souvent une formalité, leurs objections éventuelles ayant été intégrées préalablement. Les Schémas d'aménagement et de gestion de l'eau illustrent ce cas de figure : au terme d'une concertation de plusieurs années qui associe des acteurs publics et privés, des propositions sont soumises *in fine* au préfet qui, dans la grande majorité des cas, les approuve, les services de l'État ayant été étroitement associés à leur préparation et ayant pu faire part de leurs remarques en temps utile. Des situations de ce type sont observées dans les concertations volontaires, dès lors que

5. Sherry R. Arnstein. "A Ladder of Citizen Participation", *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35, n° 4, juillet 1969, p. 216-224.

les décideurs impliqués ont à cœur de ne pas disqualifier par une ultime décision contraire un processus collectif auquel ils ont eux-mêmes participé ou parce qu'ils souhaitent l'adhésion des acteurs concernés aux décisions prises. Cependant, pour que les formes soient préservées et qu'ils conservent leurs prérogatives, le résultat de la concertation est validé formellement, par exemple par un vote devant une assemblée élue.

La majorité des concertations se situe dans une situation intermédiaire entre des dispositifs sans effet et des dispositifs de (quasi-)codécision. Elles produisent des idées ou des propositions qui sont partiellement intégrées dans le processus décisionnel, à des degrés très divers. Certaines corrections peuvent être qualifiées de cosmétiques car elles portent sur des aspects mineurs des choix à effectuer. D'autres constituent des remises en cause significatives, voire mènent à l'abandon ou au report des projets. Les décideurs font donc le tri en retenant certaines propositions issues de la concertation et en rejetant les autres.

Du point de vue des participants, le rejet de certaines de leurs idées n'est pas « en soi » considéré comme un problème. Dans leur grande majorité, ils ne revendiquent pas une prise de pouvoir et sont soucieux de respecter les principes de la démocratie représentative. Il y a cependant des limites. On peut identifier aisément trois conditions minimales à cette acceptation durable des règles du jeu.

En premier lieu, il est indispensable que ces règles aient été clairement énoncées dès le départ et que le processus décisionnel ait été explicité, avec toutes les réserves qui conviennent sur la prise en compte des avis qui seront recueillis. Il ne doit pas y avoir d'équivoque sur le statut de la concertation dans le processus décisionnel ni de flou savamment entretenu par les décideurs au moyen d'expressions alambiquées, qui plongent généralement les participants dans des abîmes de perplexité : « Nous ne nous engageons pas à retenir tout ce que vous allez nous dire, mais nous allons en tenir compte »...

Deuxième condition : les refus doivent être argumentés. Le fait de « rendre compte », c'est-à-dire d'explicitier publiquement ce qui, à l'issue de la concertation, est retenu et ce qui ne l'est pas, en présentant clairement les raisons, est une nécessité. Des participants demandent même parfois avec raison que soient mis en place un

suivi et un retour d'information, non seulement jusqu'à la prise de décision, mais au-delà, jusqu'à la mise en œuvre effective des actions. Dans le cas d'aménagements, cela signifie, par exemple, qu'ils demandent à être informés régulièrement jusqu'à la fin du chantier, car ils savent qu'entre la validation politique d'un projet et sa concrétisation sur le terrain les inflexions sont monnaie courante. Cette obligation de rendre compte des suites données aux concertations par une transparence accrue du processus décisionnel et par un suivi effectif des actions mises en œuvre mériterait d'être inscrite comme une obligation légale.

Troisième condition – fondamentale – pour que le statut de la concertation soit accepté : le rejet éventuel des propositions issues de la concertation ne doit être ni prémédité ni systématique. Tout citoyen peut très bien concevoir que tous les avis émis ne soient pas retenus, pour diverses raisons : parce que ces avis sont parfois contradictoires, parce que les participants savent qu'eux-mêmes ne sont pas représentatifs de l'ensemble de la population, parce qu'ils admettent pouvoir se tromper ou pour d'autres raisons. Mais ils acceptent mal en revanche que les décisions semblent avoir été prises de fait avant la concertation ou que, au fil du temps et malgré la succession des concertations, quasiment aucun des avis récoltés ne soit jamais considéré comme digne d'intérêt. Le rejet d'une idée issue de la concertation est acceptable, mais sa répétition pose question. Le sociologue Étienne Ballan⁶ estime que la population juge principalement la concertation à ses résultats sur la décision publique et non pas (ou non pas seulement) à la qualité de son processus de mise en œuvre. Cela suppose que sur le moyen ou long terme, pour être considérée comme crédible, la concertation doit avoir un effet visible sur la décision.

Si les deux premières de ces conditions bénéficient d'une large acceptation, y compris parmi les décideurs publics, il en va autrement de la dernière. C'est pourtant là un enjeu crucial et un point de crispation indéniable. Certains participants, lassés d'attendre le bon vouloir des décideurs, exigent un effet plus sensible, voire

6. « L'effectivité des résultats : une attente sociale croissante », entretien pour le site comedie.org, 2016.

quasi obligatoire, de la concertation sur la décision publique. Nous reviendrons plus loin sur cette question car c'est là que se cristallisent nombre de critiques et c'est également un point sur lequel l'intervention des garants est questionnée.

« *Mini-public* » ou *mobilisation large* ?

Le nombre de participants varie sensiblement : de plusieurs milliers dans le cas de débats publics qui peuvent comporter de nombreuses réunions successives, jusqu'à une vingtaine de personnes seulement ou parfois moins pour les conférences de citoyens. Un nombre important de participants est souvent apprécié positivement, pour diverses raisons : pour asseoir la nature démocratique du processus, pour assurer une diversité des points de vue et enrichir les échanges, pour s'assurer d'une certaine représentation de la diversité de la population totale (même si toute représentativité au sens statistique est la plupart du temps hors d'atteinte ni même recherchée). En revanche, de nombreux concepteurs de concertations considèrent qu'un nombre élevé de participants est incompatible avec des échanges de qualité, et notamment avec une ambition de co-construction de propositions. Associer ces objectifs de nature différente (un nombre de participants important et une qualité d'échange élevée) est certainement un enjeu méthodologique de taille pour les années à venir même si, pour le moment, les expérimentations de grande ampleur restent limitées⁷.

Une autre différence entre les processus participatifs réside dans le mode de sélection des participants. Par exemple, lors de débats publics, les réunions sont annoncées publiquement et ouvertes à tous. Au contraire, dans une Commission locale de l'eau, les membres sont nommément choisis par les autorités publiques en fonction des instances qu'ils représentent et de leur proximité

7. Parmi les plus notables, il faut noter les *town meetings* organisés par l'association nord-américaine *America Speaks*, qui a malheureusement dû cesser ses activités en 2014. Ces forums ont réuni chaque fois plusieurs centaines ou milliers de citoyens invités à débattre de questions de santé, d'économie ou d'urbanisme. Les discussions en sous-groupes de dix à douze personnes étaient mutualisées grâce à des moyens techniques importants : ordinateurs en réseau, outils informatiques de synthèse des débats, écrans géants, vote électronique, etc.

avec le sujet. Quant aux participants à une conférence de citoyens, ils sont le plus souvent tirés au sort dans la population, mais doivent répondre à une condition préalable : ne pas être spécialistes du thème abordé. Dans le premier cas, on considère que le fait de « laisser la porte ouverte » assurera une participation la plus large. Ce que dément la réalité : le public mobilisé est alors largement constitué des personnes familières de ces échanges, d'institutionnels et de représentants de collectifs. De ce fait, de larges secteurs de la population s'y trouvent sous-représentés, voire exclus, en particulier les personnes de condition modeste. Dans le deuxième cas, on mobilise des parties prenantes ou des relais susceptibles de mettre en mouvement de larges secteurs de la société, et notamment ceux qui ont une action directe sur la question abordée. Mais ce critère d'efficacité contribue à constituer des enceintes désertées par les simples citoyens, à cultiver l'entre-soi et à se priver de points de vue originaux. Enfin, le recours au tirage au sort parmi des citoyens « ordinaires » permet de constituer des panels plus représentatifs de la diversité de la population et de susciter des échanges entre pairs plus équilibrés, mais il débouche sur des processus confinés à de petits nombres et aux résultats desquels les décideurs se sentent peu liés tout simplement parce qu'ils n'y ont pas activement participé.

La mixité dans les échanges constitue d'ailleurs un autre critère distinctif des dispositifs de participation. Dans certains d'entre eux, les élus, les experts et les simples citoyens s'assoient autour de la même table. Dans d'autres, ils sont séparés. Dans certains cas, on organise des « ateliers d'acteurs » réservés à certains groupes de population (les agriculteurs, par exemple), alors que, dans d'autres, on recherche au contraire le dialogue entre des catégories de population différentes.

Séparer les publics peut être pertinent lorsque certains acteurs du territoire sont très minoritaires, n'osent pas s'exprimer en présence des autres ou ne disposent pas de représentants jugés légitimes par eux. Le fait de les inviter à se réunir séparément permet de créer de la confiance, que des paroles collectives s'affirment et que des porte-parole émergent. Le fait de séparer les élus et les citoyens pour éviter que les premiers n'envahissent l'espace de discussion et n'imposent leurs vues à des personnes moins habituées qu'eux

à défendre leurs positions peut aussi se comprendre. À l'inverse, mixer les publics lors de moments d'échange communs permet à chacun de faire évoluer sa pensée au contact de l'autre, et au groupe de dégager des propositions qui seront mieux appropriées et plus facilement mises en œuvre par chacun.

La diversité des méthodes, fruit de trajectoires différentes

Il n'y a donc pas de bonnes et de mauvaises façons de faire. Les choix méthodologiques ci-dessus peuvent d'ailleurs constituer des moments particuliers au sein de processus plus complexes. Il est de plus en plus fréquent qu'au sein d'une même dynamique on associe des réunions publiques largement annoncées et ouvertes à tous, des ateliers thématiques restreints où les participants s'inscrivent ou bien où ils sont nommément invités et au cours desquels ils s'engagent à faire preuve d'assiduité, des ateliers d'acteurs destinés à mobiliser certaines catégories de population, des micro-réunions de proximité, des moments de restitution ou de consultation sous des formes aussi diverses que des réunions de quartier, des expositions ou des animations de rue, etc. À cette panoplie s'ajoutent désormais les outils Internet qui permettent de mobiliser une frange un peu plus large de la population. Faire de tout cela un processus au cours duquel la réflexion collective progresse et non pas un bric-à-brac incohérent suppose un minimum de savoir-faire et c'est là que la notion d'ingénierie de la concertation prend tout son sens.

Les méthodes d'aujourd'hui sont issues de trajectoires historiques nées dans des contextes divers et elles ont été conçues dans des buts parfois différents. Ainsi, dans le domaine de l'eau, on a souvent considéré les représentants de groupes organisés – organisations agricoles, collectivités territoriales, associations, etc. – comme les participants les plus légitimes aux dispositifs de concertation. C'est sur cette base qu'ont été mises en place les premières expériences dans les années 1970 et cette orientation a été confirmée par la loi sur l'eau de 1992. Il a fallu attendre les années 2000 et les incitations pressantes de l'Union européenne envers la France pour que la participation du citoyen à titre individuel soit envisagée. Souvent encore, la place du profane ou de « M. Tout-le-monde » dans ces assemblées de quasi-experts est questionnée. Le choix de mobiliser en premier lieu les parties prenantes peut se justifier dans la

mesure où, dans le domaine de l'eau comme dans d'autres domaines de l'environnement, il n'existe pas de décideur unique mais au contraire une multiplicité de décideurs, détenant tous une marge d'autonomie, étant en même temps interdépendants, et qu'il s'agit de coordonner.

En revanche, dans le domaine des grands aménagements, le citoyen à titre individuel est au cœur du dispositif, au moins au niveau des intentions affichées. Même choix en matière de politiques urbaines, où la tradition de la démocratie participative considère le citoyen comme la « brique de base » des dispositifs de dialogue. On y conteste souvent la légitimité des associations ou des organisations professionnelles, les assimilant – parfois abusivement – à des lobbies. Recherche d'efficacité et inspiration politique se mêlent donc pour justifier les choix différents en matière de nombre, de nature et de mode de sélection des participants.

Le cadre de la concertation conditionne la nature des échanges

Outre leur caractère réglementaire ou volontaire, le type d'interactions, le rapport à la décision et les participants, les concertations diffèrent sur de nombreux autres plans.

Elles mettent en œuvre des outils et des modes d'animation variés, depuis la traditionnelle réunion publique où les participants sont assis face à des orateurs jusqu'au forum ouvert où ils définissent eux-mêmes l'ordre du jour de la réunion et s'auto-organisent en conséquence. La palette des dispositifs s'est considérablement élargie au cours des années, avec des formes d'organisation des échanges comme le *world café* ou le théâtre forum, les diagnostics en marchant ou la cartographie participative, l'apparition d'outils Internet plus ou moins élaborés, des méthodes de vote et de priorisation d'idées... On observe même une demande de certains organisateurs de concertations de disposer désormais d'outils d'animation « ludiques » susceptibles de séduire les participants et parfois de décrier les échanges. Cela ne doit pas dispenser d'une réflexion stratégique sur la pertinence de ces outils au regard des objectifs poursuivis, leurs intérêts et leurs limites. Car loin d'être décoratifs, les formats du dialogue et les techniques d'animation peuvent faciliter la parole comme ils peuvent la décourager ou l'orienter. Un regard superficiel sur leur mise en place (par exemple, le fait que

les participants aient l'air « satisfaits » ou non, que l'ambiance soit « bonne » ou pas...) ne suffit pas. Les modes d'animation contribuent à façonner le cadre des échanges. On verra plus loin qu'il s'agit là d'un aspect important sur lequel le garant devra nécessairement porter un regard.

Autre facteur de différenciation : l'ampleur du territoire concerné par la concertation, depuis l'espace local (un quartier, une ville, une zone naturelle...) jusqu'à un espace interrégional, voire national. Quoi de commun entre une concertation sur l'aménagement d'une place publique et une concertation sur un projet de ligne ferroviaire qui traverse la moitié du pays ? Ce format géographique conditionne lui-même en partie les modes d'animation, les formats de réunion, la mobilisation des participants, etc. L'adéquation entre le territoire concerné, les objectifs poursuivis et les modalités du déroulement de la concertation est primordiale et on verra plus loin que, sur ce plan également, le garant a son mot à dire.

Enfin, la durée : depuis une conférence de citoyens ou un Débat public qui durent quelques mois jusqu'à un Schéma d'aménagement et de gestion de l'eau dont l'élaboration peut prendre de cinq à dix ans, la dimension temporelle introduit des questions multiples. L'une d'entre elles est la suivante : dans le cas de processus longs au cours desquels les participants se succèdent, comment progresser dans le dialogue et préserver la mémoire des échanges ? Là encore, le garant peut être appelé à apporter sa contribution.

LA RÉPONSE À DES DEMANDES SOCIALES

Bien entendu, si de telles réformes législatives ont été mises en place, si autant d'expérimentations ont été engagées, c'est en réponse à une demande sociale multiforme. Celle-ci dépasse d'ailleurs le cadre national, puisque les débats sur la concertation et la participation du public concernent l'ensemble de l'Europe et du continent américain, ainsi que de nombreuses régions du reste du monde. Des organisations internationales s'en sont fait l'écho et l'ont elles-mêmes stimulée au travers de leurs réflexions et propositions. Les organisations onusiennes ont été les premières à le faire à travers la Déclaration de Rio de Janeiro de la Conférence des

Nations unies sur l'environnement et le développement en 1992, puis à travers la convention d'Aarhus portée par la Commission économique pour l'Europe des Nations unies. L'Union européenne a lancé également de fortes incitations, par exemple à travers la directive-cadre sur l'eau en 2000 et plusieurs directives publiées en 2003 et en 2007 sur la participation des citoyens et la diffusion de l'information environnementale.

Même si les pratiques, à l'échelle mondiale, divergent encore plus fortement qu'en France, même si elles empruntent beaucoup aux histoires nationales et aux contextes politiques, même si elles se heurtent fréquemment à des résistances et à des détournements, elles répondent à des interrogations communes sur les rapports entre dirigeants et administrés, sur l'articulation entre action publique et initiative privée.

La France fait partie des pays dans lesquels ces pratiques se sont le plus fortement développées au cours des dernières décennies et, surtout, dans lesquels elles sont le plus fermement inscrites dans le fonctionnement des institutions publiques. Il y a seulement trente ans, faire ce pari aurait semblé audacieux. Au contraire des pays anglo-saxons dans lesquels l'intérêt général est souvent conçu comme un ajustement des intérêts particuliers et où l'action des lobbies, la négociation et la recherche de compromis sont vues comme indissociables de l'action publique, la tradition politique française a longtemps considéré que les intérêts particuliers étaient par nature irréconciliables et que l'intérêt général devait émaner d'une vision politique incarnée par l'État, dégagée de ces enjeux partisans ainsi que des contingences du court terme. L'État, tout comme les collectivités territoriales, a donc laissé peu de place à la construction d'accords entre parties prenantes et à la participation du citoyen. Pour le sociologue Loïc Blondiaux, ce n'est là que l'héritage d'une trajectoire bien plus ancienne, la démocratie en France s'étant construite sur une peur des élites envers le peuple qui date au moins des Lumières et qui dure encore aujourd'hui⁸.

8. Loïc Blondiaux, *Le Nouvel Esprit de la démocratie*, Seuil, 2008.

Elle se dissimulerait derrière une supposée incapacité des citoyens et des acteurs économiques à penser les enjeux collectifs, ce qui justifierait le rôle prépondérant des décideurs publics dans les affaires communes. C'est un peu comme si les élus devaient détenir le monopole de la décision légitime. Les arguments qui sous-tendent cette position sont fréquemment mis en avant : la concertation signifierait la perte de vue de l'intérêt du plus grand nombre au profit de compromis déterminés par les inégalités de pouvoir entre des lobbies spécifiques, l'oubli des intérêts de secteurs minoritaires de la population ainsi que de ceux des générations futures, la remise en cause de l'autorité des élus et de la place des institutions publiques.

Si les pratiques de dialogue se sont développées depuis les années 1960 avec l'apparition du concept de démocratie participative dans des contextes urbains, puis dans les années 1990 avec le coup d'accélérateur porté par les questions d'environnement, c'est parce que ces craintes ont été bousculées par de puissantes transformations de la société.

Divorce entre gouvernants et gouvernés

La première est la crise de confiance entre les pouvoirs publics et la société civile, c'est-à-dire la remise en cause par les citoyens de la capacité de l'État à définir l'intérêt général. Cette crise se traduit en premier lieu par une défiance envers les élites nationales et par un rejet du centralisme politique, mais elle impacte également, dans une moindre mesure, les relations entre les élus locaux et leurs administrés. Elle est causée, ou peut-être seulement amplifiée, par la montée du niveau d'éducation de la population et du renforcement concomitant du sentiment de compétence de chacun, mais également par un accès accru à l'information, par les capacités de mobilisation offertes par les nouvelles technologies et par d'autres évolutions structurelles. Du côté des décideurs, la mise en place de processus participatifs est donc souvent conçue comme une réponse à cette crise et comme une tentative pour réaffirmer la légitimité de la décision publique en associant à son élaboration de larges secteurs de la société civile. Du côté des citoyens, il s'agit d'un moyen d'assurer plus de transparence dans l'action de leurs représentants et plus de concordance entre les choix publics et leurs propres attentes.

Pour certains, le débat entre citoyens est aussi le moyen de construire collectivement l'intérêt général. Ce principe a été posé par le philosophe allemand Jürgen Habermas⁹ qui en précise les exigences : la discussion doit être ouverte, et les participants égaux ; ils doivent être sincères, argumenter leurs positions et être prêts à les faire évoluer, respecter et écouter celles des autres voire faire preuve d'empathie envers eux, enfin être soucieux de l'intérêt collectif. À ces conditions, la délibération fait émerger un consensus et une compréhension mutuelle qui se traduiront par une décision légitime, c'est-à-dire acceptée par tous et respectueuse du bien commun.

Ce principe a été critiqué, d'une part du fait de son caractère idéal et d'autre part parce que l'impératif d'argumentation et de prise en compte de l'intérêt collectif peut exclure trop rapidement certaines revendications, notamment celles de groupes qui sont minoritaires ou qui maîtrisent mal l'art du débat. Cependant, et moyennant un certain assouplissement des critères de Habermas, cette réflexion a largement inspiré diverses pratiques se réclamant de la démocratie délibérative. L'expérience de débats bien menés montre en outre que la réalité n'est pas si éloignée de ce qui pourrait sembler à première vue une utopie née de l'imaginaire d'un penseur. La discussion peut faire évoluer sensiblement les points de vue et il est tout à fait possible de faire émerger une conscience partagée de l'intérêt général, mais, comme le signale Habermas lui-même, la façon de faire joue un rôle majeur dans l'obtention du résultat.

