

La concertation : d'une exigence démocratique à un impératif managérial pour l'action publique

Par Bertrand PANCHER

Député-Maire de Bar-le-Duc, Président de *Décider ensemble*
(<http://www.deciderensemble.com>)

Un an après le drame de Sivens, nous devons nous interroger sur nos modes de dialogue notamment en matière environnementale. Il semble en effet peu rationnel qu'un projet de petite importance comme celui-ci puisse aboutir à la mort d'un jeune militant écologiste. Rien ne justifie qu'une telle conflictualité entre les acteurs puisse se développer alors que nous disposons des outils permettant de créer de réels dialogues entre les parties prenantes.

Notre système décisionnel est bloqué, il n'arrive plus à créer les conditions nécessaires à une prise de décision apaisée prenant en compte l'intérêt de tous.

En réponse à cette problématique, le président de la République a souhaité pallier les insuffisances de notre mode de dialogue environnemental. Il a pour ce faire ouvert un chantier législatif dont la préparation a été confiée au sénateur Alain Richard dans le cadre du Conseil national de la transition écologique (CNTE).

Un système de prise de décision de moins en moins efficace

La montée en puissance du phénomène des « zones à défendre » (ZAD) autour des projets dits « GP21 » (pour « Grands Projets Inutiles Imposés ») de même que les oppositions virulentes à de simples projets d'aménagement traduisent la grande difficulté des pouvoirs publics à mettre en œuvre une action publique qui impacte directement ou de manière incidente nos concitoyens. Notre pays traverse de fait une crise de nos procédures démocratiques et administratives qui se matérialise dans notre incapacité à construire un dialogue franc et ouvert incluant une véritable participation citoyenne aux décisions publiques.

Pour dépasser cette impasse politique, nous sommes contraints de revisiter un certain nombre de pratiques et de proposer des solutions innovantes.

Le besoin de restaurer la confiance dans nos processus décisionnels

L'instauration d'un véritable dialogue sur les enjeux environnementaux doit se traduire par la mise en œuvre de règles conduisant à une plus grande participation du public à l'élaboration des prises de décisions. Le cœur du sujet relève donc de la démocratie participative et de ses liens avec la démocratie représentative.

Pour parvenir à cet objectif, les pratiques de concertation devront s'appuyer sur une implication volontaire du public (citoyens non engagés ou militants associatifs) et obligent, par voie de conséquence, à restaurer un minimum de confiance dans le processus participatif. Cette confiance est le socle fondamental des dispositifs de dialogue et de concertation. Elle ne peut s'obtenir qu'à travers la mise en place de règles éthiques. À titre d'exemple, il convient de s'assurer de l'accessibilité, de la transparence et de la sincérité des informations transmises aux participants ; de l'accès effectif aux échanges ; de l'impartialité et de la loyauté de l'organisateur de la concertation ; de l'égalité dans les prises de parole ; et surtout qu'un retour soit fait auprès des participants au sujet des incidences de leur participation.

Instaurer un cadre de dialogue qui soit souple

C'est en respectant ces principes généraux que nous parviendrons à construire des outils efficaces pour instaurer ce dialogue environnemental. Il faut cependant veiller à ne pas créer, par une action législative trop contraignante, une trop grande normalisation ou standardisation des cadres d'action. Nous ne devons pas non plus oublier que la conflictualité autour de certains projets peut avoir de multiples origines, qu'elle intervient à des stades différents (de façon très précoce comme c'est le cas pour

le gaz de schiste, ou en amont de la réalisation du projet, dans le cas de la construction d'un aéroport à Notre-Dame-des-Landes) et qu'il y a une diversité des objets mêmes du conflit (remise en cause d'un choix scientifique, d'un concept, d'un mode de réalisation ou stratégies pour maximiser les indemnités).

C'est pour cela qu'il nous faut en réalité promouvoir l'adaptabilité des processus.

Rétablir la confiance ne peut s'établir par la loi

Les processus de concertation ne peuvent pas découler d'une simple incantation législative. La mise en œuvre de ces démarches suppose - pour être efficace - qu'une culture du dialogue, de la concertation et de l'élaboration partagée des décisions soit diffuse au sein de la société. Elle suppose aussi de reconnaître les métiers afférents à ce type de démarche et de valoriser l'engagement citoyen qui en découle. Il s'agit donc, avant tout, d'une question de posture et de culture.

Pour favoriser la diffusion de cette culture, nous devons travailler sur le développement de modules de concertation dans les formations initiales et continues, notamment dans les grandes écoles, ainsi qu'au sein des entreprises, auprès des élus, des agents territoriaux et des services instructeurs de l'État.

Cette diffusion d'une culture de la décision partagée passe par la reconnaissance des métiers de la concertation, par le développement de cadres d'emploi adaptés (dans la fonction publique) et par la validation d'acquis d'expériences dans ce domaine. Les chefs de projet doivent intégrer cette expertise spécifique à leur parcours professionnel.

