CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL

Paris, le 6 mars 2014

CONCERTATION ENTRE PARTIES PRENANTES ET DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

PROJET D'AVIS

présenté au nom

de la section des activités économiques

par

Mme Laurence Hezard, rapporteur
avec Mme Brigitte Fargevieille, personnalité associée

SOMMAIRE

SYNTHÈSE DU PROJET D'AVIS **3**

INTRODUCTION **7**

CHAPITRE I QUELQUES DÉFINITIONS **11**

I - LA CONCERTATION : UN DIALOGUE STRUCTURÉ AUTOUR D'UN PROJET **12**

II - L'INTÉRÊT GÉNÉRAL : UTOPIE OU POSSIBLE OBJECTIF PARTAGÉ ? **13**

III - UN MOYEN DE CRÉER DE L'INTELLIGENCE COLLECTIVE **14**

IV - DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE – DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE : UNE RÉELLE COMPLÉMENTARITÉ **14**

CHAPITRE II LES DIFFÉRENTES FACETTES DE LA CONCERTATION **17**

I - DES CRITIQUES, DES DOUTES ET DES PEURS…CLASSIQUES **17**

A - DES CONDITIONS MATÉRIELLES PARFOIS TROP LOURDES 18

B - DES DISPOSITIFS PARFOIS MAL CONÇUS ET DES MÉTHODOLOGIES PEU MAÎTRISÉES 19

C - UN PROCESSUS DE DÉCISION INSUFFISAMMENT LISIBLE ET INCARNÉ DANS LA DURÉE 20

II - L'INTÉRÊT : CONCERTER AU RISQUE DE CHANGER **21**

A - MIEUX PRENDRE EN COMPTE « L'ÉCOSYSTÈME » DU PROJET 22

B - OPTIMISER LES IMPACTS POUR UNE CONTRIBUTION AU DÉVELOPPEMENT DURABLE 23

CHAPITRE III RECOMMANDATIONS POUR UNE CONCERTATION UTILE ET EFFICACE **25**

I - LA CONCERTATION DANS LE TEMPS ET DANS L'ESPACE **25**

II - ENCADREMENT VOLONTAIRE OU OBLIGATOIRE/LÉGAL OU CONTRACTUEL ? **28**

A - UN CORPUS RÉGLEMENTAIRE ET LÉGISLATIF SUFFISANT 28

B - RETOUR D'EXPÉRIENCE ET PRISE EN COMPTE DES ÉLÉMENTS DE CONTEXTE 28

C - …POUR DÉVELOPPER UNE CULTURE DE LA CONCERTATION 30

D - LES GARANTIES DE LA QUALITÉ DE LA CONCERTATION 32

E - LES EXPERTS : UNE « INTELLIGENCE PARTAGÉE » PLUTÔT QU'UN AFFRONTEMENT 33

F - DES INSTANCES MULTIPLES DE CONCERTATION : SYNERGIE PLUTÔT QUE CONCURRENCE 33

III - NOUVELLES TECHNOLOGIES, DÉMOCRATIE TECHNIQUE ET ACCÈS À L'INFORMATION 34

IV - APPRENTISSAGE ET FORMATION 35

V - LA CONCERTATION : LES COÛTS, LES COMPENSATIONS ET LES BÉNÉFICES 39

A - LE COÛT DE LA CONCERTATION 39

B - LES COMPENSATIONS DES IMPACTS ET L'ACCOMPAGNEMENT DES PROJETS 40

C - LA CONCERTATION SOURCE D'INNOVATIONS COLLECTIVES 43

D - DÉFRAYER OU NON LES PARTICIPANTS AUX RÉUNIONS DE CONCERTATION 44

CONCLUSION 47

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS 49

1. Pratiques encouragées par le CESE 49
2. Recommandations et propositions d'action 49

ANNEXES 53

SYNTHÈSE DU PROJET D'AVIS

Dans de nombreux domaines, la France doit conserver, entretenir, valoriser et développer son patrimoine. Pour cela, il faut innover, proposer des formes nouvelles d'activités économiques et de « vivre ensemble ». Or, de nombreux projets de toute nature, font l'objet de controverses non abouties, voire de blocages.

La pratique d'une concertation entre toutes les parties prenantes dans un esprit constructif, associée à un processus de prise de décision lisible et présent sur la durée du projet sont les deux conditions indissociables pour créer un climat de confiance et d'intelligence partagée au profit d'un développement de projets créateurs de valeur.

Cet avis rappelle que la concertation est un dialogue structuré autour d'un projet entre parties prenantes, visant à sa réalisation dans les meilleures conditions possibles à partir de la prise en compte des différents points de vue. Elle peut être envisagée comme une aspiration à trouver collectivement des formes d'intérêt commun.

On entend parties prenantes, d'une part, les personnes, d'autre part tout groupe ou organisation directement ou indirectement concerné ou affecté par les activités, les objectifs du projet.

Des paramètres et des éléments de méthodes favorisent la concertation avec l'ensemble des parties prenantes. Il est important que le projet s'enrichisse ainsi de leur apport. Par ailleurs, cette pratique contribue à éclairer les processus de décision et les rendre plus légitimes.

Si les frontières avec d'autres modes d'interaction entre parties prenantes sont floues, la concertation se distingue tant de la délibération que de la négociation ou du dialogue social. Les uns et les autres possèdent des caractères propres, des modalités spécifiques d'organisation, de temporalité, etc.

DES CRITIQUES…

Si la concertation s'affirme comme un élément majeur du système français de décision, elle n'échappe pas à la critique soit de principe soit sur les modalités de mise en œuvre : coût, délais, rôle de l'expertise, difficultés à identifier les porteurs de projets, rôle de l'État, liaison entre concertation et prise de décision. Il n'en reste pas moins qu'elle représente une forme de démocratie participative complémentaire de la démocratie représentative.