Décider à plusieurs : un gage d'efficacité

Ces observations rejoignent des réflexions portant non pas sur la définition de l'intérêt collectif, mais sur la fiabilité de la décision. Par exemple, Olivier Sibony¹⁰, professeur à HEC, dénonce avec constance les biais cognitifs identifiés par de nombreux psychosociologues et qui entachent notre jugement lors d'une prise de décision, notamment l'excès de confiance en soi, le tri inconscient

9. Cité par Julien Talpin in DicoPart, article « Qualité de la délibération », www.dicopart.fr

10. Olivier Sibony, « Comment éviter les biais cognitifs pour prendre la bonne décision ? », conférence en ligne sur www.lechappeevolee.com/olivier-sibony/

que nous faisons dans la masse d'informations à notre disposition, l'entre-soi qui nous empêche de nous ouvrir à d'autres logiques et de repérer les innovations... Les recommandations qu'il fait aux chefs d'entreprise pour éviter des décisions funestes s'appliquent avec bonheur à bien d'autres acteurs, notamment aux décideurs publics. Il conseille de favoriser systématiquement les contradictions, de se donner les moyens d'exprimer les désaccords, de mettre en débat les incertitudes plutôt que de les glisser sous le tapis, d'établir collectivement des critères objectifs de choix des décisions. En bref, il recommande de prendre des décisions au terme d'un processus de confrontation exigeant et de se donner pour cela des règles.

En effet, dans divers domaines, de l'environnement à l'industrie, de la guerre à la médecine, l'analyse de décisions qui se sont révélées malheureuses montre que de nombreuses erreurs sont dues à un excès de confiance des décideurs dans leurs propres capacités, à une étroitesse de vue des experts entretenue par des échanges en vase clos, à une incapacité des élites à reconnaître les compétences des moins gradés, à une volonté de préserver les relations au sein de groupes ou de réseaux constitués qui mène à taire les désaccords. *A contrario*, la recherche de « décisions fiables », c'est-à-dire qui permettent d'atteindre au mieux les résultats attendus, passe par leur mise en débat. Pour que celle-ci soit productive, elle doit se dérouler dans certaines conditions : elle doit être menée au sein de cercles suffisamment larges, avec des participants aux profils différents, dégagés des hiérarchies et prérogatives habituelles, de façon que toutes les opinions puissent s'exprimer et être prises en considération, y compris lorsqu'elles sont très minoritaires ou qu'elles émanent de personnes jugées par les autres comme peu qualifiées. Autrement dit, elle doit favoriser l'équivalence des points de vue et l'émergence d'un débat contradictoire. Christian Morel, ancien cadre spécialiste des ressources humaines qui défend cette position au nom du principe de fiabilité de la décision¹¹, n'est pas très loin de l'idéal décrit par un Jürgen Habermas en recherche de légitimité.

11. Christian Morel, *Les Décisions absurdes. Comment les éviter?*, Gallimard, 2012.

Pour Habermas, la délibération entre des personnes raisonnables mène assez logiquement à dégager l'intérêt commun, pour peu que la discussion n'exclue personne, que chacun adopte une attitude d'écoute ou même d'empathie, qu'un effort soit fait pour organiser les arguments. Pour Sibony ou pour Morel, il faut rechercher des consensus forts grâce à un débat contradictoire et participatif, dans lequel le statut des participants ou leur capacité à s'exprimer pèsent moins que la qualité de leurs arguments. Les positions semblent proches... Ces auteurs appellent de leurs vœux non pas des joutes oratoires qui glorifient les experts en rhétorique ni les polémiques sans fin qui voient s'affronter les ego et dont nous sommes si familiers, mais une confrontation organisée d'arguments, inspirée par la recherche du bien commun, au cours de laquelle l'amour-propre de chacun pourra s'effacer devant l'intérêt collectif que représente une décision solide, conforme aux besoins et que l'on ne regrettera pas ultérieurement.

À la poursuite de l'intérêt général

L'exemple des Commissions locales de l'eau, composées d'acteurs publics et de la société civile, donne un exemple d'application du principe de co-construction de la décision publique, c'est-à-dire de recherche de l'intérêt général au moyen d'un processus de dialogue entre des acteurs porteurs d'intérêts divergents, depuis les industriels, les agriculteurs ou les collectivités jusqu'aux associations de défense de l'environnement ou aux pêcheurs à la ligne, en passant par les fonctionnaires de différentes administrations nationales ou locales. Il faut prendre toute la mesure de cette innovation des années 1990 : en confiant la gestion des ressources en eau à des assemblées constituées à la fois d'élus, de représentants de l'État, d'associations et de professionnels, le législateur considère que la bonne gestion des biens communs résulte de la confrontation d'intérêts particuliers, dans un cadre commun défini par la loi. Les conflits d'environnement et d'aménagement des années 1980 et 1990 ont largement contribué à cette prise de conscience d'une évolution nécessaire des modes de décision. Le sociologue Jean-Michel Fourniau estime que de tels conflits ont en quelque sorte marqué la fin de l'idéologie de l'intérêt général, en ce sens qu'aucun acteur n'était plus capable de le porter seul

et de l'imposer¹². Dans ce contexte, les décideurs publics doivent se résoudre à faire intervenir d'autres acteurs dans le processus décisionnel, même s'ils se réservent l'arbitrage final de la prise de décision. Quittant leur rôle d'uniques énonciatrices de l'intérêt général, les autorités publiques deviennent donc initiatrices et participantes d'un débat pluri-acteurs. Si l'analyse montre, dans les cas des Commissions locales de l'eau par exemple, qu'il y a parfois loin de l'idéal à la réalité, cela n'invalide pas le principe de co-construction en soi, mais montre la difficulté de l'entreprise et l'utilité de veiller à ce que les conditions du dialogue soient les plus productives possible.

Ces réflexions viennent fertiliser une autre tendance de fond, qui réside dans la montée en puissance de la notion de bien commun et dans un attachement croissant de la population à son environnement proche, à la fois cadre de vie et constituant de son identité territoriale. L'augmentation du temps libre explique en partie cet attachement et rend possibles les actions militantes. L'eau, l'air, les milieux naturels et les paysages deviennent des biens communs à préserver, et les initiatives qui peuvent les impacter sont de plus en plus fréquemment contestées. Il en va de même pour les services publics, les espaces urbains partagés ou d'autres éléments de la vie quotidienne.

L'expérience montre que le fait de confier ces biens communs à un décideur public ou de les abandonner aux seuls décideurs privés – notamment les entreprises – ne garantit en rien leur bonne gestion. D'ailleurs, la critique des élites s'accompagne souvent, chez les citoyens, d'une défiance envers les acteurs économiques, accusés d'être liés au monde politique et insensibles à la notion d'intérêt général. En revanche, depuis les années 1990, des travaux de recherche ont montré les bénéfices d'une gestion partagée. C'est le cas en particulier de l'ouvrage d'Elinor Ostrom, Prix Nobel d'économie, intitulé *Gouvernance des biens communs. Pour une nouvelle approche*

12. Jean-Michel Fourniau et al., *Ce que débattre veut dire. Procédures de débat public et légitimité de la décision dans le champ de l'utilité publique*, rapport final de recherche, programme « Concertation, Décision, Environnement », 2004.

*des ressources naturelles*¹³. À sa suite, d'autres auteurs comme David Bollier¹⁴ montrent que la gestion de ces communs – qu'ils soient limités dans l'espace à l'instar d'une forêt ou des ressources en eau gérées par une communauté locale, ou vastes comme l'ensemble des logiciels libres – peut être assurée avec efficacité par un ensemble d'acteurs, sous réserve que ceux-ci se coordonnent entre eux et définissent ensemble des règles. Ces modes de gestion et d'action entre des acteurs divers et dont les intérêts ne sont pas toujours convergents se montrent au moins aussi performants pour la préservation de ces communs que l'éclatement des décisions aux mains de décideurs privés ou que le centralisme d'une gestion étatique. Cette remise à l'honneur de la coordination collective interroge les formes de la propriété, mais également – et c'est ce qui nous intéresse ici – celles de la gouvernance et de la construction de l'intérêt de tous dans l'espace public.

Par ailleurs, ces pratiques et ces recherches sur la décision partagée ont trouvé opportunément un écho chez ceux qui estiment, notamment les libéraux, que les décideurs publics tireraient un grand bénéfice de partenariats avec les acteurs privés et d'un certain effacement au profit de systèmes de coordination internes à la société civile. Ainsi, au niveau international, la doctrine du «*New Public Management*», née dans les années 1970, promeut la décentralisation et le désengagement de l'État au profit des acteurs privés, de la société civile, des agences publiques et des collectivités territoriales. La coordination de ces acteurs devient alors centrale dans une perspective de recherche d'efficacité, et les démarches contractuelles sont mises à l'honneur. Certes, tous les penseurs des communs ne sont certainement pas d'inspiration libérale, mais ces deux discours – celui qui porte sur la coordination des acteurs

13. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, 1990. En France, on peut citer les travaux précurseurs de Gilles Barouch publiés en 1989 (*La Décision en miettes. Systèmes de pensée et d'action à l'œuvre dans la gestion des milieux naturels*, L'Harmattan), dans lesquels il évoque la coordination des acteurs locaux comme un moyen de gagner en efficacité dans le domaine de l'environnement, tout en soulignant ses difficultés de mise en œuvre.

14. David Bollier, *La Renaissance des communs. Pour une société de coopération et de partage*, Éd. Charles Léopold Mayer, 2014.

privés et celui qui appelle au retrait de l'État – ont parfois pu entrer en résonance.

Les pratiques de concertation répondent donc à la fois à des constats d'échec de modes d'action antérieurs et à des évolutions sociétales. Il serait cependant erroné de penser que les demandes de changement ne proviennent que de la société civile. On observe en effet dans l'histoire récente une conjonction de demandes de diverses natures : celle des citoyens soucieux de s'impliquer dans la vie de la cité, de contrôler l'action de leurs représentants ou encore de peser dans les discussions pour en obtenir des bénéfices concrets, que ce soit pour eux-mêmes ou pour la collectivité ; mais également les demandes de responsables politiques ou économiques conscients des risques de fracture sociale que généreraient des pratiques d'exercice du pouvoir confinées à des cercles restreints ; celles de penseurs de l'action publique désireux de rénover les modes de gouvernance ; celles de techniciens et d'ingénieurs avides d'engager des débats sur les choix techniques et de mieux faire comprendre leurs engagements ; celles de spécialistes soucieux d'élaborer des décisions plus fiables, etc.

Bien entendu, des demandes aussi différentes, aussi diverses, alliées à des contextes spécifiques, se traduisent assez logiquement par des pratiques variées, comme on l'a vu précédemment. La diversité des pratiques de concertation ne doit pas effrayer. Certes, tout ne se vaut pas. On sait désormais identifier les bénéfices et les limites des principaux dispositifs ou des outils existants et il faut bien dire que certains d'entre eux présentent plus de limites que de bénéfices. Il faut également répéter sans relâche que l'information, la consultation et la co-construction sont des pratiques bien distinctes (et éventuellement complémentaires) qui répondent à des objectifs différents, lesquels ne doivent pas être confondus. Mais craindre la diversité, hiérarchiser ou faire le ménage en imposant des façons de faire ne sont pas de bonnes solutions. Depuis quelques années, les échanges entre praticiens ainsi que l'observation critique des chercheurs ont permis de dégager une sorte de principe qui fait progressivement consensus. Il consiste à dire que, au lieu de chercher à réduire la diversité des pratiques en dégageant des normes méthodologiques et en imposant des standards ou des recettes, il est plus pertinent de veiller à une réflexion approfondie entre les

objectifs poursuivis, les spécificités du contexte local et les choix méthodologiques. Un même dispositif peut constituer un bon outil dans telle situation et s'avérer peu utile – voire nocif – dans une autre. Par exemple, de mon point de vue, une réunion publique a le plus souvent un intérêt limité car elle permet rarement d'aller très loin dans l'échange, mais elle peut apporter une plus-value irremplaçable à un dispositif plus complexe en contribuant à une pédagogie des enjeux et à la mobilisation des participants. La diversité des pratiques est donc une richesse, mais il convient chaque fois d'examiner les situations et d'identifier les objectifs à atteindre afin de mobiliser les méthodes les plus appropriées. La concertation exige des démarches construites sur mesure.

II. LA CRITIQUE DE LA CONCERTATION ET LE RÔLE DES TIERS

Être consulté de temps à autre ne suffit plus. Plus du tout. Déclarons-nous, tous, responsables de tout. Entrons sur ce chantier. Pas besoin de violence, de cris, de rage. Pas besoin d'hostilité. Juste besoin de confiance, de regards, d'écoute, de constance. L'État, en l'occurrence, c'est nous.

ARIANE MNOUCHKINE (2013)¹⁵

La concertation fait l'objet de diverses critiques, notamment sur sa pertinence dans un système politique structuré par la démocratie représentative. Des responsables politiques et des représentants de l'administration doutent fréquemment que de « simples » citoyens, qu'ils jugent peu informés et maintenus sous influence des médias, puissent apporter une réelle plus-value à la décision publique. Ils estiment en outre que la seule chose qui peut ressortir d'un débat contradictoire avec des partenaires multiples, c'est un fade compromis et non pas l'audace ou l'innovation dont la société aurait besoin. Ils craignent que l'organisation d'un dialogue entre parties prenantes ne se résume à un marchandage entre lobbies sans aucune prise en compte de l'intérêt général. Ils appréhendent qu'il ne suscite de faux espoirs ou encore qu'il ne dégénère en conflit. Ils jugent enfin que tout cela coûte bien cher... Toutes ces critiques se font entendre régulièrement, parfois portées ou parfois apaisées par la conjoncture.

D'un autre côté, la concertation est considérée, par d'autres responsables politiques et de l'administration, comme un outil indispensable face à la crise de confiance qui oppose les citoyens et leurs

15. Extrait de ses vœux pour l'année 2014, publiés par Médiapart.

représentants. En créant des espaces de discussion, elle permet aux citoyens et aux parties prenantes de prendre eux-mêmes la mesure de la diversité de leurs attentes, des contraintes de la réalité et de la difficulté des choix publics. À cette fonction pédagogique, les techniciens ajoutent fréquemment des fonctions pratiques : intégrer les attentes et les savoirs des usagers, anticiper les points de conflit, trouver précocement des réponses aux critiques qui n'auraient pas manqué de se manifester ultérieurement. Pour eux, elle permet d'améliorer la qualité des projets en les adaptant aux attentes du plus grand nombre, parfois de les rendre « socialement acceptables », quitte à y intégrer des modifications. Pour d'autres, la concertation rend la décision publique plus transparente et donc plus légitime car mieux comprise. Dans certains cas, elle permet aux pouvoirs publics de trouver chez leurs interlocuteurs des relais qui transmettront au reste de la population les clés de compréhension de choix parfois difficiles ou de mobiliser de façon plus efficace des acteurs locaux à qui on demandera d'appuyer, ou pour le moins, de respecter les décisions prises.

LA CRITIQUE DU PROCESSUS

Au-delà de ces considérations de portée générale sur la place de la concertation dans nos sociétés démocratiques, se manifestent régulièrement des critiques formulées par les participants. Certaines de ces critiques sont dites « procédurales » car elles portent sur le bon déroulement du processus. Généralement, elles sont d'autant plus vives que le sujet abordé est conflictuel et les échanges tendus. Dans les cas de projets d'aménagement par exemple, qu'il s'agisse de projets de taille moyenne, comme l'implantation d'une carrière ou d'un incinérateur d'ordures ménagères, ou de grands projets comme la création d'un aéroport ou d'une ligne ferroviaire, les critiques pleuvent : information tronquée, expertises partiales, prise en compte insuffisante de certains points de vue, manque de neutralité des animateurs...

L'analyse de processus *a priori* vertueux comme les Commissions locales de l'eau chargées d'élaborer collectivement les Schémas d'aménagement et de gestion de l'eau montre combien il est difficile

de s'abstraire des rapports de pouvoir locaux, de mobiliser les savoirs de chacun, de construire collectivement des connaissances, d'identifier de façon pragmatique la diversité des intérêts, d'organiser la confrontation des arguments, bref de mettre en place une délibération visant à dégager l'intérêt général autour d'une ressource pourtant stratégique. Ces espaces de dialogue qui devraient être inspirés par la recherche de l'efficacité et de l'équité sont parfois considérés comme des territoires à conquérir dans des stratégies d'ascension personnelle, comme des lieux de confrontation des rapports de pouvoir ou encore comme des mécaniques d'attribution des budgets publics qu'il s'agit de manœuvrer au mieux. C'est ainsi qu'on voit des notables locaux se battre pour présider telle ou telle sous-commission, les organisateurs peser dans le choix des participants pour ne pas froisser les susceptibilités de telle ou telle organisation, les calendriers s'ajuster laborieusement aux échéances électorales, etc. Il est tout à fait possible de préserver les apparences de la concertation tout en pervertissant le sens de l'exercice.

La concertation a-t-elle un effet sur la décision ?

L'autre forme de critique, dont j'ai parlé précédemment, est celle du manque d'efficacité de la concertation. Elle vient principalement des participants. Les associations, par exemple, estiment souvent que la décision finale n'intègre qu'une faible part de leurs revendications. Qu'en pense l'ensemble des citoyens ? Un sondage¹⁶ a montré que la grande majorité d'entre eux (80 %) considère que la concertation est une bonne chose car elle « contribue à associer les citoyens à la vie locale » et à « renforcer la transparence des décisions et de l'action publique ». Voilà pour le principe. Mais dans la réalité, qu'en est-il ? Là, l'opinion est moins favorable : environ 70 % des sondés jugent que la concertation a pour effet de « faire croire qu'on écoute les citoyens » ou d'« augmenter leur adhésion à des décisions déjà prises ». Ce n'est pas une surprise, tous les praticiens de la concertation savent que ce soupçon est généralisé et parfois fondé. On pourrait relativiser ce jugement et penser qu'il ne s'appuie pas

16. Baromètre de la concertation et de la décision publique, Res Publica et Harris Interactive, édition 2013.

véritablement sur une expérience personnelle, puisque seulement 20 à 30 % des Français disent avoir participé au moins une fois à une concertation. Malheureusement les pseudo-concertations existent et les témoignages des personnes déçues se diffusent rapidement...

Il n'est pas certain qu'une amélioration du processus de concertation participe de façon significative à peser sur la décision qui sera prise. Elle contribue à la qualité des propositions qui sont émises, à leur légitimité aux yeux des participants et à la transparence des échanges. Mais une concertation menée dans les règles de l'art peut très bien déboucher sur des propositions fort pertinentes... dont le décideur ne fera pas grand cas. Il n'est certes pas inutile de travailler sur le lien entre concertation et décision, c'est sans doute même là un enjeu central dans les années à venir. Mais l'expérience montre que ce n'est que lorsque les rapports de force sont suffisamment équilibrés que la tentation de la décision arbitraire s'efface.

Des responsables professionnels et associatifs considèrent que la multiplication des sollicitations sur les territoires rend la concertation épuisante pour les bénévoles. Ils dénoncent le fait qu'en les mobilisant, parfois de façon répétitive, les pouvoirs publics imposent leur agenda et préservent leur pouvoir d'initiative. En « saucissonnant » les sujets et en sollicitant les citoyens autour de projets précis, ils se gardent bien de mettre en débat les grandes lignes de leurs ambitions pour le territoire. Les participants jugent, souvent avec raison, que la démocratie participative telle qu'elle se manifeste aujourd'hui tend trop souvent à se focaliser sur des sujets mineurs et à éviter les grands enjeux. Cette critique est reprise par Pierre Calame¹⁷ qui parle à ce sujet de « démocratie occupationnelle », une forme de participation dont l'objectif est de donner aux gens le sentiment qu'ils ont encore prise sur quelque chose alors que les orientations majeures ne sont pas soumises à débat.

Le risque du dévoiement

Ces critiques ne questionnent pas le principe de concertation en lui-même, mais mettent en évidence les insuffisances de sa pratique.

17. Pierre Calame, *Sauvons la démocratie ! Lettre ouverte aux femmes et hommes politiques de notre temps*, Éd. C. L. Mayer, 2012.

Elles témoignent d'un dévoiement qui se traduit par un manque de respect envers le citoyen et un défaut de pertinence au regard des enjeux communs.

Elles doivent être prises au sérieux car, à terme, elles alimentent trois phénomènes particulièrement préoccupants.

Le premier phénomène est le travail de sappe de l'arsenal législatif sur lequel repose une partie de la concertation, celle qui est dite « réglementaire ». Élaborées au cours de plusieurs décennies et au prix de laborieux compromis, certaines obligations qui s'imposent aux décideurs publics et aux maîtres d'ouvrage sont régulièrement remises en cause, par exemple au nom de leur manque d'efficacité, de leur coût ou de la nécessité de ne pas entraver les projets et le développement économique. C'est le cas du Débat public par exemple, fortement questionné en 2014 et 2015 lors des débats qui ont entouré l'adoption de la loi Macron sur la croissance, l'activité et l'égalité des chances. Dans une situation de crise économique qui perdure, l'impératif de relance de l'activité semble passer par les projets de toutes sortes et, dans un tel contexte, les objections de la population (l'environnement, les nuisances, le cadre de vie, la sécurité...) apparaissent aux industriels comme des obstacles peu justifiés. Le dialogue prend du temps et on peut comprendre que la tentation d'une marche accélérée des projets puisse séduire... D'où les souhaits de grandes entreprises de voir « simplifiée » la réglementation en matière de participation du public, notamment par un recours moins fréquent au Débat public et à l'enquête publique. Il est vrai que la simplification de la réglementation française, qualifiée à juste titre de pléthorique, est une nécessité. Mais la prudence s'impose à ce niveau, l'histoire montrant que l'absence d'espaces organisés de confrontation ne fait pas taire les oppositions, bien au contraire. Celles-ci s'expriment alors d'une autre manière, au mieux devant les tribunaux, au pire par la violence.