Cet effort doit aussi être effectué envers nos concitoyens. C'est pour cela que l'engagement citoyen et bénévole dans les démarches participatives doit être valorisé.

Mieux préparer nos décisions en amont

Nos modes de prise de décision souffrent aussi de graves manquements, dont, en premier lieu, une préparation insuffisante et un travail isolé qui reste circonscrit à quelques décideurs. La décision publique doit, à tout moment et pour tous les types de décision, être préparée en amont par un travail collaboratif qui doit s'appuyer sur une concertation avec les parties prenantes. Il est également nécessaire qu'elle prenne appui sur une expertise pluridisciplinaire et indépendante.

La concertation a un rôle essentiel à jouer dans la définition du cahier des charges d'un projet. Elle est une opportunité d'optimisation des solutions opérationnelles en les confrontant à l'expertise d'usage des habitants et en articulant mieux les différents projets menés sur un même territoire.

La place de l'expertise dans la prise de décision publique

La question de l'expertise est au cœur de la prise de décision publique : c'est ce que nous constatons à chaque

grand débat soulevant une controverse (les OGM, les nanotechnologies, la bioéthique, etc.).

Pour faire progresser nos processus de décision, une expertise pluridisciplinaire et indépendante est fondamentale. Or, nous n'avons pas su la développer suffisamment au cours de ces dernières années. Au contraire, l'instrumentalisation de certaines expertises a abouti à une remise en cause du rôle et du statut de l'expert au sein du débat public. L'expertise n'a plus le même sens aujourd'hui qu'il y a une vingtaine d'années, et cela est lié notamment à des phénomènes passés ou présents en relation avec la santé et l'environnement : conséquences des pluies acides, Tchernobyl, affaire du sang contaminé, amiante, etc.

L'enjeu démocratique réside donc dans la reconstruction d'une expertise indépendante et fiable, dont les conclusions pourraient alimenter des discussions sereines entre citoyens.

Cet enjeu implique aussi que les experts, les agences d'expertise et les centres de recherche fassent évoluer leur fonctionnement. Il est nécessaire qu'ils puissent disposer des moyens leur permettant de mener un dialogue constructif avec la société civile. En effet, le paradigme selon lequel l'expert serait l'émetteur d'une vérité irréfutable permettant une prise de décision immédiate ne fonctionne plus.

L'expertise doit plutôt être conçue comme un moyen de parvenir à une compréhension partagée des enjeux complexes et des alternatives. C'est là tout l'enjeu d'une expertise pluridisciplinaire s'appuyant sur un travail en association avec les citoyens. L'expertise d'usage, c'est-à-dire celle des populations, n'est pas encore suffisamment reconnue par les élus. Pourtant, elle permet souvent de mettre le doigt sur des sujets qui sans cela nous auraient échappé (il faut, dans cette perspective, reconnaître le rôle joué par les lanceurs d'alerte).

Les comités d'usagers, les fédérations environnementales et les ONG ont eux aussi un rôle à jouer : ils doivent pouvoir nourrir les réflexions des centres d'expertise, et leurs propres réflexions ou contre-expertises doivent être intégrées dans les rapports finaux.

Il nous faut aussi rendre les agences d'expertise indépendantes du pouvoir politique et faire en sorte que leur gouvernance intègre un fonctionnement collégial s'appuyant sur une représentation de la gouvernance à six dimensions. Il est utile que les agences et les conseils scientifiques promeuvent une approche pluridisciplinaire intégrant mieux les sciences sociales à leurs travaux.

Bien sûr l'expertise ne peut être uniquement profane : elle doit produire des connaissances à la fois techniques et procédurales qui permettront au législateur de justifier sa décision lorsqu'il sera amené à s'exprimer.

Des propositions pour ouvrir le débat public aux citoyens

Dans cette perspective, nous devons redonner un sens au débat public et accroître la confiance en celui-ci en



Photo © Franck Lallemand/Photopqr L'Est Républicain-MAXPPP

Annulation pour la seconde fois d'un débat public sur le site de Bure retenu pour réaliser le projet Cigéo (Centre industriel de stockage géologique), le projet français de centre de stockage profond de déchets radioactifs.

« Certains acteurs campent sur des positions non constructives et se « rebellent ». C'est ce que nous avons pu observer, par exemple, lors des débats autour des questions du nucléaire, où un petit groupe refuse le débat et parvient à interrompre l'ensemble du processus de débat public, alors même qu'il y avait une réelle envie citoyenne de débattre. »

développant les débats liés aux sujets sciences/société. Cependant, il nous faut aller encore plus loin en instaurant des débats publics d'initiative citoyenne, qui seront confiés à une instance indépendante telle que la Commission nationale du débat public (CNDP). Ces débats devront porter sur des sujets clairement délimités, avec une obligation de réponse de la part de l'exécutif après réception du bilan du débat.