UN GRAND INTERÊT : CONCERTER AU RISQUE DE CHANGER

Les critiques existent. Elles sont pertinentes. Il s'agit de les entendre et de partager les enseignements tirés des situations de blocage et les situations constructives. Le facteur décisif est « la confiance » qui se crée autour d'une idée, d'un projet. Il faut aussi identifier les conflits de valeur qui, eux, ne trouveront pas de réconciliation dans la concertation. Et le rôle du décideur prend tout son sens alors dans sa capacité à décider en toute transparence.

DES RECOMMANDATIONS POUR UNE CONCERTATION UTILE ET EFFICACE

Cet avis rassemble des pratiques encouragées par le CESE sur le cadre de la concertation, et sur la communication et l'information tout au long de la vie d'un projet. Il exprime aussi des recommandations et des propositions d'actions concernant les instances concernées et leur compétence. L'objectif est de clarifier les rôles et responsabilités, et de travailler les synergies entre elles. Et cela aux différents niveaux géographiques et politiques concernés.

Ainsi le CESE recommande :

- que les maîtres d'ouvrages engagent la concertation le plus en amont possible des projets, sur un périmètre pertinent, en l'adaptant à sa taille et en associant les diverses parties prenantes aux choix des études et des expertises à réaliser ;
- que la relation directe avec les citoyens dans des lieux de proximité soit privilégiée.

Alors que l'existence d'un texte comme la convention d'Aarhus ou d'instances officielles comme la Commission nationale du débat public (CNDP) constituent autant de repères qui scandent le déroulement du processus, il conviendrait :

- de revoir la loi concernant les débats publics ;
- de retenir les rôles et les missions de la CNDP en tant que centre de capitalisation des expériences nationales de concertation ;
- de prévoir les synergies nécessaires avec les différentes instances de concertation ;
- d'élaborer un programme d'accompagnement, développant la gouvernance des projets et évaluant leurs impacts en termes économiques, sociaux et environnementaux.

LES OUTILS

Le CESE recommande :

- l'élaboration par le maître d'ouvrage d'une charte de la concertation rappelant les différents principes du projet ;
- la valorisation de la fonction de « garant de la concertation ». Ces garants ou médiateurs mis en place par la loi Grenelle 2 ont comme fonction essentielle de maintenir dans la durée le dialogue entre les parties prenantes.

LA FORMATION ET L'ÉDUCATION À LA CONCERTATION

Le CESE rappelle que :

- la formation de toutes les parties prenantes à la concertation est un pré requis, y compris et d'abord pour les maitres d'ouvrage, les représentants des collectivités et ceux de l'État ;
- une formation aux techniques de concertation devrait être prévue pour les chefs de projets, les différents pilotes notamment opérationnels ;
- la dimension « concertation » devrait être intégrée dans les diplômes de gestion, d'ingénieurs et de management de projet.

LA COMPENSATION

Deux types de compensation existent : celle destinée à compenser ou réparer un impact environnemental direct ou indirect, et celle d'ordre de l'accompagnement de la mise en œuvre d'un projet, en terme, par exemple, d'emploi, de création d'activités induites par le processus.

Le CESE recommande à cet égard :

- la transparence sur les compensations en relation directe avec le projet et sur leur modalité d'attribution ;
- la création d'un fonds commun au niveau adéquat dont les objectifs devraient être liés au projet et définis ex ante ;
- l'engagement d'une réflexion sur les modalités de mise en œuvre des compensations par le CGSP afin d'assurer l'optimisation des « retombées » sur les territoires concernés.

LES RETOURS D'EXPÉRIENCE, RECHERCHE, EVALUATION

La concertation est une source d'innovation collective. Afin d'en tirer des enseignements pouvant servir à tous et faciliter ainsi la formation de tous les acteurs.

Le CESE recommande :

- l'analyse du retour d'expérience, sous un angle économique, des 20 procédures « Grand Chantier » ;
- d'analyser les récentes pratiques de concertation territoriale ;

Le 23 mars 2013, le Bureau du Conseil économique, social et environnemental (CESE) a confié à la section des activités économiques l'élaboration d'un projet d'avis intitulé *Concertation entre parties prenantes et développement économique*.

La section a désigné Mme Laurence Hézard comme rapporteur, avec Mme Brigitte Fargevieille, personnalité associée.

*

* *

INTRODUCTION

Quelques mots des rapporteurs

L'avis se concentre sur la concertation sous plusieurs formes qu'elle soit volontaire ou réglementaire. Autrement dit, toutes les pratiques mises en œuvre (ou non) autour de projets entrent dans le cadre de cet avis. Ces projets peuvent être de toute taille, et concerner tout secteur d'activité.

Les échanges multiples, auditions, entretiens, ont permis de dégager des facteurs communs, quel que soit le secteur concerné, le pays, la région. Certains sont de bonnes pratiques. D'autres sont des retours d'expérience permettant d'éviter de reproduire certaines erreurs. On peut constater que les textes existants ou référentiels retiennent déjà la plupart de ces bonnes pratiques mais qu'elles ne sont pas toujours mises en œuvre.