Le deuxième phénomène est le contournement des espaces institués de dialogue de la part des citoyens et des parties prenantes. Le désenchantement vis-à-vis de la concertation est une réalité depuis des années : nombreuses sont les collectivités qui mettent en place des dispositifs dits « participatifs » et qui se désolent que les réunions qu'elles organisent soient si peu fréquentées. Les participants se découragent parce que l'information donnée est peu accessible, parce qu'on ne prend pas en considération leur parole, parce que les

effets concrets du dialogue sont peu visibles ou pour d'autres raisons. Même s'il faut dénoncer l'obsession du quantitatif manifestée par certains promoteurs de dispositifs participatifs pour qui le succès d'une concertation se mesure principalement par le nombre de chaises occupées, il est difficile de s'accommoder pour autant d'une désertion massive des participants dans les dispositifs qui leur sont offerts.

Du côté des parties prenantes, notamment des associations et des organisations professionnelles, l'efficacité de la concertation est parfois comparée, non sans un certain cynisme, avec celle du plaidoyer ou du lobbying, c'est-à-dire du contact direct avec les décideurs. « Pourquoi passer du temps dans les réunions quand parfois un coup de fil au cabinet du ministre suffit à faire avancer les choses ? » me confiait un jour le responsable d'une importante association nationale du secteur de la santé. En effet, quand le dialogue est fastidieux ou incertain, les contacts en coulisses restent une valeur sûre. Nombre d'associations ont d'ailleurs fortement développé leurs activités de plaidoyer et leurs stratégies d'influence au cours des dernières décennies et, dans ce cadre, cherché à accroître l'efficacité de leurs contacts avec les décideurs. Pour elles, l'implication dans les dispositifs de concertation peut avoir des avantages, par exemple la possibilité de nouer des coalitions avec d'autres secteurs de la société civile ou de mobiliser les médias et de donner ainsi de l'écho à leurs revendications. Mais cette stratégie présente des inconvénients, notamment le dévoilement des argumentaires et la mise en lumière des compromis. Elle a aussi un coût car la préparation et l'assistance aux réunions prend du temps. On peut comprendre alors que la question de son efficacité se pose et que le recours aux contacts bilatéraux avec les décideurs puisse apparaître, au moins pour ceux qui disposent de moyens de pression (recours à la presse, recours aux tribunaux...), comme une solution de facilité. Certes, ces contacts bilatéraux existent depuis longtemps. Ils ne cessent pas lorsque des processus de concertation sont mis en place et ils les accompagnent même fréquemment, constituant des « espaces de dialogue parallèles » généralement assez opaques. Le problème apparaît quand ils en viennent à constituer le canal principal des échanges, ce qui contribue à vider les scènes publiques de tout leur sens et la construction de la décision de tout caractère démocratique et transparent.

Enfin, le troisième phénomène est la critique radicale, voire le sabotage, de la part de mouvements issus de la société civile. Il y a critique radicale quand toute la concertation est rejetée en bloc et accusée de duperie. « Participer, c'est accepter, par un effet mécanique de connivence et de coopération qui aboutit toujours au plus petit dénominateur commun », déclarait ainsi en 2013 l'association grenobloise Pièces et main d'œuvre qui parlait de pseudo-débat et de forfaiture à propos d'un Débat public sur l'enfouissement de déchets nucléaires¹⁸. Il faut bien reconnaître que la mise en place d'un tel débat alors que la production de ces mêmes déchets a été soigneusement maintenue à l'écart de tout dialogue avec la société civile peut apparaître comme inconvenante. Ces oppositions sur le fond mènent parfois au sabotage : c'est ce que l'on voit lorsque les réunions publiques sont envahies par les sirènes et les banderoles qui finissent par éteindre tout dialogue et faire fuir le participant de bonne volonté. Les décisions autoritaires, les débats escamotés et les concertations alibis forment un terreau fertile pour ce type de contestation.

Les zadistes, qui sont apparus sur le devant de la scène française lors des manifestations contre l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes et le barrage de Sivens, alimentent à leur façon – et parfois radicalement – ce discours de contestation de ce qu'ils estiment être une démocratie de façade. Parfois considérés comme les héritiers des mouvements d'opposition aux projets du Larzac, de Creys-Malville ou de Plogoff qui ont marqué les années 1970, ils situent leur action, plus que dans la défense de l'environnement, dans une réflexion politique sur la démocratie et le pouvoir de décision. Pour eux, la participation au sens où l'entendent les pouvoirs publics, c'est-à-dire dans le cadre de processus de concertation normés, ne serait qu'un pansement sur la jambe de bois d'une démocratie représentative à bout de souffle. On peut se demander si ces mouvements d'opposition aux grands projets ne constituent pas une demande de dialogue qui s'est radicalisée notamment parce qu'elle n'a pas rencontré d'écho de la part des maîtres d'ouvrage ni de la puissance publique.

18. « Notes à l'intention des opposants à l'enfouissement des déchets nucléaires en Meuse/Haute-Marne et aux pseudo-débats de la CNDP-Cigéo », Pièces et main d'œuvre, 28 août 2013.

La bienveillance dont témoigne une partie des citoyens envers eux ne procède-t-elle pas aussi de ce constat que les canaux de dialogue sont inopérants ?

A LA RECHERCHE DE REPÈRES MÉTHODOLOGIQUES

La réponse aux critiques procédurales, celles qui portent sur le bon déroulement de la concertation, sur sa transparence et son équité, voire sur sa sincérité, est une préoccupation ancienne. Elle motive la recherche d'une exigence méthodologique de la part des maîtres d'ouvrage ou des professionnels de la concertation. La première réponse a été en quelque sorte de définir, sinon des règles, au moins quelques principes tirés de l'expérience. Ces efforts sont constants depuis le début des années 2000 et sont le fait d'un grand nombre d'acteurs de ce domaine, en particulier des praticiens. Des manuels sont ainsi régulièrement publiés par des associations, des fondations ou des consultants¹⁹. Des collectivités territoriales et des entreprises diffusent également des guides pratiques à destination de leur personnel. Les institutions publiques ne sont pas en reste, puisque le Centre d'analyse stratégique a publié un rapport sur la participation des citoyens en 2008, suivi par le Conseil d'État et par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) en 2011, cette dernière institution produisant à la fois un bilan des recherches et des « repères méthodologiques » en matière de concertation. L'année 2013, particulièrement fertile, a vu le Conseil économique, social et environnemental émettre ses recommandations, la Commission nationale du débat public produire la seconde édition de ses *Cahiers de méthodologie* et le ministère de l'Écologie éditer un guide du dialogue avec les parties prenantes.

19. Il est impossible ici de tous les nommer, mais on peut au moins citer *Conférences de citoyens, mode d'emploi* (Dominique Bourg et Daniel Boy, Éd. C. L. Mayer / Descartes et Cie, 2005) ; *Guide de la concertation locale* (Gilles-Laurent Rayssac et Christian de La Guéronnière, Territorial Éditions, 2006) ; *Méthodes participatives. Un guide pour l'utilisateur* (Fondation Roi Beaudoin, Bruxelles, 2006) ; *Guide pratique du dialogue territorial* (Philippe Barret et moi-même, L'Aube, 2011) ; *Démocratie participative. Guide des outils pour agir* (Fondation Nicolas Hulot, 2013), etc.

Tous ces ouvrages ne sont pas de même portée. Certains visent à replacer les pratiques participatives dans le cadre plus global du fonctionnement des institutions et de la vie en société, alors que d'autres s'intéressent aux façons de faire ou décrivent parfois dans le détail un outillage méthodologique : techniques d'animation, dispositifs, processus... Ils ont cependant en commun de proposer des principes et des règles de la concertation.

À cette production de recommandations, il faut ajouter le travail des chercheurs. Avec le programme de recherche « Concertation, Décision, Environnement » lancé en 1999, puis la création du groupe d'intérêt scientifique « Démocratie et Participation » dix ans plus tard, la concertation et la participation structurent progressivement un champ de recherche en sciences sociales. Tous ces travaux ont contribué à faire progresser la réflexion des praticiens et à améliorer leurs méthodes.

Dans le domaine de la formation, les évolutions sont également notables. Divers parcours universitaires ou écoles d'ingénieurs intègrent désormais des modules plus ou moins longs de sensibilisation aux questions de participation, faisant l'hypothèse – à mon avis fondée – qu'un grand nombre d'étudiants de filières les plus diverses ont de fortes chances de se voir confrontés à ce type de processus au cours de leur carrière professionnelle, même s'ils n'en font pas le cœur de leur métier. La création en 2011 d'un master professionnel dédié à l'« ingénierie de la concertation » par l'université Paris-I-Panthéon-Sorbonne a constitué un événement marquant, renforcé depuis lors par l'apparition de masters associant participation et communication politique (université de Lille), expertise et concertation (université Paris-VIII), développement durable et concertation (université de Caen) ou encore évaluation et concertation (université de Toulouse). Une formation professionnelle d'une année a été mise en place par une association (Ifrée), et un nombre considérable de formations courtes sont proposées par divers organismes. Toutes ces activités pédagogiques contribuent, sinon à forger, au moins à diffuser des principes et des règles qui font de la concertation une pratique aujourd'hui mieux balisée sur le plan de la méthode qu'au début des années 2000.

Malheureusement, les dérives restent fréquentes. Le fait que la loi, malgré une production législative plus abondante en France que

dans bien d'autres pays, ne définit pas clairement ce qui est de la concertation et ce qui n'en est pas contribue sans doute à entretenir un certain trouble.

Des associations s'évertuent pourtant à améliorer la qualité des processus de dialogue en s'adressant aux praticiens (les animateurs ou les concepteurs de processus participatifs, qu'ils soient consultants, agents territoriaux, associatifs ou salariés d'entreprises) ou aux commanditaires (élus, agents territoriaux, salariés d'entreprises, agents de la fonction publique). La plupart d'entre elles proposent des formations, des espaces de dialogue entre praticiens et chercheurs, des rencontres ou des échanges de pratiques. L'Institut de la Concertation et de la participation citoyenne, réseau national de praticiens, a été créé en 2008 par une poignée de consultants, de salariés d'associations ou d'entreprises ainsi que de chercheurs préoccupés par un certain laxisme qui faisait passer pour des concertations ce qui n'était qu'action de communication politique ou opération soporifique. C'est donc assez naturellement qu'il s'est intéressé au cadre de la concertation, c'est-à-dire aux efforts engagés pour assurer sa « robustesse méthodologique », à tout ce qui permet aux désaccords de s'exprimer et au dialogue de s'établir. L'objectif n'est évidemment pas de canaliser, d'atténuer ou de gérer les mécontentements, pas plus que de limiter l'imagination des participants. Le cadre ne doit pas être castrateur, mais au contraire sécurisant, de façon que chacun puisse s'engager dans les échanges sans réserve.

LES OUTILS DE LA GARANTIE

L'un de ces efforts pour assurer un cadre aux concertations consiste à énoncer des principes éthiques ou méthodologiques dans une charte. Le ministère de l'Environnement en a été le pionnier en 1996 en publiant sa Charte de la concertation, à l'initiative de la ministre Corinne Lepage. Il a été suivi par le ministère de l'Équipement qui, en 2002, a dégagé de son expérience sept règles de base²⁰.

20. In *Débat public, concertation : quelques leçons de l'expérience*, ministère de l'Équipement, des transports et du logement, janvier 2002.

Ces deux documents ont en commun de mettre l'accent sur l'écoute nécessaire, sur la clarté des règles du jeu, sur la nécessité du débat.

En 2016, le ministère de l'Environnement décide d'actualiser la charte de 1996, demande à l'Institut de la Concertation et de la participation citoyenne d'organiser un processus participatif dans trois villes de France visant à faire émerger des éléments de contenu, propose une rédaction sous l'égide d'un comité de pilotage multi-acteurs, puis la soumet à une consultation du public via Internet avant de la remanier et enfin de la diffuser.

Ces démarches nationales sont reprises par des initiatives venant de collectivités territoriales. La première à s'être engagée dans cette démarche a été la métropole de Lyon (ou Grand Lyon) qui a élaboré sa Charte de la participation en 2003 et qui l'a fait suivre trois ans plus tard d'un guide méthodologique. Depuis lors, une centaine de collectivités se sont dotées de chartes. Ce sont principalement des communes ou des communautés de communes, certaines importantes (Paris, Lyon, Bordeaux, Nantes, Metz...) et d'autres plus petites. Quelques départements, comme ceux du Gard ou du Val-de-Marne, ont fait de même. Une entreprise publique (SNCF Réseau) dispose également depuis 2011 d'une charte qui énonce les principes guidant son action en matière de participation du public, tout comme certaines entreprises de carrières.

Toutes ces chartes remplissent à des degrés divers trois fonctions principales. La première est la fonction *démonstrative* : elle consiste à afficher publiquement une orientation de la collectivité ou de l'entreprise, voire à en faire un signe de distinction. C'est le moyen d'énoncer des principes, comme la transparence de l'action publique ou l'implication des citoyens dans la vie de la cité. La deuxième est la fonction *pédagogique* qui vise à préciser les modalités possibles de participation, à dissiper les malentendus concernant certains termes (information, consultation et concertation, pour ne citer que ceux-là) ou à proposer des dispositifs et des outils. Enfin, la fonction *recours* consiste à donner la possibilité, pour les citoyens, de se saisir de la charte pour exiger de la collectivité le respect de ses engagements. La charte serait censée avoir ainsi un « effet de cliquet » qui limiterait le risque d'un retour en arrière en cas de revirement ou d'alternance politique.

Nombre de collectivités ont mis en place des pratiques participatives sans pour autant formaliser leurs engagements dans une charte, ce qui montre que celles-ci ne sont pas indispensables. Mais l'élaboration d'une charte a plusieurs avantages, et notamment le fait d'engager une réflexion collective préalable sur ce qui est souhaité en matière de concertation, ce qui est possible et ce qui ne l'est pas compte tenu de la volonté de chacun. C'est en particulier le cas lorsque l'élaboration de la charte associe élus, agents de la collectivité et citoyens dans un travail collectif de co-apprentissage et de co-construction. C'est probablement là que la fonction pédagogique des chartes s'exprime pleinement, car la mise en débat des principes de la concertation au sein d'une collectivité fait émerger nécessairement des attentes et des craintes sur lesquelles il est ensuite possible de s'appuyer pour proposer des modalités appropriées.

Quelques collectivités, minoritaires en nombre, n'ont pas choisi cette voie et ont fait rédiger leur charte par un petit comité de techniciens et d'élus ; d'autres ont décidé d'en confier la rédaction exclusive à des citoyens afin de leur laisser toute liberté de définir un cadre satisfaisant à leurs yeux : c'est le cas du conseil départemental du Gard qui, en 2008, a mobilisé un panel de dix-neuf citoyens représentatifs de la diversité de la ville et lui a confié l'écriture de sa Charte de la concertation, avant de l'adopter – à l'unanimité et sans en changer un mot – lors d'une session plénière de l'assemblée départementale. C'est également le cas de Bordeaux Métropole, dont la charte a été écrite en 2010 par une assemblée de citoyens, le Conseil de développement durable.

LA NÉCESSITÉ D'UNE GARANTIE ACTIVE

La fonction recours est séduisante dans son principe, mais il est rare qu'un citoyen s'en saisisse spontanément. En réalité, le recours s'exerce de façon efficace lorsqu'un garant veille à cela ou lorsqu'une instance en a spécifiquement la responsabilité, par exemple en étant en charge du suivi ou de l'évaluation de la charte. Le Conseil de développement durable de Bordeaux Métropole s'est vu confier cette mission d'accompagner la participation citoyenne au sein de la métropole et de veiller à la bonne application de sa charte. Composé

d'une centaine de citoyens, il peut assister à des processus de concertation et il en assure l'évaluation. La charte adoptée par les élus est alors le document de référence sur lequel il fonde ses appréciations.

De la même façon, la ville de Grenoble a mis en place un Comité de suivi et d'évaluation, composé de citoyens chargés d'évaluer les démarches participatives de la ville et de contribuer à leur mise en place. Le document de référence de ce comité est la Charte de la démocratie locale de la ville. Ses membres sont parfois considérés, à l'instar des membres du Conseil de développement durable de Bordeaux Métropole, comme des garants citoyens des démarches participatives.

Des chartes peuvent également être préparées pour des concertations spécifiques. C'est un principe adopté par exemple par SNCF Réseau qui, en plus du document-cadre élaboré par l'entreprise sur la conduite de la concertation, propose ou co-construit fréquemment avec des partenaires locaux des chartes adaptées à telle ou telle concertation. Plus détaillées, plus précises, ces chartes particulières constituent également des documents méthodologiques de référence dont peuvent se saisir les participants. Elles précisent à la fois des principes généraux ou des règles de bonne conduite (par exemple, le respect mutuel des personnes en dépit de leurs divergences d'opinion, la constance de la participation de chacun, la transparence de l'information relative au projet...), le calendrier des opérations à mener (les ateliers, les réunions publiques, les visites de terrain, etc.), les participants et les modalités pratiques (l'envoi d'informations préalablement aux réunions, la validation des comptes rendus, etc.). Autant de repères dont il est possible de surveiller ensuite la bonne mise en œuvre et qui permettent de résoudre plus aisément d'éventuels conflits de nature procédurale.

La bonne application de la charte peut être assurée par un petit groupe de participants. Une équipe de quelques volontaires, souvent appelée Comité de suivi de la concertation, peut veiller à ce que le déroulement de la concertation soit conforme aux engagements pris. Mais il n'est pas toujours aisé pour ces personnes, à la fois engagées dans les discussions et dans un suivi concomitant du processus, de trouver la distance nécessaire pour s'imposer comme des garants du cadre. L'expérience montre que, souvent, elles portent un regard attentif sur le déroulement de la concertation, sont parfois alertées sur des dysfonctionnements éventuels, mais ne disposent pas de la

légitimité suffisante pour intervenir et demander que des mesures correctives soient prises.

C'est pourquoi il est souvent judicieux de faire intervenir des tiers pour assurer ce rôle spécifique de garantie du cadre et pour constituer un recours à la disposition des participants en cas de nécessité. Chartes et garants sont donc complémentaires et constituent une sorte de dispositif dont les éléments se renforcent l'un l'autre. Une charte sans garant peut rester lettre morte. À l'inverse, un garant sans charte manquera d'un document de référence en cas de nécessité d'arbitrer un litige. Cela ne le paralyse pas pour autant : il fera alors appel à des principes généraux, par exemple ceux énoncés dans la charte du ministère de l'Environnement ou ceux qui sont mis en œuvre par la Commission nationale du débat public.

Nous avons suffisamment insisté sur le fait qu'une normalisation des pratiques de concertation n'est pas souhaitable et que les dispositifs doivent être adaptés au contexte et aux objectifs. Pour autant, tout n'est pas possible. Pour faire la distinction entre ce qui est acceptable et ce qui ne l'est pas dans les dispositifs de dialogue, il faut des règles et des principes. Élaborer des principes adaptés à une concertation particulière est tout à fait envisageable sous réserve qu'ils soient considérés comme légitimes par les participants. Le faire de façon partenariale ajoute à sa légitimité.

Une charte peut ainsi prendre la portée d'une « petite Constitution locale » à laquelle on se référera en cas de besoin. Dans certains cas, et notamment dans ceux où l'enjeu est conflictuel, des personnes en charge du respect de ces principes sont indispensables et leur extériorité est un atout. Elles agissent alors comme une sorte de juridiction constitutionnelle. Au dispositif de concertation lui-même se superpose ainsi une sorte de supradispositif en charge de la garantie du premier, dont l'objectif est de le crédibiliser, de le renforcer et de créer de la confiance. Les garants sont la cheville ouvrière de ce dispositif de garantie.

LA QUESTION DE LA CONFIANCE

L'origine du recours aux garants dans les concertations est mal connue, mais la Charte de la concertation adoptée par le ministère

de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement en 1996 mentionne explicitement cette possibilité dans son article 7 : « Lorsque la présence d'un garant de la concertation se révèle opportune, sa désignation procède d'un consensus aussi large que possible. Le garant de la concertation est impartial et ne prend pas parti sur le fond du dossier. Il est désigné parmi des personnalités possédant des qualités intrinsèques : sens de l'intérêt général, éthique de l'indépendance, aptitude à la communication et à l'écoute. Il suit toutes les phases de la concertation et veille à la rédaction des rapports intermédiaires. Il rédige sa propre évaluation sur la manière dont la concertation a été menée. »

Le recours aux garants reste marginal dans la pratique des institutions jusqu'à ce qu'en 2006 SNCF Réseau (qui s'appelle encore Réseau ferré de France) demande à la Commission nationale du débat public de nommer officiellement un garant pour veiller à la bonne application de la charte mise en place à l'occasion du projet de ligne à grande vitesse Provence-Alpes-Côte d'Azur qui se heurtait à de fortes oppositions locales. L'expérience sera reconduite à partir de 2009 dans le Sud-Ouest.

En 2010, la loi Grenelle II offre la possibilité à la Commission nationale du débat public de nommer un garant pour les projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire. Il s'agit en fait de donner à la CNDP une alternative à l'organisation d'un Débat public lorsque la taille du projet ou la nature des enjeux ne justifient pas l'organisation de ce dernier. Dans ce cas, une concertation avec garant peut s'y substituer. Le recours à des garants sera ensuite recommandé par plusieurs publications émanant d'organismes publics²¹.