Cette nécessité ne se limite pas à la sphère étatique : elle doit aussi être déclinée dans nos territoires. C'est pourquoi nous avons besoin de créer des structures de concertation et de débat public aux niveaux local et régional. L'exemple de l'Office de consultation publique de Montréal est l'illustration de ce qu'il est possible d'entreprendre. Le débat public qui a eu lieu sur le projet du Grand Paris a également démontré l'utilité de ces démarches.

Une meilleure articulation du travail parlementaire avec les débats de la société civile

Parlementaire depuis sept ans, je constate que notre Parlement éprouve les plus grandes difficultés à travailler sur des sujets complexes et à mener un réel dialogue avec les différentes parties prenantes.

Notre institution n'est pas dotée de moyens suffisants pour pouvoir réaliser de véritables études d'impact indépendantes. Les études actuelles, qui sont produites par des administrations centrales, sont obligatoires uniquement pour les textes de lois d'origine gouvernementale. Cela pose un réel problème quant à l'indépendance de ces études et quant à l'absence de travaux de cette nature pour les propositions de loi. L'absence d'ingénierie autour des parlementaires est particulièrement criante lorsque l'on observe les moyens et méthodes auxquels ont recours les parlements d'autres pays.

Sur la difficulté à parler de sujets qui font l'objet de controverses

Les oppositions frontales que nous connaissons sur un grand nombre de sujets illustrent - paradoxalement - la volonté d'un grand nombre de citoyens de prendre part aux décisions. C'est une chance pour notre démocratie, à la condition, toutefois, de parier sur l'intelligence collective et de construire inlassablement les outils et processus de dialogue nécessaires.

Les petits jeux existant parfois entre les acteurs locaux peuvent perturber les processus de dialogue. Certains acteurs campent sur des positions non constructives et se « rebellent », pour reprendre l'expression du sociologue

Francis Chateaufreynaud. C'est ce que nous avons pu observer, par exemple, lors des débats autour des questions du nucléaire, où un petit groupe refuse le débat et parvient à interrompre l'ensemble du processus de débat public, alors même qu'il y avait une réelle envie citoyenne de débattre.

Cette situation nous interroge sur la méthodologie du débat public : celui-ci devrait être moins formel et attirer des publics plus variés.

Il est nécessaire de revisiter les outils et les méthodes afin de créer des processus décisionnels plus ouverts, plus transparents et plus participatifs. Aujourd'hui, la CNDP s'appuie sur trois outils principaux. Tous ont leurs vertus, mais ils mériteraient d'être complétés dans une optique, notamment, de mobilisation de ceux qui ne se déplacent pas et ne participent pas. Dans ce domaine, il serait pertinent de multiplier les conférences de citoyens tirés au sort permettant de dégager un consensus, les visites aux domiciles d'échantillons représentatifs de la population, les sondages téléphoniques, etc.

Par ailleurs, le débat doit obligatoirement se traduire par une décision de la collectivité. Totalement indépendant, l'organisme en charge du débat doit être également doté de pouvoirs de police afin d'en assurer le bon déroulement.

Un droit à l'expérimentation citoyenne

La démocratie participative doit permettre de mieux associer nos concitoyens à la définition des politiques publiques et à leur évaluation. Elle ne se substituera pas à la démocratie représentative, qui aura toujours pour fonction de trancher entre des positions divergentes.

Notre pays n'expérimente pas assez les solutions innovantes et nous ne tirons pas les bilans de ces expérimentations. De plus, nous pâtissons d'une incapacité à généraliser les bonnes expériences. C'est pourquoi il nous semble utile de proposer la création d'une agence en charge de l'expérimentation et de l'évaluation : celle-ci pourrait également avoir pour fonctions la diffusion des bonnes pratiques et de servir de centre de ressources au service des collectivités locales.

Des citoyens connectés pour des décisions plus transparentes

L'ouverture des données publiques a permis le développement des nouvelles technologies, de la mise en réseau des acteurs et de l'expertise citoyenne. Mais cette dernière doit être plus proactive que par le passé, comme c'est le cas de certains pays étrangers qui sont déjà entrés de plain-pied dans une nouvelle ère, celle de l'*Open Government*.

En effet, les questions de la transparence de l'information et de l'ouverture des données (*Open Data*) représentent un réel enjeu démocratique. Cela doit permettre de réduire la méfiance en donnant de l'information brute directement aux usagers, c'est-à-dire aux citoyens. Cela permettra également de profiter des nombreuses suggestions de réutilisations innovantes émanant de la société civile.

Pour faciliter cette mutation, un organisme d'État doit coordonner l'information mise à la disposition du public et régler les problèmes de format et d'obligation de cette mise à disposition.