Le CESE a la conviction qu'il n'existe pas de recette magique en matière de concertation. Il existe des paramètres la favorisant, des éléments de méthode utiles. Il y a surtout une prise de conscience assez partagée que la concertation est un élément constitutif d'un projet même si quelques exemples récents montrent que sa mise en œuvre n'est pas encore un réflexe. Si elle est ressentie comme un réel échange de points de vue, écoutés et pris en compte, elle peut éviter le syndrome du pot de terre contre le pot de fer, ou l'impression que les uns cherchent à passer en force et que les autres sont des empêcheurs de tourner en rond ! Bien souvent, il faut « apprivoiser » la concertation, ne pas craindre l'échange et la vivre comme la possibilité de créer une réelle intelligence collective.

L'authenticité et l'engagement de chaque partie prenante, à commencer par celui qui décide et par le maître d'ouvrage, sont les seuls vrais éléments pour créer les conditions de la confiance.

Les enjeux

Dans de nombreux domaines, la France doit conserver, entretenir, valoriser et développer son patrimoine. Pour cela il lui faut innover, proposer des formes nouvelles d'activité économique et de « vivre ensemble ». Si le fait de débattre un projet n'est ni mauvais ni bon en soi, il convient d'éviter les situations d'enlisement dans lesquelles le porteur de projet a l'impression de ne rien pouvoir faire et le riverain d'un passage en force.

Le CESE dresse le constat que de nombreux projets font l'objet de controverses insuffisamment débattues, voire de blocages. Cette situation n'est pas récente. Dans le contexte actuel de crise, elle est un véritable handicap pour retrouver une dynamique permettant de redresser les courbes de l'emploi sur le territoire français et d'exister sur la scène internationale.

Cette difficulté à développer et à mettre en œuvre des projets se traduit par un gaspillage de temps, de moyens humains et financiers. Le moment est venu du renouvellement des voies du développement industriel, économique, social et environnemental.

Par ailleurs, la conciliation des différentes activités existantes et futures au profit d'un développement cohérent et soutenable, se pose avec acuité au niveau des territoires concernés. D'où l'indispensable sécurisation des projets dans le temps, au-delà des changements politiques, et donc la « durabilité » des investissements consentis et des objectifs auxquels ils correspondent.

En complément de la notion « d'Etat stratège » mise en avant dans plusieurs rapports récents du CESE et notamment dans celui sur la compétitivité, il s'agit ici de souligner le rôle des parties prenantes dans la concrétisation des projets. On entend par partie prenante toute personne, groupe ou organisation directement ou indirectement concerné ou affecté par les activités, les objectifs du projet. Selon leur proximité temporelle et géographique, les parties prenantes ne sont pas toutes « concernées » de la même manière ou de façon figée dans le temps. Ainsi la population de proximité peut passer de l'indifférence au début, à l'inquiétude, puis au rejet.

La concertation entre les parties prenantes devient une nécessité ressentie par de plus en plus de personnes. Le foisonnement constaté depuis plus de dix ans d'initiatives publiques et privées en témoigne. Cette pratique peut contribuer à créer la confiance nécessaire à la réalisation des projets. Ses bénéfices sont sans commune mesure avec le coût de sa mise en pratique.

Certains sujets provoquent naturellement des « conflits de valeurs » sans accord possible. La concertation ne les résoudra pas. Elle permettra d'identifier et de comprendre les points de vue, pour peu qu'elle soit menée avec un état d'esprit propice au discernement plutôt qu'au dogmatisme. Elle ne consiste pas à atteindre systématiquement un consensus. Elle cherche à construire le dialogue. Sans passer sous silence les difficultés, les résistances, les frustrations que

suscitent ses processus et ses procédures, l'enjeu actuel est de savoir non pas s'il faut se concerter, mais comment mieux se concerter.

Le présent avis rassemble des éléments autour de l'expérience française et se nourrit d'expériences d'autres pays. Il propose des recommandations pour améliorer la concertation autour des projets.

À qui s'adresse cet avis ?

Le CESE est l'incarnation d'une tradition de dialogue social, économique, puis sociétal et environnemental, entre les représentants de la « société civile organisée » qui y siègent. Le développement de la concertation y est un enjeu pour ses différentes composantes : entreprises, syndicats, associations.

De fait, la question de la concertation est abordée dans plusieurs travaux récents :

- *la compétitivité : enjeu d'un nouveau modèle de développement ;*
- *bilan du Grenelle de l'environnement ;*
- *quels moyens et quelle gouvernance pour une gestion durable des océans ;*
- *réfléchir ensemble la démocratie de demain ;*
- *principe de précaution et dynamique d'innovation ;*
- *la réduction des inégalités territoriales : quelle politique nationale d'aménagement du territoire ?*

De nombreux Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER) sont également actifs sur la question comme en témoigne la trentaine d'avis se rapportant plus ou moins directement à la question. Enfin le Comité économique et social européen (CESE) promeut pour sa part la notion de « dialogue civil » sous diverses formes.

La concertation est donc une préoccupation largement partagée. C'est aujourd'hui l'affaire de tous. C'est aussi souvent une affaire de société civile : de nombreuses initiatives privées ou publiques existent. Cet avis s'adresse donc à toutes les parties prenantes. Cependant les autorités publiques et en particulier l'État ont une responsabilité propre.

L'État reste, en effet, l'incarnation de l'intérêt général. À ce titre, il peut favoriser et encadrer les pratiques de concertation. C'est au nom de l'intérêt général qu'il va, dans de très nombreux cas, valider ou invalider la décision de réaliser un projet. L'État peut aussi influer sur la gouvernance de la concertation : par l'édiction de normes, par la création d'instances, ou encore par le soutien à des évaluations des coûts et bénéfices de ces pratiques… et aussi et surtout par son exemplarité dans la pratique de la concertation et de la qualité de la prise de décision..