Hors de ce cadre réglementaire, des garants sont régulièrement nommés par des entreprises ou des collectivités locales. On les appelle parfois « observateurs » ou « scrutateurs », mais ils répondent

21. Le Conseil d'État dans son rapport *Consulter autrement, participer effectivement* en 2011, la Commission nationale du débat public dans ses *Cahiers de méthodologie* en 2013, le Conseil économique, social et environnemental dans son rapport *Concertation entre parties prenantes et développement économique* en 2014.

aux mêmes principes : une extériorité qui assure leur neutralité sur le fond des débats, un rôle qui consiste à veiller au respect du cadre et à l'équité du processus.

UN SUIVI ATTENTIF ET DES INTERVENTIONS DISCRÈTES

Que fait concrètement le garant ? Il participe évidemment aux réunions publiques ainsi qu'aux ateliers ou aux autres activités menés dans le cadre de la concertation. Il observe leur déroulement et peut intervenir s'il juge que les conditions d'écoute et de dialogue ne sont pas satisfaisantes ou s'il est interpellé à ce sujet. Parfois, il anime lui-même ces réunions, mais ce n'est pas une généralité et on verra plus loin que ce double rôle fait débat.

Il peut être associé à la préparation de la concertation et conseiller les organisateurs tout au long du processus sur les mesures à prendre pour assurer un dialogue de qualité, par exemple au sujet de la diffusion de l'information, du nombre et des modalités des réunions publiques, de la nécessité de contre-expertises en cas de contestation de l'objectivité des experts, etc.

Il peut être un recours ou un arbitre en cas de litige sur la qualité du processus de concertation. Par exemple, si des participants estiment que les comptes rendus ne reflètent pas ce qui a été dit en réunion, le garant peut être saisi de cette question et demander, s'il juge la réclamation fondée, que les comptes rendus soient amendés ou que les modalités de rédaction soient modifiées.

Il peut intercéder de façon bilatérale auprès de certains participants pour que ceux-ci adoptent une attitude favorable au dialogue, tout comme il peut interroger le décideur public sur les suites qu'il donnera à la concertation et la façon dont il rendra compte de ses décisions.

Enfin, il rédige un ou plusieurs rapports sur la qualité du processus de concertation et il peut demander que ces rapports soient rendus publics.

Si l'on devait résumer en quelques mots la fonction du garant, on pourrait dire qu'il a la charge de créer de la confiance dans un processus de concertation, de telle façon que les divergences puissent s'exprimer et, autant que possible, mener à de meilleures décisions.

Il doit donc s'assurer que le cadre des échanges est propice à cela et faire en sorte que les participants y jouent pleinement leurs rôles.

La fonction étant relativement nouvelle, chaque garant définit de fait le périmètre de son intervention, le plus souvent en fonction de sa propre vision de son rôle et des attentes du maître d'ouvrage qui le sollicite. Sa posture peut donc varier sensiblement, de l'observateur discret jusqu'au facilitateur actif, voire au médiateur. Cette hétérogénéité n'est pas un problème en soi, mais il importe sans doute que les rôles et les missions du garant soient adaptés aux besoins de chaque concertation. Comment aider les garants à adapter leur comportement? Faut-il envisager des formations? Comment doit s'organiser le recrutement des garants? Et finalement, qu'est-ce qui fait qu'un garant contribuera efficacement à l'amélioration du cadre de la concertation?

C'est pour répondre à ces questions et à quelques autres posées par la pratique de garants que, de 2013 à 2015, l'Institut de la Concertation et de la participation citoyenne et une quinzaine d'organismes actifs dans le domaine de la concertation ont décidé d'engager un travail collectif de recherche-action qu'ils ont appelé « Garantir la concertation ». Il visait à mieux connaître les pratiques des garants notamment à travers le regard de citoyens, d'associations, d'entreprises, de collectivités territoriales, de consultants, de chercheurs et de garants eux-mêmes (voir en annexe). Après deux années de réflexions partagées par une centaine de participants, des propositions ont été transmises aux autorités publiques. Le présent livre a été écrit sur la base de ce travail collectif, auquel j'ai ajouté mes propres éléments d'analyse.

III. LA PRATIQUE DES GARANTS AU SERVICE DU DIALOGUE

La confiance se gagne en gouttes et se perd en litres.

ANONYME

La fonction de garant est nouvelle, elle se construit empiriquement. Depuis leur origine dans les années 1990 jusqu'en 2016, la plupart des garants ont défini eux-mêmes leurs modes d'action et les limites de leur mission, ce qui conduit à une grande diversité de pratiques. Nous présentons ici, plutôt que des profils de garants qui seraient nécessairement réducteurs, un certain nombre de fonctions que, selon les possibilités et selon leur vision de leur rôle, ils endossent ou non.

UN AUDITEUR ACTIF

Scrutateur attentif, auditeur discret investi d'une certaine autorité, rédacteur d'un rapport qui rend compte du déroulement de la concertation : voilà le profil minimal du garant, qui constitue son cahier des charges initial. Ce profil est parfois comparé à celui des greffiers de justice, garants de la procédure judiciaire et chargés de rapporter par écrit les échanges. Ce rôle est utile et possède certainement une force dissuasive. Du fait de sa simple présence et de la menace d'un rapport qui peut ensuite être diffusé publiquement, le garant peut prévenir des dérives.

Observer, c'est évidemment être présent lors des assemblées publiques, des ateliers ou autres activités, mais également participer aux réunions de préparation, notamment celles d'éventuels comités techniques et comités de pilotage de la concertation qui réunissent le plus souvent des techniciens, des représentants d'institutions, des experts et des prestataires. En fait, le garant doit avoir la liberté d'observer ce qu'il juge pertinent d'observer.

Pour exercer pleinement sa mission, il doit également se mettre à disposition des participants et recueillir leurs doléances portant sur la méthode. Pour cela, il doit être visible et expliquer son rôle. Il doit être mentionné sur tous les documents de présentation de la concertation et disposer de moyens pour être joint, notamment une adresse courriel. Les doléances qu'il reçoit peuvent porter sur des aspects divers et survenir à tout moment lors du déroulement de la concertation : calendrier trop resserré, insuffisance de réunions, déficience de l'information fournie, manque de fidélité des comptes rendus, caractère partial des experts, attitude inappropriée des animateurs ou de certains participants, absence de réponse à certaines questions, manque de suite donnée aux propositions émises... Évidemment, le garant n'attend pas que les plaintes s'expriment pour mettre en avant les carences qu'il aura repérées lui-même. Il les transmet au maître d'ouvrage et cherche avec lui à améliorer le processus de dialogue. Lorsque les plaintes ne lui semblent pas fondées, il se retourne vers les émetteurs et justifie ses positions. Quand elles portent sur le fond du projet, il renvoie ceux-ci aux espaces de dialogue en veillant à ce que chacun ait la possibilité d'exprimer ce qu'il a à dire.

Les plaintes portant sur la procédure de concertation sont d'autant moins importantes qu'elles auront fait l'objet d'une réflexion préalable avec les participants eux-mêmes et qu'elles auront été codifiées dans une charte spécifique. Le rappel de ces règles par le garant permet de s'assurer de leur bonne mise en œuvre et offre de ce fait aux participants un certain confort, un sentiment de sécurité qui leur permet de s'investir pleinement sur les enjeux en débat. Une garante le résume ainsi : « Être rigoureux sur le cadre, cela rend le travail collectif plus efficace et cela enlève aux participants une source d'incertitude. Ils doivent pouvoir s'appuyer sur des certitudes au niveau de la procédure pour se consacrer pleinement aux incertitudes sur le fond, et notamment sur l'expression des désaccords. »

Le rapport est un élément important du travail du garant. Il le remet à la fin de sa mission et parfois à mi-parcours. Cela lui permet de rendre compte de la concertation et du déroulement de sa mission, de dire si ses conseils ont été ou non suivis d'effet. Certains garants rédigent également des notes critiques dans le but de faire des suggestions au cours du processus, qu'ils adressent au maître

d'ouvrage, au comité de pilotage de la concertation s'il existe, voire au président de la CNDP le cas échéant.

Ce socle minimal est revendiqué par tous les garants et constitue le cœur de leur mission. Certains d'entre eux tiennent à limiter leur action à ces tâches, mais ils sont rares. La plupart remplissent bien d'autres fonctions.

ARTISAN DU DIALOGUE

Un autre rôle du garant est celui de contributeur actif au processus de concertation. Dans ce cas, au lieu de porter un jugement final sur le déroulement de la procédure, il formule ses observations précocement, dès la phase de préparation. Cela suppose qu'il intervienne en amont des réunions, lorsqu'il s'agit d'en imaginer les modalités. Faut-il organiser des réunions ouvertes à tous ou sur invitation ? Combien, à quelles dates et quelle heure, dans quels lieux et sur quels sujets précisément ? Tout a son importance. Le choix des dates, des horaires et du lieu peut faciliter ou entraver la participation de certaines personnes. Le choix des thèmes, de la manière dont ils seront introduits, des éventuels intervenants, de l'information donnée aux participants conditionne la qualité des débats, de la même façon que le temps réservé aux échanges, le nombre de participants ou le fait d'organiser des discussions en plénière ou en petits groupes. Les objectifs assignés à chaque réunion sont également déterminants : s'agit-il de mutualiser les informations, de faire émerger des questions et des avis, d'engager un échange d'arguments, de rechercher des accords entre les participants ?

La Commission nationale du débat public recommande aux garants de contribuer à la conception du processus de concertation, estimant qu'on ne défend bien que ce à quoi on croit. Il est certain que le garant ne doit pas avoir de réserve majeure sur le dispositif de concertation dont il est chargé d'assurer le bon déroulement, le cas contraire le plongeant dans un conflit de loyauté inextricable. Mais certains maîtres d'ouvrage jugent que les choix méthodologiques qui structurent la concertation font partie de leurs prérogatives, notamment quand il s'agit de concertations volontaires. C'est le cas, par exemple, des collectivités territoriales ou des entreprises qui

ouvrent des espaces de participation aux citoyens ou aux organisations de la société civile sans en être aucunement contraintes par la loi, et qui souhaitent le faire en toute liberté. Pour elles, le dispositif de concertation doit être imaginé et conçu par elles, sans ingérence extérieure. À charge pour le garant, si celui-ci estime que ce dispositif est insuffisant ou inadapté, de refuser la mission qu'on lui propose. D'autres, au contraire, jugent bienvenue l'aide du garant, de qui elles attendent des conseils et des propositions.

Il n'y a sans doute pas de réponse unique à cette question et il convient de différencier les situations. Dans les cas de concertations volontaires, le maître d'ouvrage peut craindre de se voir imposer une méthode qui ne lui convienne pas. Il me semble cependant que, si les objectifs de la concertation peuvent être définis par lui, les façons de faire, quant à elles, gagnent à être élaborées avec le garant, si celui-ci est expérimenté et peut apporter une plus-value à la réflexion. À vrai dire, plus la méthode fait l'objet d'une réflexion partagée, y compris d'ailleurs avec les participants présents à la concertation, moins le déroulement ultérieur souffrira de contestation.

Dans les cas des concertations qui se déroulent dans un cadre réglementaire, qu'il s'agisse par exemple de concertations post-Débat public, de concertations recommandées par la CNDP ou d'autres types de processus, le garant a toute sa place dans une réflexion sur le choix des modalités. Il peut contribuer également à la rédaction d'une charte spécifique de la concertation lorsque celle-ci est mise en place.

Certains maîtres d'ouvrage y sont très favorables car ils estiment que l'une des missions du garant est de les inciter à mieux faire. Pour eux, un garant exigeant envers chacun – y compris eux-mêmes – et soucieux de mettre en place un dialogue ambitieux contribue à crédibiliser la démarche. Il leur permet également d'acquérir des apprentissages qu'ils réinvestiront dans d'autres situations. Ce « garant coach » est particulièrement utile auprès de maîtres d'ouvrage marqués par une culture politique ou technique conventionnelle et qui trouvent au sein même de leurs équipes des résistances motivées par la crainte du citoyen ou des associations, la difficulté à reconnaître leur légitimité ou leur compétence, la vision d'une concertation génératrice de complications

et de retards. Dans ce cas, le garant constitue, pour les plus motivés des personnels, un tiers extérieur qui peut se faire l'avocat du dialogue au sein de leur propre structure, tout en proposant un cadre qui rassurera. Certains maîtres d'ouvrage attendent du garant qu'il leur décerne une sorte de label assurant de leur capacité à mener une concertation ou qu'il donne publiquement crédit de leur bonne foi. Ces attentes ne sont pas illégitimes, mais il importe pour le garant d'en être conscient et de ne pas se laisser instrumentaliser. De tels bénéfices offerts justifient en contrepartie un certain niveau d'exigence méthodologique.

En matière de conception du dispositif de concertation, le garant a sans doute moins intérêt à imposer qu'à faire preuve de pédagogie. Quoi qu'il dise, le choix final des modalités appartient le plus souvent au maître d'ouvrage, en particulier dans les cas de concertations volontaires. Cependant, le fait de disposer d'une expérience et d'un regard extérieur est particulièrement utile.

Participer à la conception d'un dispositif de concertation adapté est une vaste tâche. Outre la recommandation faite précédemment à ce sujet, qui consiste à éviter les solutions toutes faites et à veiller à une adéquation entre les objectifs poursuivis, le contexte et les modalités choisies, il me semble qu'il existe plusieurs enjeux d'importance.

Passer de la confrontation d'arguments à la négociation

Le premier enjeu est de ne pas chercher à reproduire, dans le cadre d'une concertation, ce qu'est le Débat public. Si je devais résumer le Débat public, je dirais qu'il consiste à conduire des échanges sur le mode de la confrontation entre les positions en présence, principalement entre le maître d'ouvrage et les parties prenantes du projet, dans un esprit de « recherche du meilleur argument ». Dans ce schéma, les réunions sont bien entendu publiques et largement ouvertes. Les échanges sont faits de questions et de réponses ou encore de l'énoncé d'arguments et de contre-arguments. L'animateur régule les prises de parole, veille à ce que chacun puisse s'exprimer, que les questions ne restent pas sans réponse et que les suggestions soient enregistrées. Un Débat public de trois à quatre mois voit se succéder ainsi nombre de réunions dont est tirée une synthèse dans le but d'orienter de grands choix structurants

du maître d'ouvrage, notamment la question de l'opportunité du projet (faut-il le mener à bien ou non?) ou le choix entre plusieurs scénarios.

Une fois cette étape passée et si le projet est confirmé, on peut mettre en place une concertation dite « post-Débat public » dont le but est d'affiner le projet. Mais il arrive fréquemment que cette étape, qui se veut différente par nature, ne fasse que rejouer ou prolonger des échanges qui se sont déjà tenus. Or la concertation doit se donner d'autres ambitions, et notamment celle de construire des accords entre les participants, d'aborder la question du « comment faire » ou du « jusqu'où aller ». Le plus souvent, il ne s'agit plus de débattre de l'opportunité globale du projet, cette question étant censée avoir été traitée précédemment, mais d'échanger sur certaines de ses composantes, sur ses modalités de mise en œuvre ou sur d'autres aspects. Pour cela, il faut passer de l'argumentation à la négociation. La négociation doit être comprise non pas comme un marchandage, mais comme une recherche de solutions acceptables par le plus grand nombre. Dans ce sens, chacun doit renoncer à convaincre mais chercher plutôt à se faire comprendre, à comprendre l'autre, à faire preuve d'imagination. Cela requiert une grande confiance dans le dispositif de dialogue.

Le Débat public est un espace où les positions sont rendues plus transparentes, ce qui est éminemment positif, mais aussi où se mettent en scène des rituels et des jeux de rôle, où des postures s'affirment, où l'on sait les journalistes à l'affût de la moindre « petite phrase ». À l'inverse, dans la concertation, les attitudes conventionnelles doivent céder la place au dévoilement des motivations. Les hésitations, les incertitudes, les tâtonnements sont des indices positifs de l'existence de marges de manœuvre et de recherches créatives, alors qu'ils sont généralement proscrits des débats publics. Un processus de co-construction d'accords implique un changement de technique et de méthode d'animation ainsi qu'une évolution du dispositif. Chercher des consensus, fussent-ils partiels, avec une salle de cent à deux cents personnes et un micro qui passe de main en main est illusoire. Prévoir une heure d'exposés suivie d'une durée équivalente d'échanges avec la salle ne convient pas. Il faut au contraire favoriser les interactions entre participants, garantir une certaine confidentialité des échanges qui sera plus propice à la

franchise, mettre à disposition l'information nécessaire sans épuiser l'assistance par des exposés...

Tous les garants ne pensent pas que la concertation doive se donner comme objectif de trouver des accords entre les participants. Cette position est sans doute même minoritaire. La plupart estime que l'objectif de la concertation est d'émettre des propositions visant à améliorer le projet mis en débat. La difficulté est que peu de garants disposent d'expériences dans la construction collective d'accords ou de consensus. Nombre d'entre eux ont été formés dans la culture du Débat public et n'ont pas de références d'autres modes d'animation des échanges. Ceux qui ont une véritable pratique de la négociation ou de la médiation savent que l'objectif de l'accord n'est pas systématiquement hors d'atteinte, même s'il n'est pas non plus toujours possible. Ils savent également qu'un consensus n'est pas nécessairement une adhésion unanime : un objectif réaliste est d'aboutir à une solution jugée positive par une large majorité de participants et acceptable par la majorité des autres.

L'enjeu des informations

Le deuxième enjeu de la concertation est de porter un regard sur les éléments d'information mobilisés au cours des échanges, notamment les données techniques et économiques. Disons-le tout de suite : il s'agit à la fois d'une nécessité et d'une entreprise complexe dans laquelle peu de garants se sont risqués jusqu'à présent. En effet, les données et leur interprétation orientent fortement les débats. Dans des concertations portant sur la gestion partagée d'une nappe phréatique par exemple, les connaissances sur les réserves disponibles et leur rythme de renouvellement, sur les besoins à venir de l'agriculture ou sur ceux des villes sont des questions cruciales. Dans les débats portant sur la construction d'aéroports, on mobilisera des données sur la flore et la faune des terrains convoités, sur les prévisions de trafic aérien au cours des prochaines décennies, sur les comportements des voyageurs ou le développement d'aéroports voisins. Lors de concertations sur la gestion d'un espace naturel, on s'intéressera à la richesse biologique du site, à l'avenir de l'élevage local ou à la fréquentation touristique prévisible. La diversité des dimensions à aborder rend illusoire toute maîtrise des contenus par une seule personne. Leur imbrication rend leur appréhension difficile.

Les hypothèses prospectives introduisent des facteurs de variation considérables. Les incertitudes scientifiques, les marges d'erreur ou les hypothèses retenues ne sont pas toujours explicites. C'est le plus souvent sur une base de connaissances imparfaites et sur des paris incertains que se construit la décision.

Le pragmatisme et la transparence dans la mise à disposition et même la construction des données représentent donc des enjeux centraux. Il ne s'agit pas seulement de rendre l'information compréhensible par tous, mais également de s'assurer qu'elle est la plus complète possible et qu'elle est plurielle, que ce qui relève de la certitude est distingué de ce qui relève de l'hypothèse ou du pari. Pour cela, le garant peut utilement interroger les participants sur leurs appréciations de l'information qui leur est fournie.

On ne se donne pas toujours les moyens d'un examen critique de cette information. Un calendrier serré, des moyens limités, des doutes passés sous silence et voilà des réflexions fondées sur des hypothèses décidément trop incertaines... Tout en restant conscient de l'impossible perfection dans ce domaine, le garant doit être averti des enjeux et des controverses qui se cachent sous cette question. Pour les opposants à un projet d'aménagement par exemple, les données fournies par les spécialistes sont souvent partiales, voire mensongères, ce qui suscite de vifs débats. D'autant plus que parmi les « simples citoyens » issus de la société civile, qui ne sont pas profanes dans tous les domaines, il s'en trouve souvent qui savent mobiliser l'expertise et décortiquer les dossiers techniques.

Garantir la fiabilité des études doit-il faire partie des missions du garant ? Il lui est impossible d'éluder ce débat, même si l'information contestée présente un caractère officiel ou si elle émane de spécialistes reconnus. Cependant le garant n'est pas (et ne devrait pas être) un expert du sujet, il n'aura donc pas lui-même la possibilité de juger. En revanche, il peut demander à rencontrer les techniciens en charge de la préparation de l'information et les inviter à porter un regard critique sur celle-ci. Il est également possible, en amont des débats, d'interroger les autres participants sur leurs appréciations concernant l'information qui leur est fournie. Il peut réclamer que des contre-expertises soient mobilisées, que les sources d'information soient diversifiées et même qu'un travail collectif soit engagé dans le cadre de la concertation afin de dissiper autant

que possible les controverses. Cette question reste à explorer au regard des expériences des garants, mais il me semble évident que cela doit faire partie de leur périmètre d'intervention.

Traiter le « off » de la concertation

Troisième enjeu, prendre en compte les échanges entre parties prenantes en dehors des événements publics. Lors d'une concertation, les réunions publiques, les ateliers thématiques ou autres espaces d'information et de discussion ne constituent que la partie émergée de l'iceberg. Une intense activité se déroule parallèlement à cela. On peut identifier dans ce registre les réunions techniques de préparation et de suivi de la concertation, d'éventuels comités de pilotage réunissant les décideurs, des échanges bilatéraux entre le maître d'ouvrage et certaines parties prenantes, la constitution de coalitions entre associations, parfois des forums ou des soirées d'information organisés à leur initiative... Ces espaces de discussion, plus ou moins formels, font partie intégrante de la concertation car ils contribuent à faire évoluer les positions, à ajuster les comportements, à susciter, renforcer ou fragiliser les alliances... La connaissance de ces dynamiques me semble indispensable à la compréhension de la concertation.