CHAPITRE I
QUELQUES DÉFINITIONS

L'avis s'appuie sur l'analyse de projets de toutes tailles en France et à l'étranger, portés par des maîtres d'ouvrage publics ou privés. Certains ne sont pas allés à leur terme et d'autres ont abouti.

L'expression « foisonnement d'initiatives » est revenue à de nombreuses reprises lors des auditions et des entretiens pour décrire la situation actuelle. Celle-ci se caractérise par une inventivité en matière de dispositifs comme de terminologie. En effet les initiatives sont multiples, réparties en différents points du territoire, sur des sujets très variés et à des niveaux de gouvernance qui vont du voisinage au national, voire à l'international. On note la grande hétérogénéité des situations, une diversité renforcée par l'inventivité et la volonté d'innover dont font preuve les acteurs de ces processus.

Après la loi Bouchardeau de 1983, la circulaire Bianco de 1992, la loi Barnier de février 1995 qui a créé la Commission nationale du débat public et différents rapports de Nicole Questiaux, Hubert Blanc et Pierre Zémor…, la France n'est pas la seule à connaître cette évolution.

La Convention d'Aarhus de 1998, ratifiée par la France en 2002, impose au niveau européen le droit de tout citoyen de s'impliquer dans les décisions environnementales. On peut citer aussi le principe 10 de la Convention de Rio de Janeiro (1992) qui stipule que « la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés ». Dans les années 2000, on assiste à une généralisation et une institutionnalisation de la démarche. Toutes ces initiatives sont d'inspiration commune. Elles ont une finalité : démocratiser, légitimer la décision finale qui ne sera pas nécessairement acceptée par tous mais qui permettra à toutes les parties prenantes de s'exprimer et d'être entendues. Pour autant, aucune définition académique ou légale précise ne s'est imposée sur l'ensemble du champ du développement durable. Cela s'explique par le fait que la concertation se place souvent à l'articulation des différentes modalités de la décision collective. Elle peut alors prendre des formes variées suivant le moment où elle est mise en œuvre.

Ainsi plus que d'une définition stabilisée, il semble important d'avoir quelques points de repère sur le vaste domaine que recouvre le terme.

I - LA CONCERTATION : UN DIALOGUE STRUCTURÉ AUTOUR D'UN PROJET

On désigne par concertation, des échanges structurés entre parties prenantes autour d'un projet. Elle vise la réalisation d'un projet dans les meilleures conditions possibles à partir de la prise en compte des différents points de vue.

La concertation est une des modalités pouvant faciliter la décision collective contemporaine. Elle peut inclure ou s'articuler avec des formes de négociation ou de délibération. Le terme « concertation » est propre au français mais peut être rapproché de la notion de *stakeholders engagement* que l'on trouve dans la littérature internationale.

Les frontières avec d'autres modes d'interaction entre parties prenantes sont floues et mouvantes suivant le contexte. La concertation ne se réduit pas à la simple information, à la communication ou à la consultation. La concertation se distingue de la délibération en ce qu'elle est orientée vers la réalisation d'un projet alors que l'on peut délibérer sans but opérationnel à court terme.

Elle se distingue également de la négociation qui suppose des interactions avec des porteurs d'intérêts en nombre restreint et bien identifiés.

Enfin, cette forme de dialogue ne se confond pas avec le dialogue social qui répond à des modalités spécifiques et suit un rythme et un processus de décision déterminés entre les acteurs concernés. Cet avis ne traite pas de cette question.

Le champ de la concertation est vaste : les processus de concertation visent à une participation du public, d'acteurs de la société civile ou d'acteurs institutionnels aux processus de décision sur le développement durable. Entrent dans son champ : consultations, enquêtes publiques, instructions mixtes, débats publics, conférences de citoyens, négociations associées aux processus de décision, dispositifs de discussion électronique... (Laurent Mermet, 2008).

Pendant très longtemps la concertation a consisté à réunir « autour de la table » un nombre limité et stable d'acteurs publics et privés, afin par exemple de se mettre d'accord sur les règles du jeu de la régulation économique ou des politiques sociales. La montée en puissance des enjeux environnementaux, des controverses sociotechniques et des débats autour de projets d'aménagement et d'urbanisme, a contribué à une redéfinition de cette première acception.

Aujourd'hui, la concertation se caractérise par la volonté d'élargir le cercle des parties prenantes appelées au dialogue. Il s'agit de réunir des citoyens, des acteurs publics, des professionnels experts, des représentants d'intérêts socio-économiques et des représentants d'associations qui sont des parties prenantes en tant que telles. Cela favorise une expression large avec des démarches innovantes et qui n'oppose pas l'individu aux citoyens organisés en associations, organisations syndicales...

Une troisième caractéristique des pratiques de concertation entendue comme un dialogue structuré et élargi, est qu'elles sont à « géométrie variable » suivant la manière dont elles s'insèrent dans le processus du projet. Elles peuvent par exemple inclure des phases d'écoutes mutuelles, de dialogue, des phases de négociation, jusqu'à la délibération entre parties prenantes.

Le passage d'un mode d'interaction à un autre s'opère rarement de manière linéaire. La concertation, à l'inverse de certaines procédures juridiques, n'est pas un processus linéaire où chaque étape est franchie l'une après l'autre. Elle peut donc être vécue comme une source d'incertitude notamment pour les porteurs de projet. Mais la souplesse de ces processus favorise l'émergence de solutions collectives.

II - L'INTÉRÊT GÉNÉRAL : UTOPIE OU POSSIBLE OBJECTIF PARTAGÉ ?

Les auditions menées dans le cadre de cet avis ont souligné la difficulté grandissante à trouver une définition consensuelle de l'intérêt général, et en même temps une aspiration largement partagée pour que cet « intérêt général » émerge et nourrisse la prise de décision et son acceptation dans la durée.