L'amélioration du processus de concertation est clairement une plus-value que peut apporter le garant. Les équipes en charge de l'organisation de la concertation comme les participants relèvent qu'il peut être un conseiller et un formateur qui invite à plus d'exigence et de transparence, contribue à un processus d'apprentissage collectif des conditions de la concertation, encourage les bonnes pratiques, initie chacun à l'écoute et à l'empathie. Il est parfois aussi un ambassadeur, qui intervient auprès de la hiérarchie du maître d'ouvrage pour obtenir des concessions sur le plan de la méthode, du temps ou des moyens, qui peut inciter certaines parties prenantes à participer effectivement. À l'inverse, ils notent que, dans certains cas, il tend à complexifier inutilement la méthode, à proposer des contraintes difficiles à respecter, à allonger les délais... Il y a sans doute un équilibre à trouver, et les améliorations doivent être mesurées et négociées. D'autant plus qu'un garant dont les recommandations seraient trop souvent ignorées verrait rapidement son capital de légitimité s'effriter.

S'assurer du respect des règles du jeu et contribuer à ce que le processus soit loyal et efficace, voilà des missions classiques pour le garant. Mais le garant ne s'arrête pas à l'évaluation d'un cadre général, il rentre également dans le détail des échanges.

À mi-chemin entre distance et proximité

À ce niveau, la tâche est difficile. D'une part, il doit prêter une attention soutenue au contenu des échanges et à leur progression en même temps qu'aux paroles, aux gestes, aux expressions qui pourraient manifester d'éventuelles insatisfactions concernant le mode d'animation. D'autre part, il doit garder une certaine distance et une posture de surplomb afin d'éviter ce que les psychologues appellent la « contagion émotionnelle » : l'agacement qui peut être causé par des attitudes provocantes, la confusion qui se manifeste suite à la violence verbale, etc. Une certaine maîtrise de soi est nécessaire pour conserver ses capacités d'analyse en toute situation. Entre implication et distance, le garant doit maintenir un équilibre délicat.

« J'ai une importante fonction de traduction, raconte une garante. Les jargons doivent être explicités. Il ne s'agit pas seulement de mots, mais de façons de voir les choses, de modes de calcul. Par exemple, dans un projet ferroviaire, les ingénieurs comparaient différents scénarios avec un critère appelé "temps de transport théorique moyen", ce qui ne veut évidemment rien dire pour le voyageur. Celui-ci se pose plutôt la question : si j'habite à tel endroit, est-ce que je pourrai prendre le train tous les jours pour me rendre à mon travail ? » En invitant le maître d'ouvrage, lors de la préparation des réunions, à changer de posture et à se mettre à la place de l'habitant, le garant est dans son rôle d'artisan du dialogue.

Lors des échanges, un autre personnage joue un rôle central : l'animateur. En réunion, il donne la parole, s'assure que les questions ne restent pas sans réponse, fait une synthèse de l'avancée des débats si cela est nécessaire, vérifie le respect de l'horaire, etc. C'est également à lui qu'il revient de s'assurer que les règles de courtoisie sont respectées, que chaque personne se sent acceptée dans ses positions, que les débats ne s'éloignent pas abusivement du sujet, que les échanges progressent... Souvent, l'animateur est étroitement associé à la définition des objectifs de la concertation, aux choix

méthodologiques, à une réflexion stratégique sur la démarche. La fonction d'animation peut être dévolue à une personne extérieure à qui on fait appel pour cela, mais elle peut aussi être assurée par un membre de l'équipe du maître d'ouvrage, par exemple.

La plupart des garants estiment qu'il leur revient de veiller à ce que l'animateur remplisse correctement sa mission, et notamment qu'il anime les débats en toute impartialité, en assurant le même traitement à toutes les personnes, qu'il s'agisse d'un haut responsable politique ou d'un simple citoyen. Si ce n'est pas le cas, il en fait part à l'animateur, le plus souvent en aparté.

Les proximités sont fortes entre les fonctions du garant et celles de l'animateur. D'ailleurs, l'animateur se considère souvent lui-même comme le garant du bon déroulement des échanges. L'association Ifrée, qui assure la formation d'animateurs, estime ainsi que, « vis-à-vis du groupe, l'animateur est le garant du respect des objectifs et de l'alliance de travail. Il recadre, propose des synthèses pour illustrer la progression, il évite que le groupe quitte son objectif et s'éloigne de l'objet de la réunion. Vis-à-vis de chaque participant, il est garant du fait que chacun soit entendu et compris en s'assurant de l'absence de jugement de valeur et d'interprétations ainsi que de la prise en compte de la parole de chacun²² ». L'animateur viserait ainsi un objectif de « sécurité des participants » qui est proche de la confiance dans le dispositif recherché par le garant.

De là à ce que le garant assure lui-même l'animation des réunions, il n'y a qu'un pas, qui n'est pourtant franchi que par quelques-uns. L'un d'entre eux justifie ainsi son choix : « Je suis le mieux placé pour le faire, je suis le seul à être vraiment neutre. » Pour certains maîtres d'ouvrage ou certains participants, cette double fonction ne pose pas problème à partir du moment où elle est justifiée. Pour d'autres, cette situation rend le garant juge et partie quand il s'agit de veiller au bon déroulement de la fonction d'animation. Elle l'empêche de garder la distance nécessaire à l'exercice de ses autres missions. Enfin, elle n'est possible que si le garant dispose des

22. « Les fonctions de l'animateur de réunions », fiche synthèse n° 14. Ifrée.

compétences nécessaires à l'animation de réunions, ce qui n'est pas le cas pour tous.

Le problème du garant «juge et partie» se pose plus largement. Elle est parfois résumée par la formule « Qui garantit le garant? » Il semble évident que le garant doit également rendre des comptes sur son action et qu'il le doit à l'ensemble des participants. La mise en place de modes de récusation des garants par les participants aux concertations devra même sans doute être envisagée un jour si la fonction se développe.

MÉDIATEUR AU SERVICE DU PROCESSUS

Outre le bon déroulement des échanges, une autre fonction du garant consiste à maintenir dans un échange productif un ensemble hétéroclite d'acteurs. C'est particulièrement crucial quand les enjeux sont conflictuels, que les esprits s'échauffent et que les portes claquent. C'est le cas également quand la lassitude gagne et que l'issue s'avère incertaine ou décevante aux yeux de certains participants. « Lorsque la confiance n'est pas suffisamment établie, raconte une garante, il arrive que certains d'entre eux manifestent un souhait de partir. Il faut alors aller vers chacun, organiser des réunions si nécessaire pour faire le point sur leurs insatisfactions et ajuster le dispositif en conséquence. » Cela tient parfois au sentiment de ne pas être entendu, à l'impression que les échanges piétinent ou que la violence des propos entrave la réflexion... Le garant doit faire exprimer ces malaises, les prendre au sérieux, les transmettre aux organisateurs et rechercher des solutions avec les parties concernées.

Cette fonction est, de fait, une fonction de médiation. Il ne s'agit pas de contribuer, comme le ferait un médiateur dans le cas d'un conflit, à chercher une solution sur le fond, mais à maintenir le cadre du dialogue, c'est-à-dire à trouver, par la voie du consensus, des arrangements méthodologiques qui lui permettent de se poursuivre.

Un exemple : lors d'une concertation sur un incinérateur d'ordures ménagères, et alors que des ateliers thématiques sont déjà engagés, une association de riverains vivant en bordure du

périmètre géographique concerné demande à participer. Le maître d'ouvrage refuse d'accéder à cette demande au motif que l'association ne s'était pas manifestée précédemment, alors qu'elle avait été invitée bien avant que les réunions ne démarrent. Il fait aussi noter que d'autres associations de riverains ainsi que des associations environnementalistes participent déjà à la concertation, de sorte que les intérêts de la population sont suffisamment entendus. Prenant la position contraire, des participants exigent d'accueillir les nouveaux venus au nom du principe démocratique. Mais le maître d'ouvrage les soupçonne simplement de chercher à faire évoluer les rapports de force à leur bénéfice. Les positions restent figées et le ton monte. L'arbitrage du garant est sollicité. Celui-ci demande à parler avec chacune des parties en présence afin de comprendre leurs motivations. Il s'avère que le maître d'ouvrage craint que l'irruption de nouveaux participants n'oblige à remettre sur la table des aspects déjà débattus, alors que le calendrier est serré, que le climat est houleux et que de nombreuses questions restent encore à traiter. De leur côté, les associations participantes ne cherchent visiblement pas à introduire des renforts car elles estiment que l'association de riverains qui frappe à la porte n'a pas de position très établie, mais elles souhaitent par principe que la concertation ne soit pas fermée, ce qui nuirait à sa crédibilité. Enfin, consulté à son tour, le président de l'association de riverains lui-même avoue qu'il avait tout bonnement négligé l'invitation reçue et qu'il s'était rendu compte tardivement, alerté par certains de ses membres, que l'issue de la concertation pourrait bien les concerner. Il est principalement demandeur d'informations et ne manifeste pas de position tranchée envers le projet. Le garant propose de soutenir sa requête de participer à la concertation, mais demande en retour que soit entendue la préoccupation du maître d'ouvrage de ne pas retarder les débats par une remise en cause des échanges précédents. Les associations qui participent déjà sont mises à contribution : elles acceptent de rencontrer les nouveaux venus pour les informer de la teneur de ces échanges. En retour, ces derniers s'engagent à ne pas revenir sur ce qui a déjà été acté. La proposition est soumise par le garant au maître d'ouvrage, qui l'accepte. Finalement, les nouveaux riverains participeront aux réunions sans en perturber le déroulement.

Dans cette situation particulière, ce sont les principes de la médiation qui ont été mobilisés par les médiateurs : écouter chacun avec attention pour dépasser les arguments (« c'est un droit » ; « il fallait venir dès le début »...) et comprendre les craintes et les motivations. Sur cette base, rechercher des solutions pragmatiques qui ménagent les besoins de chacun.

La plupart des garants connaissent ce genre de configurations qui supposent des efforts pour maintenir les participants en situation de dialogue productif : un élu réclame qu'une réunion supplémentaire soit organisée dans sa commune car il juge son territoire délaissé, mais cette demande est jugée incongrue ou trop tardive par le maître d'ouvrage, ce qui provoque la colère du premier ; une association estime que des propos méprisants à son égard ont été tenus dans la presse et menace de quitter la concertation si des excuses ne lui sont pas faites publiquement ; une organisation quitte les réunions au motif que ses propositions ne font pas l'objet d'une attention suffisante ; des citoyens font état de leur mécontentement en affirmant être marginalisés lors de débats qu'ils jugent trop techniques, ou méprisés par une attitude hautaine des experts... Dans tous ces cas, il ne s'agit pas simplement de veiller au respect des règles du jeu, mais d'ajuster celles-ci lorsque cela est nécessaire et de remettre du lien dans les rapports entre les parties prenantes.

Le recours à l'autorité : rare mais parfois nécessaire

Prenons l'exemple de ce garant qui intervient dans une concertation postérieure à un Débat public portant sur un grand aménagement, à propos d'un litige concernant la rédaction d'un compte rendu. Les faits sont les suivants. Lors d'une réunion précédente, une association a présenté une longue intervention, préparée et étayée par des chiffres, mais celle-ci a entièrement disparu du compte rendu. L'association proteste et, devant le silence du maître d'ouvrage qui a pris l'initiative de supprimer ses propos, menace de quitter les réunions. Le maître d'ouvrage refuse de céder, laissant entendre à mots couverts que ce départ ne lui pose pas problème. Le garant se saisit de l'affaire et écoute séparément les parties en cause. Le maître d'ouvrage justifie sa position en arguant du fait que l'intervention de l'association revenait à questionner l'existence même du projet alors qu'il avait été décidé lors du Débat

public précédent que celle-ci était acquise et ne devrait plus être remise en cause. Il ajoute que la concertation avait pour objet de préciser les conditions de réalisation du projet et non pas de questionner une nouvelle fois son opportunité. D'ailleurs, insiste-t-il, cet objectif figurait explicitement dans une charte signée par l'association au début de la concertation. Le garant convient que ces affirmations sont fondées. De son côté, les responsables de l'association admettent être revenus sur leur engagement initial, mais ils le justifient du fait de l'évolution de leurs réflexions au cours des débats. Ils savent que leur proposition de renoncer au projet peut paraître radicale, qu'elle ne sera pas suivie d'effet ni même discutée, mais certains des militants « tiennent à ce que ça soit dit ». Les responsables de l'association estiment quant à eux qu'ils se doivent d'être leur porte-parole. Ils insistent pour que les propos incriminés soient inclus dans le compte rendu, celui-ci se devant d'être fidèle à ce qui s'est dit. Ce dont convient également le garant. Ce dernier propose donc que les propos supprimés soient réintégrés, au motif qu'un compte rendu doit rendre compte de ce qui a été dit lors de la réunion. Mais il suggère d'ajouter que cette nouvelle position de l'association rompt le contrat initial et que le souhait du maître d'ouvrage de ne pas y donner suite est défendable. L'association accepte ce compromis, mais le maître d'ouvrage le refuse. L'association déclare qu'elle désertera les réunions. Un rapport de force s'engage et il faudra que le garant menace de démissionner et d'en rendre publique la raison pour que sa proposition soit finalement acceptée et que les réunions puissent reprendre leur cours, avec tous les participants. Cet exemple montre qu'en cas de situation conflictuelle un tiers peut jouer un rôle de conciliateur ou d'arbitre, mais qu'il doit pour cela disposer d'une autorité suffisante. Nous reviendrons plus loin sur cette question de la posture du garant et sur son autorité.

« Maintenir le dialogue, c'est ma boussole, résume ainsi une garante. L'objectif est de mettre en mots les oppositions, de donner à voir tous les besoins. Le départ de certains opposants peut sembler une solution à court terme pour le maître d'ouvrage, mais c'est en réalité un échec. » Une concertation véritable ne s'accommode pas de la désertion progressive des espaces de discussion et on voit mal comment une sorte de sélection – plus ou moins naturelle – des

participants pourrait apporter une plus-value. On voit bien en revanche la facilité que cela représente : une érosion progressive du nombre facilite les échanges tout en sauvegardant l'apparence des formes ; une montée du niveau des échanges marginalise une partie de l'assistance et la réduit à un rôle d'observatrice ; la désertion des plus radicaux permet de policer les discussions. Certes, tout cela peut apaiser le climat, mais ce n'est pas là l'objectif de la concertation. Mener des échanges sereins n'est pas un but en soi. Les buts de la concertation sont autres : améliorer la qualité de la décision, redonner de la légitimité aux choix publics, assurer la participation effective du plus grand nombre, etc. D'autant plus que les participants qui s'estiment exclus ne se privent généralement pas de discréditer le processus de concertation ou parfois de mener des opérations de « sabotage » des échanges : actions médiatiques, opérations coups de poing, etc.

Il appartient donc au garant de veiller à ce que l'assemblage composite d'acteurs qui se constitue lors d'une concertation se maintienne le plus longtemps possible en situation d'échange productif, quitte à ce que cela passe par des phases sereines et d'autres plus agitées. Aller chercher des participants qui désertent les réunions, faire revenir dans la discussion ceux qui voudraient se faire entendre par la violence, inviter à parler ceux qui se taisent : ces objectifs sont ceux d'un nombre croissant de garants qui ne se contentent pas du respect formel du cadre de la concertation. Loin d'être des observateurs passifs, ces nouveaux garants sont donc proactifs et développent une activité soutenue, qui se déroule le plus souvent en coulisses. Pour cela, les échanges bilatéraux sont indispensables. Le garant doit disposer d'une totale liberté à ce sujet, celle de rencontrer qui bon lui semble en marge des réunions et de préserver la confidentialité de ces échanges. Sa posture de tiers lui donne bien plus de légitimité dans les moments délicats que n'en aurait le maître d'ouvrage.

Il est utile pour cela qu'il dispose de connaissances en matière de médiation. La médiation, c'est à la fois une méthode, qui consiste notamment à identifier, derrière les positions exprimées, des besoins non satisfaits, et également un principe, qui consiste à faire preuve d'une grande attention envers les personnes indépendamment de leurs opinions ou de leurs attitudes.

L'intérêt du garant médiateur pour le maître d'ouvrage est évident. Même s'il peut l'inviter à faire des concessions, il amortit les chocs avec les participants les plus virulents en s'interposant dans les affrontements portant sur la méthode.

GARDIEN DE LA MÉMOIRE

Certains processus de concertation sont particulièrement longs. Lorsqu'ils accompagnent un grand projet d'aménagement par exemple, ils peuvent durer plusieurs années. Même si le dialogue n'est pas continu, s'il connaît des variations de forme et des interruptions temporaires, une des questions qui se posent est celle de la mémoire des échanges. « Un projet ferroviaire de grande ampleur, raconte ainsi une garante, c'est environ une vingtaine d'années avant que le dernier rail ne soit posé. Cette période est émaillée de diverses phases de Débat public et de concertations. Les ingénieurs et les techniciens changent, ainsi que les préfets, les élus, les responsables professionnels. Seuls les habitants restent, et encore... » En effet, il y a un renouvellement, y compris parmi les habitants. Parmi les participants aux dernières réunions, rares sont ceux qui ont assisté aux premières.

On voit alors apparaître des demandes contradictoires. D'un côté, certains participants quelque peu « anciens » souhaitent que les échanges progressent et ne soient pas remis en question perpétuellement par de nouveaux arrivants. D'un autre côté, ces derniers souhaitent au moins comprendre les raisons des choix antérieurs et parfois les remettre en cause au motif qu'ils n'y ont pas participé et ne se sentent donc pas engagés par les conclusions qui en ont été tirées. Certes, des documents, des comptes rendus permettent à chacun de s'informer de la logique des choix antérieurs, mais s'y plonger est souvent fastidieux. La trace cohérente d'une évolution collective n'apparaît pas toujours spontanément dans ce type de documents. La constitution d'un récit ou d'une mémoire vivante peut se poser comme une nécessité.

Le garant est bien placé pour assurer cette fonction. Bien sûr, lui aussi est amené à changer, mais il peut jouer ce rôle de passeur. Il est plus à même de retracer le cours des échanges que l'une ou l'autre des parties prenantes, souvent soupçonnées de partialité.

D'ailleurs, il est fréquent que des garants soient étroitement identifiés au processus de concertation. C'est ce que décrit une responsable de SNCF Réseau : « Le garant personnifie la concertation aux yeux des services de l'État, des collectivités territoriales, du public. Nous, nous sommes vus comme les porteurs du projet, mais le garant, lui, incarne le dialogue. » Ce que confirme une garante travaillant sur un autre projet quand elle raconte qu'un préfet lui a demandé d'organiser une réunion entre les services de l'État et les élus locaux pour relancer un dialogue qu'il estimait s'essouffler. En s'adressant à elle plutôt qu'au maître d'ouvrage, il actait ainsi qu'elle était bien en charge de la concertation.

Il est donc logique que le garant soit considéré comme légitime pour produire un récit de la concertation et en transmettre la mémoire, afin d'en informer les nouveaux venus, et même pour juger si une évolution du contexte peut ou non justifier que l'on remette en cause des choix antérieurs.

Cette fonction de passeur est déjà effective au début de la phase d'enquête publique. Cette étape, qui marque la fin du processus d'élaboration du projet et qui prépare la décision finale, consiste en une large consultation du public. Elle est animée par un commissaire enquêteur nommé par un tribunal administratif. À la différence du garant, le commissaire enquêteur est invité à donner un avis sur le fond du projet, à émettre des réserves ou à suggérer des modifications le cas échéant. Mais comme lui, il doit le faire en toute indépendance. Il doit pour cela prendre en compte les remarques qu'il collecte au cours de son enquête. On comprend aisément que, si une concertation a été mise en place avant son arrivée, le commissaire enquêteur prête une grande attention à la teneur des échanges ainsi qu'aux conditions dans lesquelles elle s'est déroulée. Il n'est pas rare en effet qu'au cours de l'enquête publique les conditions de mise en œuvre de la concertation précédente soient critiquées. Il est habituel que les rapports du garant soient confiés par le maître d'ouvrage au commissaire enquêteur, mais ce dernier a tout intérêt à rencontrer le garant afin d'assurer avec lui un bon passage de relais.

Aujourd'hui, cette fonction de passeur entre la phase de concertation et celle d'enquête publique est assurée par de nombreux garants. En revanche, le rôle de « gardien de la mémoire » sur une

période longue reste à l'état de préoccupation. Le recul manque encore pour évaluer à quelles conditions cela est possible.

JUSQU'OU GARANTIR ? L'ÉPINEUSE QUESTION DU LIEN À LA DÉCISION

Une autre question reste également en chantier, qui fait l'objet de vives controverses. Elle consiste à poser la question de la fin de la mission du garant.

Pour certains, le garant arrive en fin de mission quand la concertation s'achève. Dans le cas fréquent où une enquête publique est lancée, c'est l'arrivée du commissaire enquêteur qui marque le début de cette ultime étape. À la clôture de celle-ci, le commissaire enquêteur s'efface à son tour et le décideur public reste alors seul pour faire les choix nécessaires. « Il y a le temps de la concertation, disent de nombreux élus, et puis il y a le temps de la décision. » Ce postulat en forme de revendication est de plus en plus contesté par les citoyens ou les associations.

Réclamer une sorte d'étanchéité entre la concertation et la décision n'est plus tenable aujourd'hui. Les participants demandent à juste titre que la concertation alimente la décision et ils veulent que ce lien soit clairement explicité. Ils n'exigent pas que toutes les propositions formulées par eux soient prises en compte, mais ils demandent de savoir lesquelles le sont et, lorsque ce n'est pas le cas, pourquoi elles ne le sont pas. Cette exigence de « répondre aux enseignements tirés du débat²³ » doit-elle faire partie des critères d'une bonne concertation et – dans l'affirmative – le garant doit-il s'assurer qu'elle est bien respectée ? Doit-il même, comme le suggèrent des responsables associatifs, vérifier si le décideur a bien intégré dans sa décision tout ce qui méritait de l'être et n'a pas fait preuve d'une surdité excessive ? Doit-il enfin poursuivre sa mission jusqu'à la phase de réalisation et s'assurer que les actions effectivement mises en œuvre correspondent bien à ce qui a été décidé ?

23. Cette obligation issue de la loi Grenelle II de 2010 (art. L. 121-13) concerne le Débat public.

Il y a donc plusieurs gradients possibles dans le rôle effectif du garant. La première option est le maintien du *statu quo* actuel, c'est-à-dire que la mission du garant se termine avec la fin « officielle » de la concertation. Dans ce cas, les phases ultérieures ne le concernent pas, mais relèvent de la responsabilité des autres parties prenantes. C'est la position que défendent des décideurs publics, notamment au sein de collectivités territoriales. Ils estiment que les contraintes que font peser sur eux les obligations actuelles en matière de participation du public sont suffisantes et que la décision doit rester une de leurs prérogatives.

La deuxième option consiste pour le garant à veiller à ce que le maître d'ouvrage et le décideur public rendent bien compte des motivations de leur décision, c'est-à-dire que la décision soit argumentée au vu des enseignements tirés des échanges, même s'il n'existe pas d'obligation légale à ce niveau, cela pouvant être considéré comme faisant partie des bonnes pratiques de la concertation. Dans ce cas, le garant serait amené à veiller non seulement à ce que les formes soient respectées (un retour d'information est-il effectivement réalisé et de quelle manière?), mais également à en apprécier la qualité (le propos est-il solide et l'argumentation suffisante? Le maître d'ouvrage a-t-il répondu de manière argumentée à toutes les questions posées?). Il fournirait un rapport final non pas avant mais après la décision publique. Une étape de suivi de la prise de décision pourrait ainsi clore le processus de concertation. Elle impliquerait l'ensemble des participants et pourrait être supervisée par le garant.

La troisième option revient à dire que le garant doit évaluer sur le fond la décision du maître d'ouvrage ou du décideur public au regard des apports de la concertation. Dans ce cas, il jugerait si la prise en compte de ces apports est suffisante ou non. Il pourrait également assurer un suivi des travaux et rendre compte des écarts éventuels entre ce qui est réalisé et ce qui a été discuté. Cette demande peut paraître excessive, mais elle se comprend aisément si on veut bien entendre les frustrations de tous ceux qui s'estiment de bon droit avoir été floués par de pseudo-concertations aux effets négligeables, dans lesquelles ils ont cru et pour lesquelles ils ont investi un temps bénévole considérable. Elle met en exergue une limite fondamentale du rôle des garants : ceux-ci doivent s'assurer que le déroulement de la concertation est satisfaisant, mais les

participants jugent l'effectivité de celle-ci non seulement à l'aune de son bon déroulement, mais aussi et peut-être surtout aux effets qu'elle produit. Une concertation qui se sera déroulée sans problème majeur mais dont l'impact sur la décision sera insignifiant, ou jugé comme tel, risque fort d'être disqualifiée par une partie au moins d'entre eux.

Demander que le garant garantisse que la concertation porte effectivement ses fruits est donc compréhensible. Ce n'est pas pour autant réaliste, au moins aujourd'hui, parce qu'elle ferait reposer sur les épaules du garant une trop lourde responsabilité. Comment juger que tout ce qui pouvait être pris en compte l'a bien été sans rentrer dans un débat aux dimensions techniques, économiques et politiques? Cela impliquerait du garant qu'il modifie sa posture et investisse dans un jugement sur le fond des arguments et non plus seulement sur le déroulement du processus de dialogue. Cela nécessiterait probablement de sa part des compétences multiples, difficilement compatibles avec une certaine distance au sujet qui contribue à sa légitimité.

POUR UNE ÉTUDE DE LA DÉCISION PUBLIQUE

Face à cette question difficile, il semble urgent d'attendre, sans pour autant rester inactif. Deux pistes d'action au moins sont possibles. La première consiste à expérimenter, de la part des garants, des pratiques qui iraient dans le sens de cette expertise de la décision prise. Des expérimentations permettraient, par exemple, de mieux comprendre si cette démarche est réaliste et à quelles conditions. La seconde piste consiste à rechercher d'autres réponses possibles aux attentes des associations. L'une des plus prometteuses semble être d'engager une expertise collective de la décision prise, qui serait menée non pas par le seul garant, mais à la fois par le maître d'ouvrage, les décideurs publics et les autres participants à la concertation, peut-être assistés d'experts. Pourquoi tel arbitrage a-t-il été rendu? Aurait-il été possible de faire autrement? Un garant pourrait veiller au bon déroulement de cette expertise collective sans pour autant y prendre une place d'arbitre qu'il ne pourrait pas tenir.

Une autopsie des choix publics pourrait constituer un droit de recours utile, tant l'analyse de la décision est aujourd'hui manifestement insuffisante. On mène rarement un décortiquage précis des processus décisionnels. Y compris dans les cas de décisions malheureuses (les grands projets inutiles et imposés qui parsèment tous les territoires), on impute trop rapidement la responsabilité d'erreurs notoires à l'incapacité des experts, à la puissance des lobbies économiques ou à la connivence des élus. Or, même si ces facteurs ne peuvent pas être écartés, ce qu'il ressort de l'analyse de « décisions absurdes » comme celles relevées par Christian Morel ou d'autres spécialistes du sujet, c'est qu'il existe une multiplicité de facteurs qui expliquent « logiquement » comment des décisions contre-productives sont parfois prises, depuis les biais cognitifs dont nous sommes tous victimes (par exemple, l'excès de confiance dans son propre jugement ou ses propres capacités, qui semble un des travers les plus répandus, ou le biais de confirmation qui nous incite à sélectionner, dans les informations à notre disposition, celles qui tendent à conforter nos opinions...) jusqu'aux difficultés à intégrer la masse de données disponibles en particulier lorsqu'elles se contredisent, au refus fréquent de devoir remettre en cause les étapes antérieures d'un projet sous prétexte de ne pas gaspiller les moyens qui y ont été consacrés, et évidemment jusqu'aux effets de groupe et d'influence. Ces facteurs nous rappellent notre condition d'humains et donc de décideurs imparfaits. Mais ils mettent également sur la piste de mécanismes collectifs permettant de limiter les risques de prendre une décision malheureuse.

Le rôle du garant n'est donc pas seulement celui d'un gardien de la procédure de concertation. Il serait même dangereux de le limiter à cela. Le responsable d'une association le rappelait sans ambiguïté : « Évidemment, le garant doit veiller au respect des règles. Par exemple, dans la concertation à laquelle j'ai participé, qui portait sur un grand aménagement de transport, l'animateur des réunions était le chef de projet : pour moi, c'est un problème car l'animation n'est évidemment pas impartiale. Ce monsieur avait tendance à donner la parole à ceux qui ne l'ennuyaient pas trop... Mais le rôle du garant va beaucoup plus loin. Dans cette même concertation, les services de l'État se sont effacés devant les élus locaux, de petits barons qui ont imposé leurs intérêts propres. Le garant doit veiller à

ce que chacun soit à sa place, y compris l'État qui est là pour parler au nom des contribuables et de tous les usagers, pas uniquement de l'électorat local. Le garant ne donne pas seulement quitus à une procédure, il doit veiller à ce que l'intérêt général ne soit pas perdu de vue et que l'intelligence collective ne soit pas une vaine expression. C'est l'esprit de la concertation. »

IV. UNE POSTURE DE TIERS

L'indépendance n'est pas un état de choses. C'est un devoir.

VACLAV HAVEL (1998)

Le garant doit être neutre. C'est l'un des principaux fondements de sa légitimité. Sans doute pas le seul, mais un élément incontournable. On dit parfois aussi qu'il doit être impartial, ou indépendant. Est-ce la même chose ? Lors d'une enquête menée dans le cadre du projet « Garantir la concertation » auprès de citoyens et d'associations ayant participé à des concertations, ces termes ont été définis ainsi : la neutralité est le fait de ne pas se prononcer sur le projet en lui-même ; l'indépendance est le fait de n'être tributaire de personne sur le plan moral ou financier ; l'impartialité est le fait de ne prendre parti pour aucune des parties en présence.

Il a ensuite été demandé aux participants de juger si les garants qu'ils avaient vus opérer étaient neutres, indépendants et impartiaux. Les réponses, très nuancées, montrent que ces trois qualités ne vont pas nécessairement de pair.

DIFFICILE NEUTRALITÉ

L'indépendance, c'est-à-dire le fait de n'être tributaire de personne sur le plan moral ou financier, est en soi difficile à juger. C'est en particulier le cas de la dépendance morale, ou de la connivence, qui peut lier le garant avec certaines parties prenantes. Les participants abordent cette question de la dépendance en se référant en particulier aux conditions de nomination et de rétribution du garant. Un garant qui est nommé par un organisme extérieur sera jugé plus indépendant que celui qui sera nommé par le maître d'ouvrage et sur qui pèsera un soupçon de sujétion. C'est supposé être le cas lorsque le garant est nommé, par exemple, par la Commission nationale du débat public (CNDP), une institution qui revendique son indépendance vis-à-vis des maîtres d'ouvrage publics, bien qu'elle ait été mise

en place par l'État et que la plupart des membres soient nommés par les autorités politiques.

En ce qui concerne la rétribution, le fait d'être rémunéré par un organisme tiers (ou de ne pas être rémunéré du tout) offre *a priori* des garanties d'indépendance. Certes, ces critères ne suffisent pas à s'assurer qu'un garant ne dépend de personne sur le plan moral : tous les citoyens savent bien que des proximités dues à la formation, à la culture professionnelle, au statut social, aux engagements politiques ou à d'autres raisons peuvent exister entre des individus et générer des complicités. Pour certains, cela peut faire partie de la part d'impondérable que l'on doit accepter. Pour d'autres, il est important que les garants ne soient pas tous issus des mêmes cercles professionnels ou sociaux afin d'éviter l'esprit de corps ou autres sentiments de proximité qui peuvent créer des liens entre eux et certaines parties prenantes.

Indépendant mais pas neutre... ou l'inverse

Un garant indépendant a-t-il plus de chances de s'avérer neutre et impartial ? Pas nécessairement. Prenons le cas de ce garant considéré comme indépendant car ayant été nommé et étant rétribué par la CNDP. Exerçant sa fonction lors d'un grand projet ferroviaire, il avait été choisi car il était retraité mais avait passé toute sa carrière dans ce secteur. Lors des débats, il s'est vite avéré aux yeux des participants que la neutralité, c'est-à-dire le fait de ne pas prendre part au fond des discussions, était pour lui une mission impossible. Sa connaissance du sujet l'empêchait de garder la distance nécessaire et lui faisait porter des jugements sur les propos tenus. Les participants ont tôt fait de le ranger dans la catégorie des experts plutôt que dans celle des garants...

Ce cas, confirmé par d'autres retours d'expérience, montre qu'une connaissance approfondie du sujet traité est probablement un handicap pour le garant plutôt qu'un avantage. D'une part, parce que cela crée inévitablement une proximité avec certains professionnels et que les échanges peuvent renvoyer inconsciemment chez lui à des histoires anciennes plus ou moins bien réglées... Ensuite, parce que la maîtrise d'une culture professionnelle particulière conduit inévitablement à des façons de penser, un jargon, des automatismes ou des évidences qui éloignent le garant du participant profane.

Il est préférable pour le garant d'être un candide dans le domaine qu'il traite, mais un candide averti, qui se documente et se forme de façon à disposer des bases nécessaires pour ne pas passer à côté des enjeux. On verra plus loin que ce faux candide ne doit rien avoir d'un naïf, mais que l'acquisition d'une culture et de connaissances spécifiques fait partie de ce qui est attendu de lui.

Le fait de ne pas résider dans le territoire où se déroule la concertation semble également un avantage pour le garant. Au minimum, il est indispensable qu'il n'ait pas – ou pas eu – partie liée avec les acteurs concernés. Exercer un mandat d'élu ou de responsable d'une association proche de celles qui sont impliquées dans la concertation semble également incompatible avec la fonction de garant. « Les participants font des recherches sur nous sur Internet, rappelle un garant. Rien de nos engagements ou de notre parcours ne leur échappe. Le moindre soupçon alimente la méfiance. »

Prenons le cas de ce garant également retraité, au long parcours de fonctionnaire territorial et qui a connu plusieurs mandats d'élu local. Ayant été lui-même du côté des maîtres d'ouvrage, s'étant heurté à l'opposition de ses administrés à propos de divers projets, il tendait à manifester lors des concertations une certaine sympathie envers ses pairs et un ton plus sévère envers les citoyens et les associations, qui n'ont pas manqué de le remarquer... Il n'a pas été jugé impartial dans le sens où il ne traitait pas tous les participants de la même façon. On peut supposer qu'un garant ayant un passé associatif aurait pu manifester spontanément une inclinaison inverse.

Les deux exemples précédents montrent qu'on peut être indépendant sans pour autant être considéré comme neutre et impartial. L'inverse est également vrai. Certains garants nommément choisis par le maître d'ouvrage et rétribués par lui – donc *a priori* non indépendants – ont été jugés par les participants comme neutres et impartiaux, c'est-à-dire qu'ils n'ont pas manifesté d'inclinaison particulière sur le fond du sujet traité et qu'ils ont traité tous les participants de manière rigoureusement égale.

Alors que l'indépendance est jugée, dès le début de la concertation, par quelques critères simples (les conditions de nomination, le mode de rétribution, le parcours professionnel), en revanche la neutralité et l'impartialité sont évaluées au cours des échanges en fonction de l'action du garant. C'est sa posture, son attitude, sa façon

d'agir et aussi de réagir aux imprévus qui lui donneront une image de neutralité et d'impartialité. Tous les participants savent qu'être « réellement neutre » est impossible, que le garant a nécessairement des convictions personnelles et qu'il peut très bien avoir une opinion sur le sujet traité. Mais ils attendent de lui qu'il ne les manifeste à aucun moment. Tous savent qu'il peut très bien éprouver de la sympathie ou de l'antipathie pour certains d'entre eux, une adhésion ou un rejet de leurs idées. Mais ils exigent que cela ne se perçoive pas et que ces sentiments ne perturbent en rien son jugement ni sa façon d'agir. De leur côté, tous les garants savent qu'ils sont observés avec attention et que ces exigences de droiture qui sont attendues d'eux doivent faire l'objet d'une vigilance de tous les instants. Même s'ils se gardent bien de manifester leurs opinions personnelles, y compris lors des échanges informels ou en marge de la concertation, il suffit parfois de signes imperceptibles de connivence ou de réprobation pour faire naître un soupçon. Certains participants savent que cette exigence est difficile, peuvent tolérer de légers écarts et se montrer compréhensifs. Cependant, le garant avisé veillera à conserver une attitude réservée, et cela tout au long de la concertation. Y compris lors des échanges bilatéraux durant lesquels certains participants le poussent dans ses retranchements, ou lors des apartés des phases d'après-réunion qui servent de défouloir et qui voient s'exprimer crûment des commentaires sur les uns ou les autres.

Les conditions de rémunération entachent-elles l'indépendance ?

Comment peut-on être payé par quelqu'un sans être dépendant de lui ? En fait, le cas n'est pas si rare et la situation classique du salarié qui se doit d'être loyal envers son employeur n'est qu'un modèle particulier. Par exemple, les animateurs de concertations sont fréquemment payés par un maître d'ouvrage pour animer les échanges de façon impartiale et, dans ce cas, il n'est pas question pour eux d'être conciliants envers leur commanditaire.

Ces prestataires revendiquent la liberté d'agir de façon neutre et impartiale. Pour cela, ils s'assurent que ce qui est attendu de leur commanditaire est bien de faire preuve d'indépendance à son égard. La plupart des maîtres d'ouvrage savent qu'ils n'ont aucun intérêt à ce que l'animateur de la concertation ou le garant soient considérés comme étant à leur service : cela discréditerait le processus et les

discréditerait eux-mêmes. Ensuite, les prestataires doivent s'assurer que leurs conditions de rémunération sont clairement déterminées, qu'elles ne dépendent en rien du résultat du processus. Ils doivent enfin veiller à ce que tout cela soit explicitement précisé par écrit, y compris les conditions d'une reconduction éventuelle de leur mission ou de son prolongement. Il est préférable que, une fois le contrat initial établi, aucune négociation financière ne soit plus nécessaire.

Ces réflexions sur l'indépendance du garant débouchent sur des conclusions très opérationnelles.

La première conclusion est que les conditions de nomination et de rétribution sont importantes. En premier lieu pour des observateurs extérieurs qui ne voient pas officier le garant dans la durée, qui ne peuvent donc juger de son attitude et qui ne disposent pour en présumer que de quelques indications factuelles. C'est le cas, par exemple, des journalistes. En second lieu, ces conditions permettent de limiter les soupçons des participants au début de la concertation et elles apportent ainsi un confort supplémentaire au garant qui n'a pas à commencer par se défendre d'éventuelles suspicions qui pourraient peser sur lui. Elles assurent le même confort au maître d'ouvrage ou au décideur public. Accessoirement, elles leur épargnent à tous d'éventuelles négociations financières qui pourraient entacher leurs relations. Pour autant, les modes de désignation et de rémunération ne présument en rien de ce que sera la légitimité du garant en fin de concertation.

La seconde conclusion est que la légitimité du garant est largement déterminée par sa propre attitude. On verra plus loin que d'autres qualités morales sont attendues de lui et contribuent également à sa reconnaissance, mais les questions de neutralité et d'impartialité sont incontournables. Personnellement, je pense que l'attitude du garant est le résultat d'une prise de conscience par lui-même de ses propres dépendances – y compris morales, qui ne sont pas les plus faciles à identifier – et d'un apprentissage patient des bons comportements, et non pas seulement de sa situation contractuelle.

POUR UNE NEUTRALITÉ ACTIVE

Rester neutre et impartial est un objectif difficile. Il serait plus facilement atteignable s'il s'accommodait de la passivité, mais ce

n'est pas ce qui est attendu du garant. Celui-ci doit intervenir en réunion publique lorsque cela est nécessaire, trancher des différends sur le processus de concertation, apporter des conseils, chercher à convaincre, admonester ou menacer dans les cas les plus difficiles. Comment, dans ce cas, adopter une attitude qui sera vue par tous comme empreinte de neutralité?

Certains garants travaillant dans le domaine des grands équipements estiment que le soupçon le plus fréquent qui pèse sur eux est celui de connivence avec les maîtres d'ouvrage et qu'ils se sentent en quelque sorte condamnés à faire publiquement la preuve de leur liberté de ton envers ceux-ci grâce à des exigences répétées, une certaine sévérité dans l'expression ou autres signes destinés à manifester qu'ils ne leur sont en rien redevables. En engageant d'emblée un rapport de force avec eux, ils pensent s'assurer en retour le crédit des citoyens et des responsables associatifs, en particulier de ceux qui manifestent leur opposition au projet avec véhémence et qui sont censés être les plus critiques. Ces manœuvres sont regrettables et contribuent à la fois à une crispation des relations et à une théâtralisation des échanges dont la concertation se passerait bien. Il me semble également qu'elles sont peu efficaces. Voyons, par comparaison, comment procède un arbitre sur un terrain de football. Tout comme le garant, il ne prend pas parti. Tout comme lui, il n'est pas un observateur passif, mais se déplace en toute liberté sur l'ensemble du terrain, cherche à anticiper les difficultés et à se trouver au bon endroit. Il veille au respect des règles et de l'esprit du jeu. Assurer sa neutralité consiste-t-il pour lui à sanctionner préférentiellement l'équipe dominante? Non. Cherche-t-il à distribuer autant de cartons jaunes d'un côté que de l'autre? Non plus. Il est jugé neutre si ses appréciations sont justifiées car fondées sur des règles claires, peu importe à qui il les adresse.

Neutralité n'est pas passivité... ni manque d'implication

Prenons un autre exemple de tiers : celui des médiateurs dans des situations de conflit. Comment approchent-ils cette difficulté à laquelle ils se confrontent depuis l'apparition de leur activité : être à la fois neutres et actifs? Certains répondent en préférant au concept d'impartialité (ne prendre parti pour personne) celui de multipartialité (prendre parti pour tous). Entrer en empathie avec

chacun, faire l'effort de comprendre ses objectifs et les considérer comme justifiés, distinguer les débats sur le fond qui sont le théâtre d'affrontements et les relations personnelles qui doivent être marquées par le respect : tout cela contribue à un positionnement fait à la fois de proximité et de distance. Catherine Vourc'h, qui est médiatrice et a été garante lors d'une concertation portant sur un projet ferroviaire, cite Roland Barthes qui parle de « neutralité ardente ». Ce n'est pas une neutralité froide : « C'est une neutralité absolue sur le fond et sur les enjeux, mais il y a un engagement de l'ordre du "On y va!"²⁴ » Le garant, tout comme le médiateur, doit s'engager non pas en faveur de l'une ou de l'autre des parties en présence, mais en faveur du dialogue. Catherine Vourc'h relate ainsi, à propos de sa première expérience de garant : « Je me suis dit que si je suis garant, j'aurai une conviction : subvertir, ouvrir, tenter autre chose que l'habituel face-à-face entre maître d'ouvrage et public. Le tiers doit être un facilitateur de la parole. » Tout ce qui va dans le sens des échanges, de l'écoute et de la co-construction va dans la bonne direction. C'est la ligne de conduite du garant et cela doit le guider. Cette posture peut être expliquée aux participants.