Cette difficulté a des causes multiples, parmi lesquelles on peut reprendre des arguments avancés par Laurence Monnoyer-Smith :

- une crise de confiance des citoyens dans les capacités conjointes de la représentation politique, de la « technocratie » et de la science à prendre en charge les problèmes publics et à maîtriser les conséquences parfois inattendues du développement ;
- les transformations des modes et niveaux de gouvernance (échelon européen, décentralisation, création d'autorités administratives indépendantes, nouveaux acteurs etc.) ;
- le « régime d'innovation intensive » selon les termes du sociologue Michel Callon, qui caractérise le développement de nos économies.

Ces facteurs conjugués se traduisent par la complexité croissante des enjeux mis en débat. Aussi, la multiplication des concertations, loin d'être un symptôme de perte de l'esprit public ou un signe de déresponsabilisation, peut être considérée comme une aspiration à rechercher collectivement des formes d'intérêt général. Ces concertations participent ainsi à la co-construction de l'intérêt général pour mieux dépasser les intérêts particuliers. Cette démarche n'est efficace qu'avec un processus de prise de décision clair et bien identifié.

III - UN MOYEN DE CRÉER DE L'INTELLIGENCE COLLECTIVE

Dans un tel contexte, la concertation apparaît comme un moyen de créer de l'intelligence collective. Elle n'empêche pas les conflits, mais peut en limiter certains effets préjudiciables, et éviter ou résoudre des situations de blocage. C'est une façon d'organiser et de mobiliser l'ensemble des parties prenantes, pour contribuer à éclairer les processus de décision et les rendre ainsi plus légitimes.

Elle explore les principaux leviers d'action (territoriaux, sectoriels, politiques) au service du développement économique, social et environnemental, et se traduit de ce fait par un redéploiement des échelles et des modes de régulation politique. La nécessité de prendre en compte l'intérêt local dans la définition de l'intérêt général constitue une composante importante du succès du « paradigme » de la concertation en France.

Le foisonnement et l'hétérogénéité des dispositifs à géométrie variable (combinant des formes de participation et des formats de réunion très différents suivant les cas) mis en place attestent à la fois du succès de ce paradigme, de la diversité et de la complexité des situations rencontrées. Chaque projet nécessite sinon une méthodologie spécifique ou un dispositif *ad hoc*, au minimum un réglage fin du dispositif. Ce souci de choisir les modalités adaptées aux enjeux territoriaux et sectoriels explique le peu d'intérêt des acteurs rencontrés pour des réformes qui normaliseraient les processus de concertation, et risqueraient d'en faire « une routine ».

Cela n'exclut pas l'existence d'un consensus sur des principes méthodologiques communs.

IV - DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE – DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE : UNE RÉELLE COMPLÉMENTARITÉ

La concertation est une modalité complémentaire de la représentation politique, destinée à améliorer les projets, à éclairer la prise de décision et à en mieux fonder la légitimité.

La démocratie participative est un instrument de la démocratie représentative. C'est à cette dernière qu'appartient la décision, en dernier ressort. Cette complémentarité concourt à créer les conditions d'une prise de décision pertinente et éclairée. *« Multiplier les concertations et les outils de démocratie participative permet de récréer des solidarités, de repenser les formes de solidarité sociale pour redonner consistance à la démocratie »* selon Charline Diot-Labuset.

Pour d'autres observateurs et acteurs, la démocratie participative vise également à donner la parole à des populations que le fonctionnement habituel des institutions tend à marginaliser. Cela contribue à intégrer leurs préoccupations (*empowerment*). C'est le cas par exemple du dialogue avec les locataires dans le champ du logement social ou de la politique de la ville.

Cette forme de démocratie participative est parfois comprise comme alternative ou concurrente à la démocratie représentative. Cependant l'idée que la concertation ne s'oppose pas à la représentation est de plus en plus répandue et acceptée. Les collectivités locales, les départements ou les régions sont souvent au cœur de la concertation en tant que parties prenantes impliquées directement ou l'accueillant.

Pour que la complémentarité de la concertation avec les autres modalités de la décision soit effective, il faut notamment que :

- la répartition des rôles soit claire ;
- les bonnes pratiques soient identifiées, mises en œuvre et respectées.

Ces principes peuvent être proposés aux parties prenantes dès le début de la concertation.

Ces précautions peuvent éviter une confusion des rôles ou une impression de préemption de la décision. Elles peuvent aussi éviter que la concertation soit utilisée pour reporter la décision.

CHAPITRE II
LES DIFFÉRENTES FACETTES DE LA CONCERTATION

La concertation n'est pas une « recette magique ». Il s'agit d'un moyen d'identifier et de prendre en compte des risques (politiques, sociétaux..), des opportunités et de contribuer à faire des choix « éclairés », sur le long terme. Ce partage des connaissances et des enjeux participe à créer une dynamique de confiance.

En dépit de certaines difficultés, elle s'affirme comme un élément majeur du système français de décision. La France s'inscrit dans un mouvement international et au niveau de l'Union européenne en matière de participation du public et de recours à la justice lors de l'élaboration de certains plans et de programmes relatifs à l'environnement, comme le souligne Florence Denier-Pasquier à propos de la convention d'Aarhus.

Des exemples dans de grandes villes européennes comme Amsterdam ou Hambourg ou encore Montréal au Canada cités par Rémi Dorval illustrent ce mouvement ou de même le cas de la ligne Grande Vitesse Lyon-Turin cité par Jean Mourot.

La concertation est une tendance de fond présente dans un grand nombre de pays industrialisés et notamment européens, avec des origines et des effets communs. Elle trouve une incarnation propre en France. De ce point de vue, la Commission nationale du débat public (CNDP) est unique en Europe et s'est inspirée du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) au Québec.

Cela se traduit par de multiples initiatives publiques et privées que les diverses auditions en section ont mis en évidence. De plus en plus d'acteurs privés prennent les devants et ne se contentent plus de se conformer à la réglementation comme en témoignent les expériences de la Fabrique de la Cité ou celles évoquées par la Fondation de France.

Il peut aussi arriver que des projets n'aboutissent pas malgré la concertation ou à sa suite.

I - DES CRITIQUES, DES DOUTES ET DES PEURS…CLASSIQUES

La concertation n'échappe pas à la critique. Certaines sont de principe, d'autres portent sur les modalités de mise en œuvre.

Il existe un débat qui porte sur le principe même de la concertation comme forme de décision collective que cet avis n'abordera pas dans le détail. Une tendance est de ne pas saper l'autorité des pouvoirs publics et la légitimité des experts (Bronner, 2013). Dans cette vision, l'objectif de la concertation est « d'éclairer » le public en mettant en lumière les paramètres du choix fait ou à

faire par les décideurs. C'est ce que Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe appellent « le modèle de l'instruction publique » (Callon, Lascoumes, Barthe, 2001).

Une autre tendance reprend les arguments classiques de la démocratie libérale, et rejette la concertation comme un exercice formel voire comme un mécanisme d'influence et de persuasion. Dans cette perspective, c'est une des manières de neutraliser les conflits sociaux et environnementaux, de les « discipliner » et de produire de « l'acceptation technologique » (Fressoz, 2013).

Ces critiques radicales sont de natures opposées : les unes dénoncent l'excès de concertation au détriment de l'autorité des pouvoirs publics et des experts, tandis que les autres conspuent une faiblesse intrinsèque de ces processus au service du « gouvernement de l'opinion ».

Les critiques « factuelles » sont de différentes natures. Elles peuvent concerner :

- les conditions de réalisation (coûts, délais) ;
- les éléments du dispositif mis en place, le rôle de l'expertise ;
- les formes de réunion comme la réunion publique ou en « mini-public » ;
- les résultats, notamment ses effets sur les projets et sur la prise en compte ou non des avis des parties prenantes. L'explication des choix éventuels, ou le suivi des engagements en termes d'accompagnement peuvent aussi être l'objet de critiques spécifiques ;
- la difficulté à identifier celui ou ceux qui portent la décision. L'État est parfois critiqué sur ce point : il se « défausserait » de ses responsabilités au nom de la concertation et de sa neutralité ou par absence de décision.

Ces différentes critiques nourrissent la défiance et le désengagement à l'égard de la concertation. Charlotte Halpern souligne ainsi que le lien n'est, souvent, pas assez clair entre concertation et décision.

Par ailleurs, la forte sollicitation des acteurs - notamment de la société civile - associée à des résultats parfois peu tangibles peut conduire au constat d'un « épuisement » de la participation chez certaines parties prenantes.

A - DES CONDITIONS MATÉRIELLES PARFOIS TROP LOURDES

Une série de critiques porte sur les conditions de réalisation de la concertation qui sont jugées lourdes. Le temps nécessaire et les coûts induits sont mis en avant. Toutefois, les observateurs soulignent qu'il est très difficile d'objectiver ces coûts qui s'avèrent d'ailleurs très variables selon la nature de la concertation. Au-delà des coûts liés à l'organisation et aux ressources mobilisées, les critiques concernant sa durée sont plus précises.

Certains maîtres d'ouvrage publics ou privés décident au contraire de prendre le temps, estimant que cela est nécessaire pour qu'une décision pertinente soit possible.

Certains acteurs de la société civile, comme les citoyens, les associations, soulignent que la multiplication des initiatives met à l'épreuve leur capacité à participer dans la durée. Elles rappellent que l'action des associations repose pour l'essentiel sur le bénévolat.

La durée est aussi parfois critiquée pour la dérive des coûts que la concertation peut entraîner. Il faut ici distinguer ce qui relève des coûts de la concertation elle-même, des facteurs pouvant dégrader la rentabilité économique du projet au fil du temps, de la compensation ou des contreparties souhaitées qui sont parfois jugées inappropriées ou excessives, sans apporter de garantie au succès du projet.

Les délais ont des causes multiples, administratives, juridiques, politiques ou économiques. Ces délais peuvent être des obstacles au modèle d'affaire du projet.

Entrer en concertation revient certes à se donner les moyens de légitimer la décision finale, mais aussi à risquer de voir son projet modifié ou bloqué.

B - DES DISPOSITIFS PARFOIS MAL CONÇUS ET DES MÉTHODOLOGIES PEU MAÎTRISÉES

Les dispositifs de concertation font parfois l'objet de critiques. Elles portent le plus souvent sur la réunion en salle, les modalités d'identification de certains « mini publics », le rôle de l'expertise et plus généralement la formation à la concertation et le rôle du garant.

Pour certains, la réunion publique est un exercice qui arrive trop tôt dans le processus ou qui est trop encadré par des règles multiples pour permettre une vraie expression. Pour d'autres, c'est la facilité à détourner la réunion en salle de ses objectifs qui est mise en évidence. Certains débordements ayant marqué le débat public du Centre industriel de stockage géologique (CIGEO) sont cités pour dénoncer la capacité de quelques-uns à bloquer un débat : « la concertation à la corne de brume », du nom de l'instrument le plus couramment utilisé, apparaît comme le symbole de l'inefficacité de certains dispositifs destinés à réunir le grand public, lequel se trouve soit absent, soit pris en otage par quelques personnes. Toutefois il convient d'approfondir les raisons des réactions qui semblent excessives, car elles sont souvent le résultat soit de dysfonctionnements en amont, soit d'une confrontation sur des choix de société.