Centrer son attention sur le dialogue, croire en ses vertus, considérer qu'il s'agit d'un enjeu en soi dans nos sociétés démocratiques est une nécessité pour le garant. Derrière ce rôle, il existe nécessairement une éthique, une philosophie, un engagement. Si le garant juge l'enjeu de la qualité de la concertation secondaire par rapport à la nature du sujet traité (la pertinence d'un aménagement, l'orientation d'une politique locale...), il ne tardera pas à perdre sa neutralité et à se laisser tenter par une incursion sur le fond. Soit en exprimant ou en laissant deviner son avis au cours des échanges, ce qui reste heureusement rare, soit – ce qui est plus fréquent car plus difficile à contrôler – en traitant de façon différente les protagonistes, par exemple en marquant son intérêt envers certains d'entre eux et en faisant état de la « qualité des échanges » dans lesquels ils sont impliqués, en déconsidérant certains autres et en négligeant leurs demandes d'être mieux entendus ou de voir leurs

24. C&S Conseils, *Être garant, un rôle particulier*, Lettre n° 16, 2014, p. 10.

objections prises en considération. Des participants se plaignent parfois de ce manque d'attention, estimant que le garant, dans ses interventions ou dans ses rapports, tend à les faire passer pour les « râleurs de service », laisse penser qu'ils ne veulent rien entendre et estime justifié de passer outre à leurs objections.

L'impératif de ne déconsidérer personne, d'offrir la même estime à chacun et d'assurer à tous le même droit à la parole, y compris à ceux dont on ne partage pas l'opinion : en théorie, c'est simple. Dans la pratique, cela n'a rien d'évident. L'agacement, voire l'exaspération, pointe parfois dans les récits de garants lorsqu'ils relatent les échanges auxquels ils participent. Autant que le fait de devoir mettre de côté ses orientations personnelles sur le fond du débat ou ses inclinaisons politiques, ce sont les attitudes des uns et des autres qui impactent le garant et qui peuvent faire en sorte que son impartialité soit fragilisée. Il en va ainsi de l'agressivité, de la mauvaise foi, du dédain, des postures dans lesquelles on se drape pour jouer un rôle attendu : même si tout cela n'est pas dirigé vers le garant, celui-ci en est spectateur. Sa propre sensibilité à ces comportements, ses expériences antérieures ou sa propre insécurité contribuent à générer chez lui des sentiments positifs ou négatifs envers les parties prenantes de la concertation. Il est tout à fait compréhensible que ces émotions le traversent. Les animateurs sont d'ailleurs soumis à la même difficulté, accrue peut-être par le fait qu'ils sont plus souvent pris à partie. Il faut cependant continuer à manifester la même bienveillance envers tous, éviter de prendre de la distance envers certains ou de se rapprocher d'autres.

La culture professionnelle, l'origine sociale, l'engagement politique ou, plus largement, le fait de se sentir des valeurs communes peuvent susciter des connivences parfois insidieuses entre le garant et certaines parties prenantes, et ces rapprochements peuvent créer à leur tour des fossés avec d'autres parties de l'assistance.

L'INTÉRÊT GÉNÉRAL : UNE FAUSSE VALEUR COMMUNE

Un exemple de valeur partagée autour de laquelle se nouent souvent des complicités est celle d'intérêt général. Malgré tout le flou qu'elle recouvre, ou peut-être grâce à cela, il arrive fréquemment

que certaines parties prenantes la mettent en avant et prétendent ainsi « élever le débat », penser le bien commun et se situer au-dessus des intérêts particuliers. On ne dira jamais assez le mal qu'a fait la notion de *Nimby*, largement popularisée dans les milieux de l'aménagement. Cet acronyme signifie "*Not In My BackYard*", autrement dit « pas dans mon jardin ». C'est la dénonciation de l'attitude de ceux qui voyagent en train mais ne veulent pas de voie ferrée à proximité de leur domicile, qui consomment de l'électricité mais ne supportent pas la vue d'un pylône ou d'une éolienne, qui produisent des déchets mais exigent qu'ils soient traités loin de chez eux. Cette attitude est souvent qualifiée d'irresponsable. On a parfois, pour en parler, utilisé l'expression de « syndrome Nimby », ce qui montre la violence du discrédit. Ce mépris révèle la difficulté de nombre d'aménageurs à prendre de la distance par rapport à leurs propres valeurs et à appréhender l'attachement au lieu de vie comme une composante du débat sur les choix publics. Au point que nombre de participants cherchent désormais à déguiser la satisfaction de leurs besoins personnels derrière la défense de l'intérêt du plus grand nombre et à occulter la dimension sensible de leurs motivations derrière des arguments plus rationnels. En demandant que la décharge d'ordures ménagères soit écartée de quelques kilomètres de son domicile, on ne défend pas son intérêt propre, mais on protège un aquifère ou on préserve un patrimoine historique, étudie à l'appui. En demandant que des éoliennes ne soient pas construites près de chez soi, on ne cherche pas à préserver la qualité de son paysage ou la valeur de son patrimoine immobilier, mais on défend la survie des oiseaux migrateurs ou on conteste l'efficacité économique des choix énergétiques du pays. On déporte ainsi son opposition sur un terrain dont la légitimité semble mieux acquise. Ce faux-nez bien connu des sociologues fait parfois sourire, mais entraîne surtout les discussions vers d'inutiles fausses pistes.

Il n'y a rien d'illégitime pour un participant à une concertation à exprimer un intérêt personnel. Cela ne signifie pas que l'on soit insensible à la notion d'intérêt général ou que l'on remette en cause tous les projets. D'ailleurs, personne n'a le monopole de l'intérêt général. C'est le dialogue qui permet de faire cheminer progressivement les uns et les autres vers la recherche de solutions. Ces solutions peuvent consister en des modifications substantielles du

projet, en son annulation parfois. Pour cela, il est indispensable d'accueillir toutes les objections, quelle que soit leur nature, et de comprendre ce qui les motive.

En acceptant d'emblée que soient éconduites les revendications fondées sur la défense d'intérêts particuliers, le garant perd sa neutralité et s'engage de fait dans le fond du débat car il privilégie certains modes de pensée et de justification au détriment de certains autres. Il faut en revanche croire dans les vertus du dialogue, avoir constaté qu'une discussion approfondie amène chacun à évoluer, être convaincu que chaque individu est porteur de sa vérité et qu'il peut reconnaître la part de vérité de l'autre.

QUALITÉS HUMAINES ET SAVOIR-FAIRE

Le triptyque indépendance-neutralité-impartialité, fondé à la fois sur les conditions de nomination et de rémunération ainsi que sur les attitudes et les comportements, est un constituant important de la légitimité du garant. Mais il n'est pas le seul. Les savoir-faire et les savoir-être sont fréquemment mis en avant par les participants aux concertations ainsi que par les maîtres d'ouvrage.

Les qualités humaines et les compétences appréciées chez les garants sont multiples : personnalité et indépendance d'esprit, patience et opiniâtreté, charisme... Deux d'entre elles sont en particulier jugées indispensables, même si elles ne sont pas toujours facilement conciliables : l'autorité et l'écoute.

L'autorité est nécessaire car elle conditionne la capacité à faire respecter les règles, à interpeller, à résister aux pressions et à lever les réticences envers le dialogue. Tout comme l'indépendance, l'autorité est à la fois le produit de conditions objectives préalables et de comportements. Par exemple, l'âge du garant, son parcours professionnel, ses fonctions antérieures pourront concourir à son autorité. Ce n'est sans doute pas un hasard si plusieurs garants sont d'anciens préfets ou hauts fonctionnaires de l'État. Mais l'autorité est également le fruit de comportements : ceux du garant lui-même et ceux de son entourage. La plupart des garants veillent à marquer une certaine distance – même si elle n'est pas dénuée de bienveillance – envers les acteurs impliqués dans les échanges. La familiarité

n'est pas appropriée. Certains restent volontairement discrets au cours des réunions, estimant qu'une parole rare est mieux écoutée. L'entourage doit également veiller à maintenir le garant en posture d'autorité. C'est notamment le cas du maître d'ouvrage ou des autorités publiques qui doivent faire preuve de respect et même d'une certaine déférence, non pas envers lui en tant que personne, mais envers sa fonction.

Cependant, si l'autorité est nécessaire, l'autoritarisme n'est pas de mise : le garant doit faire preuve de diplomatie et de pédagogie pour faire passer ses idées. Ses pouvoirs sont limités. Ils se résument à un pouvoir de dénonciation, qui s'exerce à travers son rapport et, dans les cas extrêmes, à travers sa démission.

Cette autorité doit se doubler d'une grande capacité d'écoute et de compréhension. Il n'est pas inutile de rappeler cette citation du politologue américain Benjamin Barber, qui note avec justesse que l'écoute ne consiste pas seulement à laisser poliment l'autre exprimer son avis, mais aussi à « essayer de me mettre à sa place, tenter de le comprendre, m'efforcer de saisir ce qui nous est commun tout en gardant à l'esprit notre intérêt mutuel²⁵ ». Écouter, c'est donc faire un effort et disposer de capacité d'analyse. À mon sens, l'objectif fixé par Barber, « essayer de me mettre à sa place, tenter de le comprendre », est plus redoutable qu'il n'en a l'air. Quand une personne, dans une concertation, exprime une opinion, elle fait part de sa position particulière dans la société, d'une expérience, de besoins spécifiques ou de craintes, de valeurs... Comprendre tout cela ne relève pas d'un simple exercice intellectuel fondé sur la tolérance ou l'ouverture d'esprit. Cela ne relève pas non plus – ou au moins pas seulement – d'une vision superficielle de l'empathie, c'est-à-dire la capacité à accepter les émotions ou les réflexions de l'autre. Cela suppose une connaissance, au moins minimale, des conditions de vie ou de travail qui donnent naissance à ces opinions. Sans cela, le fait de « se mettre à la place de l'autre » reste un pur exercice de style. Il est sans doute impossible d'avoir vécu soi-même ce qu'ont vécu les autres. Ce qui est de l'ordre du possible, en revanche,

25. Extrait de l'ouvrage *Démocratie forte*, Desclée de Brouwer, 1997.

c'est de les faire en parler, décrire, expliquer... Ce décentrement – quitter sa propre position pour adopter provisoirement celle de l'autre – ne doit pas conduire à adhérer aux opinions de l'autre ni à son mode de raisonnement, mais à les comprendre.

L'écoute et le respect de chacun, les qualités relationnelles en général contribuent à instaurer des relations de confiance. La plupart des participants estiment que le garant, loin de rester en retrait ou en position d'observateur, doit aller à la rencontre des personnes et être attentif à leurs demandes, tout en gardant un certain recul et en préservant sa liberté de penser. Est-ce la quadrature du cercle? Pas nécessairement, puisque des garants parviennent à maintenir cet équilibre délicat, mais cela suppose une certaine maîtrise de soi-même.

V. LES GARANTS AUJOURD'HUI ET DEMAIN : ESSAI DE PORTRAIT COLLECTIF

Qui sont les garants aujourd'hui ? Il est difficile de répondre à cette question en l'absence d'inventaire précis. En croisant le répertoire de la Commission nationale du débat public (qui comptait une quarantaine de noms en 2015) et celui établi par l'Institut de la Concertation et de la participation citoyenne (une trentaine de noms à la même date), on arrive, après élimination des doublons, à une liste d'une cinquantaine de personnes. Ce chiffre n'intègre pas les garants citoyens qui œuvrent au sein de collectifs comme le Conseil de développement durable de Bordeaux Métropole ou le Comité de suivi et d'évaluation de Grenoble. Il ne prend pas non plus en compte ceux qui auraient exercé des fonctions proches sans avoir été publiquement identifiés, notamment lors de concertations non réglementaires.

Même si ce panel de personnes ayant exercé au moins une fois la fonction de garant n'est pas exhaustif, il donne sans doute une assez bonne représentation des garants les plus actifs. Parmi ceux-ci, on compte 75 % d'hommes et 25 % de femmes. Les plus jeunes sont trentenaires, les plus anciens septuagénaires, la moyenne d'âge (connue) s'établissant à 62 ans. Une proportion importante de garants, quasiment les deux tiers de cet échantillon, est donc à la retraite. Le quart d'entre eux sont (ou ont été) enseignants ou chercheurs, environ 20 % ont occupé un poste de haut fonctionnaire, une part équivalente ayant été ingénieurs ou cadres. La plupart d'entre eux ont une expérience du Débat public ou sont commissaires enquêteurs. Quelques-uns, très minoritaires, ont des compétences en médiation ou en négociation.

Développer ce vivier, quantitativement et qualitativement, est une nécessité. Sur le plan quantitatif, il est probable en effet que les garants actuels ne suffisent pas à couvrir les besoins qui devraient

s'accroître en France dans les années à venir. Sur le plan qualitatif, les pratiques actuelles sont fort diverses, mais s'avèrent être partiellement en décalage avec les attentes des maîtres d'ouvrage et des participants.

DÉVELOPPER LE RECOURS AUX GARANTS

Depuis le début des années 2010, on assiste à une montée des conflits environnementaux et des mouvements d'opposition – parfois violents – aux projets d'aménagement. Le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, le projet d'enfouissement de déchets radioactifs de Bure, le projet de centre de vacances de Roybon ou le projet de barrage de Sivens ont provoqué quelques-uns des plus emblématiques conflits de cette période. La mort en 2014 d'un jeune militant écologiste sur le site de Sivens a conduit à la nomination par la ministre de l'Environnement, Ségolène Royal, d'une commission d'enquête présidée par le sénateur Alain Richard. Celle-ci a dû reconnaître que les outils mis en place pour engager un dialogue sur ces projets contestés ne jouaient manifestement pas leur rôle. La commission a donc formulé des propositions qui, après de laborieux compromis, ont donné lieu à une ordonnance « relative à la démocratisation du dialogue environnemental » publiée en 2016.

Ce nouveau texte réaffirme et précise le principe de participation du public aux décisions ayant une influence sur l'environnement. Les décisions en question sont celles qui sont prises par des autorités publiques ou qui le sont par des entreprises privées lorsque celles-ci bénéficient d'importantes subventions publiques (le montant étant à définir par les décrets d'application). Il offre le droit aux citoyens d'être informés de la manière dont il a été tenu compte de leurs observations et de leurs propositions lors des processus participatifs encadrés par ce texte. Cette formulation sur le fait de « rendre compte » apparaîtra encore timide à ceux qui pensent qu'il faut contraindre le décideur à « tenir compte » de ces observations et propositions du public, c'est-à-dire à les intégrer dans la décision, mais c'est un pas en avant vers une meilleure articulation entre concertation et décision. Surtout, l'ordonnance crée dans le Code de l'environnement une nouvelle procédure dite de « concertation

préalable», considérant que les observations du public ne sont pas connues suffisamment tôt pour que le projet soit modifié ou éventuellement abandonné. Cette concertation préalable ne sera pas systématiquement obligatoire, mais recommandée. Elle pourra être mise en place volontairement par le maître d'ouvrage, ou bien exigée au cas par cas par les autorités publiques, ou encore demandée par des citoyens. Elle pourra être organisée sous l'égide d'un garant.

À l'heure où ce livre est publié, il est encore difficile de dire précisément quels projets pourraient être soumis à cette nouvelle incitation, mais a priori le champ est relativement large et vise non seulement des projets d'aménagement, mais également un certain nombre de plans et programmes mis en œuvre par des collectivités locales ou des syndicats mixtes, qui peuvent concerner des sujets aussi divers que le traitement des déchets, les infrastructures routières, la gestion de l'eau ou la production d'énergie éolienne.

Les autorités publiques ont donc anticipé un besoin accru de garants dans les années à venir. Sans compter que le recours volontaire au garant pourrait se développer chez les maîtres d'ouvrage avisés qui seraient désireux de se voir attribuer quelques gages de bon déroulement de la concertation. L'avenir nous dira si la prédiction est réaliste. En tout état de cause, la Commission nationale du débat public et les membres du comité de pilotage « Garantir la concertation » (voir en annexe) ont souhaité prendre des mesures. C'est pourquoi un appel à candidatures a été lancé en 2016 afin de recruter des garants. Aucun diplôme n'est exigé pour cela, mais une connaissance de la concertation, un intérêt pour la démocratisation de la décision publique, des compétences dans le domaine de la participation, de la négociation ou de la médiation sont recherchés.

Des réflexions sont en cours concernant l'indemnisation des garants, leur statut et bien entendu leur mode de nomination.

Les candidats garants, sélectionnés par des jurys composés de spécialistes de la concertation, doivent suivre une formation qui leur donnera des bases de connaissances sur leurs missions. Pour les moins expérimentés, des systèmes de tutorat par des garants confirmés pourront être mis en place afin d'accompagner leurs premiers pas. Rajeunir et féminiser le vivier actuel, le doter de personnes aux compétences appréciées (par exemple, savoir gérer des situations conflictuelles) font partie des objectifs.

AMÉLIORER LES PRATIQUES : LE RÔLE DE LA FORMATION

Même les garants expérimentés sont soumis à une obligation de formation. Car, globalement, les pratiques actuelles ne sont pas à la hauteur des besoins. Trop de garants conçoivent encore leur rôle comme celui d'un greffier, observateur discret des réunions, prenant des notes en vue de la rédaction de son rapport. Or les situations de conflit qui caractérisent un certain nombre de concertations supposent des garants actifs et même proactifs, susceptibles d'anticiper les situations potentiellement risquées, capables de jouer le rôle d'arbitres ou de conciliateurs lorsque des différends éclatent sur le processus de concertation. Les sujets à fort contenu technique nécessitent des garants capables d'examiner les documents mis à la disposition des participants, d'écouter et d'apprécier les critiques portées sur eux ou d'évaluer la nécessité de contre-expertises lorsque celles-ci sont réclamées. La plupart des situations de concertation demandent au garant de poser un regard averti sur le processus de dialogue, de pouvoir solliciter son réajustement si nécessaire et d'accompagner de ses conseils ceux qui le mettent en œuvre ; de ne pas se réfugier dans des modèles tout faits, mais d'adapter ses propositions aux spécificités de chaque situation. Toutes les situations exigent de lui qu'il soit capable d'écouter sans juger, d'anticiper les difficultés en allant à la rencontre des acteurs, de faire preuve d'empathie en toute circonstance et d'autorité lorsque cela est nécessaire, de rester discret mais de pouvoir s'affirmer y compris auprès d'experts, de hauts fonctionnaires, de militants ou de simples citoyens.

Certains considèrent parfois, au vu de tous ces besoins, que « le garant parfait est un mouton à cinq pattes ». Sans doute. Mais ce qui compte est de se donner un horizon et de faire progresser les pratiques. Celles-ci requièrent des compétences spécifiques, donc un processus d'apprentissage dans le domaine de la connaissance des situations abordées, ainsi que des savoir-faire et des savoir-être. Cet apprentissage doit être préalable à l'exercice de la mission et probablement permanent tout au long de la vie du garant. Cela va dans le sens d'une certaine professionnalisation, non pas entendue comme la spécialisation dans un métier – les perspectives d'emploi paraissant encore incertaines –, mais comme l'adhésion à une plus grande

exigence des pratiques, qui passe par un nécessaire engagement personnel des garants. Autrement dit, il ne s'agit en rien d'une activité occasionnelle qui se satisferait d'une certaine bonne volonté accompagnée d'une droiture morale ou d'un sens du service public. C'est pourquoi la mise en place de formations me paraît incontournable. Cette formation doit en premier lieu porter sur les dispositifs de concertation eux-mêmes, leurs diverses modalités, leurs intérêts et leurs limites. Elle doit également porter sur la connaissance des processus de décision publique, sur les institutions et leurs domaines de compétences. Elle doit porter, enfin, sur les dimensions humaines de la concertation, les jeux d'acteurs, les conditions de la création de la confiance, le dialogue et la médiation.

L'ACCOMPAGNEMENT DES GARANTS

Au-delà de ces moments de formation, il est également nécessaire de concevoir un dispositif permanent d'accompagnement des garants. Ce dispositif, dont les contours et les modes de fonctionnement restent à définir, pourrait se donner trois objectifs.

Le premier est de permettre l'évaluation des garants. En premier lieu par eux-mêmes sous le regard bienveillant de pairs avec lesquels ils partageraient des moments d'échange ; en second lieu par les maîtres d'ouvrage et les participants aux concertations. Il n'est pas certain que tous les participants à la concertation se sentent spontanément en mesure de porter un regard critique sur l'action du garant : son travail n'est pas toujours visible. Un responsable associatif à qui je demandais un jour d'évaluer l'action du garant qu'il avait vu agir m'avouait ainsi : « Toute cette technicité m'échappe. » Pour lui, qui jugeait la concertation principalement à ses effets, le processus apparaissait comme une boîte noire. Cependant, au cours de l'entretien, les critiques sont apparues et son analyse n'a pas tardé à se révéler féconde... Il est probable que le plus efficace serait de mettre en pratique des évaluations collectives sur l'action du garant, menées ensemble par ses commanditaires, le maître d'ouvrage et des participants volontaires. En tout état de cause, ce processus d'évaluation me semble incontournable, notamment comme outil d'amélioration des pratiques de chacun.