Ces remarques conduisent certains acteurs de la concertation à privilégier des dispositifs moins tournés vers le grand public (par exemple des concertations en bilatéral) et davantage vers des représentants d'intérêts organisés ayant manifesté leur volonté de s'engager dans la concertation.

Les « mini publics » (Fung, 2003) comme les jurys de citoyens, la conférence de consensus, ont pour particularité de réunir un petit nombre d'individus, représentatifs soit sur des critères sociologiques, soit par les effets du tirage au sort d'un public plus large comme le pratiquent les collectivités mais aussi des maîtres d'ouvrages. Leur faible nombre, comme leur détachement supposé à l'égard des intérêts organisés, rendraient réalisables les objectifs de la délibération : montée en compétence sur les problématiques, discussion réglée et rationnelle etc. Certains observateurs dénoncent le caractère « artificiel » de ce type de public et l'oppose aux publics « réels » que cherchent par exemple à atteindre les procédures mises en place par la CNDP.

La compétence, et plus généralement l'expertise, peut être aussi l'objet de critiques. Certains sujets impliquent des connaissances scientifiques : ni la littérature scientifique disponible, ni les experts du domaine ne seraient toujours lus ou écoutés. Sans nier l'existence d'incertitudes scientifiques dans certains domaines, quelques observateurs remarquent que des interrogations (notamment dans le domaine de la santé) ont reçu des réponses scientifiques qui ne sont pas toujours prises en compte.

Dans l'idéal, il conviendrait de clarifier le vrai, le faux et l'incertain avant d'engager les échanges. En pratique, il est souvent difficile d'obtenir un consensus scientifique en amont, de faire accepter ou de faire entendre la part d'incertitudes qui accompagne toute démarche scientifique. Cependant dans de nombreux projets, on voit les parties prenantes se concerter autour des études à mener pour évaluer les impacts des projets. Il s'agit alors de s'entendre sur les cahiers des charges de ces formes de suivi-évaluation et parfois, d'associer les parties prenantes à la collecte et à l'analyse des données (par exemple dans le cadre d'un Groupement d'Intérêt Scientifique). Les auditions menées dans le cadre de cet avis n'ont fait qu'effleurer cette question de la science collaborative et de l'expertise pluraliste mais il y a là une piste prometteuse.

C - UN PROCESSUS DE DÉCISION INSUFFISAMMENT LISIBLE ET INCARNÉ DANS LA DURÉE

L'explicitation du processus de décision et de ses interactions avec la concertation est un point important pour éviter une confusion des rôles. Plusieurs interlocuteurs ont mis en avant le risque d'arriver à l'occultation du rôle de décideur.

Pour ces observateurs, la concertation ne peut pas être conçue comme un moyen de diluer les responsabilités - rendant le décideur non identifiable -, ni de se traduire par des reports incessants du moment de la prise de décision.

C'est pourquoi, il est important que le décideur donne de la visibilité sur les apports issus de la concertation qui ont été pris en compte, et explique les raisons pour lesquels d'autres contributions ne l'ont pas été. Cette transparence est une

marque de respect et de reconnaissance susceptible de créer un climat de confiance.

L'État et/ou la collectivité publique qui incarnent l'intérêt général, sont parfois ressentis comme insuffisamment présents dans la mise en œuvre du projet. Ainsi certains acteurs, notamment ceux dont l'activité d'aménageur dépend le plus directement de l'État, regrettent que celui-ci n'assume pas toujours ses responsabilités pour déterminer et assumer en dernier ressort la décision d'intérêt général.

Pour d'autres, au contraire, le point de vue de l'État est trop systématiquement favorable aux aménageurs ou aux promoteurs de technologies nouvelles au détriment des effets sur l'humain et sur l'environnement.

Cette situation conduirait ainsi les porteurs de projets, soit à tenter de se substituer à l'État sans en avoir la légitimité, soit à subir les conséquences de son effacement. Tous insistent ainsi sur la nécessité d'une identification claire et précoce du porteur de la décision notamment si celui-ci peut changer selon les phases du projet. Cette identification implique en outre que les arbitrages entre les propositions issues de la concertation soient justifiés et que le décideur explique les raisons qui l'ont conduit à retenir ou non telle ou telle option. La même exigence porte, en aval du processus, sur le suivi des engagements.

Il est important que le décideur (élu ou maître d'ouvrage) rende compte de ses choix et que le participant aux processus de concertation sache que son point de vue a été considéré (même si le décideur a pu ne pas y adhérer et prendre une autre décision).

II - L'INTÉRÊT : CONCERTER AU RISQUE DE CHANGER

Il ressort des auditions que si les critiques du principe de la concertation existent, elles sont assez minoritaires. Elles mettent en évidence l'aspiration des Français à une participation plus large à ces concertations tel que le montre la troisième édition du Baromètre de la concertation et de la décision publique 2014 conduit par *Harris Interactive et Respublica*, où la moitié des répondants a le sentiment qu'il n'y a pas assez de démarches de participation dans sa commune ou encore que les trois-quarts des répondants souhaitent un développement des démarches de démocratie participative.

Par ailleurs, on constate un retrait des citoyens par rapport aux modalités de la participation politique (dont l'abstention serait un symptôme).

La demande de participation traduit notamment une attention particulière des Français à l'évolution de leur cadre de vie, et plus globalement aux affaires locales. Ce souhait peut également se traduire par une demande d'être contributeur et donc responsabilisé dans la définition et le suivi des objectifs.