Le deuxième objectif de ce dispositif serait de capitaliser les bonnes pratiques. Il s'agirait de conduire des analyses de cas approfondies, dans un but non pas d'évaluation mais d'apprentissage et de transmission d'enseignements utiles à l'action. Plusieurs situations qui font actuellement l'objet de questionnements pourraient ainsi être placées sous le projecteur : le cas des garants qui sont également animateurs ; ceux qui développent des compétences spécifiques de médiateurs ; ceux qui poursuivent leur action jusqu'à la prise de décision publique et même au-delà, jusqu'au suivi et à la mise en œuvre du projet.

Certaines de ces bonnes pratiques pourraient utilement se traduire en recommandations d'ordre déontologique. La Commission nationale du débat public a produit quelques recommandations d'ordre général à ce sujet, qui mettent l'accent sur la nécessaire indépendance du garant notamment vis-à-vis du maître d'ouvrage, ainsi que sur son devoir de neutralité et de réserve. Mais ces recommandations trouveraient une déclinaison pratique au travers de récits portant sur des situations particulières et sur la façon dont les garants ont réagi. De mon point de vue, une charte déontologique ne sera véritablement appropriée par les garants que si elle est produite par eux. Elle ne sera pertinente que si elle s'enracine dans des situations concrètes.

Enfin, le troisième objectif serait d'accompagner les garants en fournissant à la fois des documents qui leur soient destinés (un guide du garant, par exemple, ou des indications en matière de bonnes pratiques) et des conseils personnalisés : « hot-line », compagnonnage, etc. La plupart des garants se plaignent de leur isolement. Même si, en débutant une mission, ils s'engagent avec une vision claire de leur rôle, la réalité se charge de leur apporter son lot d'incertitudes, de complexité et finalement de doutes. Le recours à des pairs de confiance est sans doute la meilleure des réponses. Pour cela, une mise en réseau des garants à l'échelle nationale me semble indispensable.

LA QUESTION DE LA SPÉCIALISATION DES GARANTS

L'émergence de garants « spécialisés », c'est-à-dire formés, encadrés, indemnisés et bénéficiant d'un statut, n'est pas incompatible avec le développement des garants bénévoles ou « citoyens » comme

ceux qui agissent à Grenoble ou à Bordeaux Métropole. Le domaine d'action de ces derniers est limité aux politiques participatives de leur collectivité, qu'ils connaissent généralement mieux qu'un intervenant extérieur, et la durée de leur mandat est souvent de plusieurs années. Le fait d'exercer leur action au sein de collectifs et non pas de façon solitaire permet d'aiguiser leur jugement.

Le recul manque encore pour tirer un bilan des intérêts et des limites de ces expériences novatrices. Chacun de ces deux types de garants – le garant spécialiste et le garant citoyen – a probablement un domaine de compétence particulier. Des synergies sont possibles entre eux et il arrive d'ailleurs de les voir travailler ensemble. Mais même si les garants citoyens parvenaient à être plus nombreux dans les prochaines années, ce qui serait certainement positif, le développement de garants spécialisés, disposant de compétences particulières et capables d'appréhender des situations diverses, en particulier en dehors de leur territoire de résidence, me semble incontournable dans le contexte actuel.

Cette tendance alimente un processus plus général de professionnalisation de la concertation, qui se manifeste notamment par l'apparition de consultants exerçant leur activité dans l'animation ou la conception de dispositifs participatifs. En facilitant l'émergence des garants, nouveau profil de possibles spécialistes de la concertation, on contribue de fait à ce mouvement.

Or cette professionnalisation a des effets positifs car elle participe à une amélioration de la qualité méthodologique des dispositifs et a largement contribué à élargir la palette des outils d'animation. Elle comporte également des risques.

Le premier est celui de la dépossession, aux dépens des participants et des maîtres d'ouvrage, d'une réflexion sur la méthode qui, même si elle ne résume pas tous les enjeux de la concertation, en conditionne en bonne partie les résultats. Que les spécialistes de la concertation stimulent la réflexion méthodologique et fassent monter le niveau d'exigence est évidemment positif. Qu'ils anticipent, grâce à leur expérience, de possibles difficultés dans un processus de concertation à venir et qu'ils proposent des mesures en conséquence est également une plus-value de leur intervention. En revanche, qu'ils réservent cette réflexion à leur propre usage afin de se mettre en valeur serait problématique. Ce risque a été identifié dès la fin

des années 2000. Peut-on dire qu'il se concrétise aujourd'hui? À ma connaissance, rien n'est moins sûr. Même si certains consultants refusent de divulguer leurs procédés d'intervention par crainte de la concurrence et pour préserver l'avantage de leurs spécificités, cette pratique reste marginale. La plupart des spécialistes diffusent largement leur savoir au travers de formations et de publications. Lors des concertations, ils participent à des réunions de travail associant le maître d'ouvrage et souvent des parties prenantes. Ces moments de discussion sur la méthode sont des opportunités de transmission. Ces efforts de diffusion consentis par les spécialistes s'expliquent au moins par deux raisons. La première est que la grande majorité de ces derniers s'est dirigée vers ce domaine non pas en raison de perspectives carriéristes, mais du fait d'un engagement militant, que ce soit pour la démocratisation des choix publics, la recherche de décisions plus efficaces, une meilleure gestion des biens communs ou pour d'autres motifs. La seconde raison réside dans le fait que, même si le marché de la concertation et de la participation publique revêt aujourd'hui une forme concurrentielle, les spécialistes savent que la pérennité de ce secteur dépend d'abord de leur capacité collective à lever les freins et à contrer la tentation d'un retour à des décisions non concertées. Autrement dit, leur problème principal ne réside pas chez leurs concurrents, mais chez ceux qui pensent que la société se passerait bien de concertation et de participation citoyenne. C'est pourquoi les échanges de pratiques, les discussions sur les façons de faire, le dévoilement des procédés à leurs partenaires ou à leurs concurrents ne posent pas de problème à la majorité des spécialistes, qui estime que la montée en compétence générale dans ce domaine a pour principal effet d'apaiser les craintes et de dépasser les obstacles. Il me semble qu'il y a donc peu à craindre d'une confiscation de leur savoir-faire par les garants.

« GARANTIR POUR GARANTIR » : LE RISQUE D'UNE PERTE DE SENS

Le risque d'une confiscation des connaissances sur la concertation au profit d'une catégorie émergente de spécialistes me paraît aujourd'hui moins important que le risque inverse, celui

qui consisterait à nier le professionnalisme nécessaire et à penser que la bonne volonté suffit. Une telle option se traduirait probablement par une stagnation des démarches faute d'une capitalisation suffisante des succès et des échecs, une propension à renouveler en permanence les mêmes erreurs, une reproduction à l'identique des méthodes désormais éculées qui prévalaient encore il y a quelques décennies.

En revanche, un autre risque associé à la professionnalisation en cours dans le secteur de la concertation et de la participation peut concerner les garants. En privilégiant les démarches et les outils, on risque de perdre de vue les objectifs. Certes, on a vu que ceux-ci étaient nombreux et rarement partagés. Certains initiateurs de démarches de concertation visent un idéal démocratique et d'émancipation du citoyen, d'autres une décision plus fiable, d'autres une meilleure gestion des communs ou une définition collective de l'intérêt général, d'autres encore une prévention des conflits... Hiérarchiser ces objectifs n'aurait guère de sens, trouver un consensus à leur propos est illusoire. Mais ce sur quoi il est possible de s'entendre, c'est sur le fait que la procédure est un moyen et non une fin. En se posant en tant que « gardiens du processus », en se référant trop exclusivement à un état de l'art ou à des principes méthodologiques, les garants courent le risque de perdre leur boussole. Une conséquence possible réside dans le fait de se faire instrumentaliser par ceux, notamment parmi les maîtres d'ouvrage et les décideurs publics, qui voient la concertation comme un passage obligé, qui souhaitent simplement s'en sortir au mieux avec le sentiment d'avoir « fait le job » et satisfait aux obligations minimales. Beaucoup d'entre eux voient dans la concertation une formalité, voire une « épreuve » de laquelle il s'agit de ressortir vainqueurs en préservant l'essentiel des intentions de départ. Même si cette vision des choses, très éloignée de l'idéal de la co-construction, ne concerne heureusement pas tous les maîtres d'ouvrage ni tous les décideurs publics, elle représente cependant une part significative de la réalité.

C'est pourquoi la formation des garants devra inclure une réflexion partagée sur les objectifs et le sens de la concertation. Une réflexion déontologique permettant de guider l'action pourra utilement affirmer certains principes dans ce sens.

CONCLUSION

Le mouvement général vers plus de participation du public, notamment dans le domaine des politiques de la ville et celui de l'environnement, est international. Mais c'est probablement en France qu'il s'est le plus solidement inscrit dans les textes et les institutions. La création du Débat public dans les années 1990 a largement participé à cette institutionnalisation. Dans la décennie 2000, la production réglementaire est impressionnante : depuis la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (2000), qui impose la concertation dans les Schémas de cohérence territoriale et les Plans locaux d'urbanisme, jusqu'à la loi Grenelle II (2010) qui introduit la notion de démocratie écologique, en passant par la ratification en 2002 de la convention internationale d'Aarhus qui affirme le droit à la participation du public aux décisions relatives à l'environnement, les obligations ou les incitations se sont multipliées.

Cet arsenal législatif a certainement contribué à diffuser les pratiques de concertation, même s'il serait abusif de le considérer comme l'unique moteur car les demandes sociales ont également joué leur rôle. Mais la réglementation a permis l'ouverture des espaces de participation là où les seuls rapports de force existants n'auraient pas permis de le faire. Elle présente cependant des limites. Un strict respect des textes ne permet pas à lui seul d'éviter les dévoiements lorsque les acteurs locaux ne sont pas convaincus de l'intérêt des démarches participatives. Même le Débat public, qui est le processus le plus fermement encadré, à la fois par des guides méthodologiques détaillés et par l'accompagnement serré d'équipes spécialisées chargées de sa mise en œuvre, n'échappe pas aux dérives. Continuer à mettre en place des processus participatifs vides de sens et dénués d'efficacité face aux risques de fracture qui traversent aujourd'hui nos sociétés ne serait d'aucune utilité. C'est pourquoi il est nécessaire d'imaginer de nouvelles méthodes.

Le recours croissant aux garants semble aller dans ce sens. À elle seule, cette innovation ne sera évidemment pas suffisante. Il faut poursuivre les efforts de formation des jeunes professionnels et

des élus, des responsables associatifs et des citoyens. Il faut démontrer par l'exemple que les processus participatifs peuvent produire des plus-values sensibles et que le débat à leur sujet doit quitter le champ idéologique. Il faut accompagner la montée en compétence du domaine de la participation et sa professionnalisation, sans en occulter les risques, mais en étant conscient des intérêts. Il faut poursuivre les travaux engagés par les chercheurs de diverses disciplines pour porter un regard critique sur les pratiques. Il faut veiller à la bonne application des principes qui se sont dégagés des années d'expériences dont nous disposons désormais. À ce dernier objectif les garants peuvent apporter une contribution significative, en particulier s'ils se font pédagogues plutôt que censeurs, s'ils ne perdent pas eux-mêmes de vue l'esprit de la concertation.

À cette fin, il est nécessaire de les accompagner et de favoriser leur mise en réseau. L'Institut de la Concertation et de la participation citoyenne souhaite poursuivre les efforts engagés dans ce sens depuis plusieurs années, mais il est conscient qu'il ne pourra le faire seul. Il doit pour cela travailler en partenariat avec d'autres acteurs de la concertation, associations, institutions publiques, entreprises, collectivités territoriales, citoyens...

Certes, le contexte est difficile : dépolitisation de la société, fracture croissante entre les citoyens et les élus, tentation du recours à la violence et à l'autoritarisme dans les conflits d'aménagement et d'environnement, critique radicale de la concertation par certains secteurs de la société civile, rareté des moyens humains et des ressources financières dans l'action publique... On y ajouterait volontiers, si l'horizon n'était pas déjà suffisamment chargé, l'absence de culture de l'écoute et du consensus dans la société française.

Malgré cela, des acteurs se mobilisent pour faire progresser la cause du dialogue. Le sociologue Loïc Blondiaux parle de « nébuleuse réformatrice » pour qualifier ces individus, ces organisations, ces réseaux animés par une conviction : la concertation est un moyen de tendre vers une action collective à la fois plus démocratique et plus efficace. Pour lui, les institutions de la représentation que la République a créées pour incarner la démocratie doivent désormais être accompagnées par des institutions de la délibération. Le garant peut en constituer un des éléments, en tant que tiers impartial chargé de susciter des espaces de dialogue à la fois légitimes et

efficaces. Mais encore une fois, répétons-le : les garants à eux seuls ne suffiront pas à la tâche ; ils doivent s'appuyer sur des alliés au sein des institutions publiques, parmi les maîtres d'ouvrage, parmi les décideurs publics et dans la société civile.

En cela, le défi que représente le développement de ce nouvel outil ne concerne pas seulement les garants eux-mêmes, mais l'ensemble de ceux qui pensent que leur action peut avoir du sens et qui souhaitent y contribuer. Susciter des dynamiques collectives et réflexives, agir de façon coopérative sans éluder les divergences de points de vue, avancer de façon pragmatique en dégageant progressivement des discussions une vision partagée de ce qu'est l'intérêt général : ces principes que promeuvent les promoteurs de la concertation et leurs soutiens s'appliquent également à eux-mêmes.

ANNEXE

LE PROJET « GARANTIR LA CONCERTATION »

Les réflexions présentées dans ce livre n'engagent que leur auteur, mais sont issues d'une démarche collective de plusieurs années, appelée « Garantir la Concertation ». Cette dynamique de recherche-action a connu une première étape fondatrice de 2013 à 2015. Elle n'a pas été commandée par une institution, mais est née spontanément de la rencontre de plusieurs acteurs de la concertation. Le comité de pilotage était formé par Sandrine ARTIS, Syndicat des transports d'Île-de-France; Brigitte BADINA, Grand Lyon; Marjorie BASTARD, Réseau de transport d'électricité; Olivier BERNARD, Bordeaux; Christophe BEUROIS, Institut de la Concertation et de la participation citoyenne; Loïc BLONDIAUX, GIS Démocratie et Participation; Céline BRAILLON, Commissariat général au développement durable du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie; Winston BRUGMANS, Conseil de développement durable de Bordeaux Métropole; Jeanne CARTILLIER, Grand Lyon; Laurence DE CARLO, ESSEC centre CONNECT; Jean-Marc DZIEDZICKI, SNCF Réseau; Judith FERRANDO, Institut de la Concertation et de la participation citoyenne; Jean-Michel FOURNIAU, GIS Démocratie et Participation; Albane GASPARD, Ademe; Thierry GISSINGER, Fondation de France; Aline GUÉRIN, SNCF Réseau; Pierre-Yves GUIHÉNEUF, Institut de la Concertation et de la participation citoyenne; Joana JANIW, AIP2 France; David LANDIER, Réseau de transport d'électricité; Marion LASFARGUES, Commission nationale du débat public; Laurence MONNOYER-SMITH, Commission nationale du débat public; Damien MOUCHAGUE, Conseil de développement durable de Bordeaux Métropole; Charmelle N'TSAME-ONDO, Syndicat des transports d'Île-de-France; Luc PICOT, Décider ensemble; Éric PLOTTU, Ademe.

Ce comité de pilotage, coordonné par l'Institut de la Concertation et de la participation citoyenne, a mobilisé une centaine de

participants lors des divers ateliers qu'il a organisés. Son travail a abouti en 2015 à une série de propositions pour améliorer la pratique des garants en France. La liste de tous les contributeurs et les propositions du comité de pilotage sont disponibles sur le site institutdelaconcertation.org.

À partir de 2015, un nouveau comité de pilotage a été constitué sur la base du précédent afin de mettre en œuvre les principales propositions. Il est composé de représentants du Commissariat général au développement durable du ministère de l'Environnement, de la Commission nationale du débat public, de la Compagnie nationale des commissaires enquêteurs, de Bordeaux Métropole, du Grand Lyon, de l'Institut de la Concertation et de la participation citoyenne, de l'association Décider ensemble, de Réseau de transport d'électricité, de SNCF Réseau et du Syndicat des transports d'Île-de-France. Ce nouveau comité de pilotage, coordonné par la Commission nationale du débat public, gère l'annuaire national des garants, met en œuvre les formations à leur intention et développe des actions visant à améliorer leur pratique.

BIBLIOGRAPHIE

- > BARRET Philippe (avec la participation de Pierre-Yves Guihéneuf), *Guide pratique du dialogue territorial*, L'Aube, 2011.
- > BEURET Jean-Eudes et CADORET Anne, *Gérer ensemble les territoires. Vers une démocratie coopérative*, Éd. C. L. Mayer, 2010.
- > BLONDIAUX Loïc, *Le Nouvel Esprit de la démocratie*, Seuil, 2008.
- > CGS CONSEILS, *Être garant, un rôle particulier*, Lettre n° 16, 2014.
- > CALAME Pierre, *Sauvons la démocratie ! Lettre ouverte aux femmes et hommes politiques de notre temps*, Éd. C. L. Mayer, 2012.
- > CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE, *La Participation des citoyens et l'action publique*, La Documentation française, 2008.
- > COMITÉ DE PILOTAGE DU PROJET «Garantir la concertation», *Concerter efficacement, décider en confiance. La garantie des concertations dans les territoires : quels rôles pour les tiers-garants ?*, 2014.
- > COMMISSION NATIONALE DU DÉBAT PUBLIC, « Le rôle du garant », in *Le Cahier de méthodologie*, CNDP, 2013, partie «ÓLa concertation recommandée par la CNDP», p. 54-58.
- > COMMISSION NATIONALE DU DÉBAT PUBLIC, *Éthique et déontologie des garants de concertation*, n. d. (2 pages).
- > CONSEIL D'ÉTAT, *Rapport public 2011. Consulter autrement, participer effectivement*, La Documentation française, 2011.
- > CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL, « Les garanties de la qualité de la concertation », in *Concertation entre parties prenantes et développement économique*, avis du CESE, mars 2014, p. 28-29.
- > DÉCIDER ENSEMBLE, *Le Garant, un acteur à part*, 2011.
- > FOURNIAU Jean-Michel et al., *Ce que débattre veut dire. Procédures de débat public et légitimité de la décision dans le champ de l'utilité publique*, rapport final de recherche, programme « Concertation, Décision, Environnement », 2004.
- > GASPARD Albane, JÉSUS Franck, TAPPERO Denis, *La Concertation en environnement. Éclairage des sciences humaines et repères pratiques*, Ademe, 2011.
- > GUIHÉNEUF Pierre-Yves, *Chronique d'une conférence de citoyens. L'avenir des espaces ruraux en question*, Éd. C. L. Mayer, 2008.
- > GUIHÉNEUF Pierre-Yves, « Concertation territoriale et gouvernance. Les enjeux d'une meilleure synergie », in *Chroniques de la gouvernance*, Institut de recherche et débat sur la gouvernance (IRG), 2009-2010, p. 121-128.

GARANTIR LA CONCERTATION

- > GUIHÉNEUF Pierre-Yves et BALLAN Étienne, « Le droit de la participation à la croisée des chemins », *Bulletin du droit de l'environnement industriel*, 2016.
- > GUIHÉNEUF Pierre-Yves et BARRET Philippe, avec Cayre Patrice et Cauchoix Françoise, *La Formation au dialogue territorial*, Educagri Éditions, 2006.
- > GUIHÉNEUF Pierre-Yves et BARRET Philippe, *A territorial Dialogue in France* in C. Choquette & V. Fraser, eds, *Environmental Mediation Across the World*, Québec, 2017.
- > GUIHÉNEUF Pierre-Yves et LAUNAY-GAMA Claire, « Recherche d'influence, concertation et contrôle social : quels espaces de dialogue entre acteurs étatiques et non étatiques ? », in *Chroniques de la gouvernance*, Institut de recherche et débat sur la gouvernance (IRG), 2012, p. 301-315.
- > MERCADAL Georges, « Garant », in CASILLO I., avec BARBIER R., BLONDIAUX L., CHATEAURAYNAUD F., FOURNIAU J.-M., LEFEBVRE R., NEVEU C., SALLES D. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, GIS Démocratie et Participation, 2013. www.dicopart.fr/es/dico/garant
- > MERMET Laurent et SALLES Denis, *Environnement : la concertation apprivoisée, contestée, dépassée ?*, De Boeck, 2015.
- > MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE, *Guide du dialogue avec les parties prenantes*, 2013.
- > MOREL Christian, *Les Décisions absurdes. Comment les éviter ?*, Gallimard, 2012.
- > RAYSSAC Gilles-Laurent et LA GUÉRONNIÈRE Christian (de), *Guide de la concertation locale*, Territorial Éditions, 2006.
- > SUSSKIND Lawrence, DUZERT Yann, PEKAR LEMPEREUR Alain, *Faciliter la concertation. À bon processus, bon consensus*, Eyrolles, 2009.

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
----------------------	-----