A - MIEUX PRENDRE EN COMPTE « L'ÉCOSYSTÈME » DU PROJET

La concertation peut selon différents observateurs conduire à revisiter profondément les projets. Elle met à l'épreuve leur fiabilité et permet souvent de les améliorer et de les enrichir.

Illustration

M. Stirnweiss, président du syndicat mixte de transport et de traitement des déchets ménagers de Moselle-Est (SYDEME) dans les années 1990, ancien maire de Forbach, a présenté les conditions de la réussite et les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du projet de production de biométhane « Methavalor » de Morsbach.

Afin d'organiser la gestion et le traitement des déchets ménagers, il a mis en place une gouvernance autour du traitement des déchets ménagers, résistante aux éventuels changements politiques. Le SYDEME regroupe 291 communes et 14 intercommunalités, soit 5 000 habitants sur 2 000 km^2. Les rôles dans le projet de chaque niveau d'organisation territoriale ont été identifiés.

Il s'agit de transformer les déchets en ressources. Le mot « ressources » est à entendre dans tous les aspects, y compris en emplois.

Il a été décidé d'innover notamment sur le système de collecte des déchets et sur le système de tri des sacs.

Aujourd'hui les habitants de la région contribuent ainsi à la production de bio méthane qui est transformé en carburant pour les camions et les voitures. Le surplus est injecté dans le réseau de gaz naturel. Pour développer l'ensemble de ce projet, il a fallu : transparence sur les bilans chiffrés et business plan opposables aux sceptiques, un discours crédible et mobilisateur, simplicité et séquencement des étapes du projet, des compétences pointues sur chaque question et une formation pour tous.

Le dispositif donne la responsabilité de la collecte de base aux intercommunalités, ce qui les motive et les inclut aussi dans la chaîne de responsabilités. Beaucoup de personnes se sont déclarées intéressées. Les plus réservés étaient les élus. La population a compris le problème environnemental, pas forcément dans les détails, mais elle s'est sentie mobilisée par le geste concret individuel pour l'environnement et la contribution à la création d'activité et d'emplois.

L'audition de Charles Stirnweiss illustre bien comment la concertation permet de construire progressivement un consensus entre élus de différents bords politiques, et à différents échelons de gouvernance, en suscitant l'adhésion des citoyens et l'intérêt des acteurs économiques du territoire.

Cet exemple met aussi en évidence le potentiel d'innovation technique, économique, sociale et politique de la concertation. Cette démarche s'est traduite par des gains environnementaux, économiques et politiques, générant de nouveaux emplois et des ressources nouvelles pour une entreprise. Elle a été conçue dans l'esprit d'une « spirale » qui produit de l'innovation et des activités induites.

La prise en compte des acteurs publics et privés de la recherche et des industriels du territoire a permis d'identifier les solutions techniques et de les adapter aux besoins du Syndicat mixte de transport et de traitement des déchets ménagers de Moselle-Est (SYDEME) en trouvant un modèle d'affaire robuste et original. Comme en témoigne Charles Stirnweiss, il a ainsi été possible de concevoir un véritable « écosystème industriel » autour du projet de méthanisation et de recyclage des déchets ménagers.

Enfin, une approche fiscale originale a permis d'articuler différents niveaux de gouvernance territoriale : les communes, qui constituent le « bon niveau » territorial pour sensibiliser collectivement les habitants, bénéficient d'une contribution fiscale plus faible en fonction de la qualité du tri.

La capacité de la concertation à créer un écosystème territorial pour le projet est aussi mise en avant à propos des lignes ferroviaires.

Au-delà de ces exemples, il existe des échecs de la concertation dans la mesure où certains projets n'ont pu être menés à bien. Néanmoins, l'analyse de ces échecs permet de mettre en exergue des insuffisances ou des erreurs de conception. À moyen terme, par effet d'apprentissage, elle conduit les acteurs publics et privés à anticiper et à mieux penser leur projet. Elle devient par là même un facteur d'innovation.

La concertation permet ainsi de faire évoluer le cadre de référence et de modifier la hiérarchie des priorités des parties prenantes, même si cela n'implique pas un accord complet. Enfin, dans certaines situations de blocage, le recours à la concertation permet à des parties prenantes qui se connaissaient mal d'apprendre à se connaître, de nouer des accords ne serait-ce que partiels comme on a pu le souligner lors du débat national sur la transition énergétique.

L'institutionnalisation et la diffusion des pratiques de concertation rendent difficile un retour en arrière. On constate des effets positifs pour les projets mais aussi plus généralement.

B - OPTIMISER LES IMPACTS POUR UNE CONTRIBUTION AU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Il est possible de voir les effets positifs de la concertation ailleurs que dans la réussite de tel ou tel projet. Pour les porteurs d'un projet, sa réalisation est évidemment le principal indicateur de succès. Mais la réalisation d'un projet donné ne doit pas se faire au détriment des projets futurs qu'il s'agisse du même

type de projet ou d'autres. Lorsqu'un projet a donné lieu à des controverses non clarifiées et des oppositions, voire à des contentieux, les suivants seront accueillis sinon avec défiance, du moins « sans enthousiasme ».

Les territoires restent durablement marqués et conservent parfois dans la durée, la « mémoire » de ces tensions locales.

La concertation est un moyen de veiller à la cohérence et à la durabilité du développement territorial. Elle permet de maintenir ou de rétablir une confiance entre acteurs, qui est le terreau de l'activité économique. En outre si elle est conçue dans les pratiques actuelles comme un processus continu, c'est une manière de gérer la durée pour de nombreux projets d'infrastructures. Lorsqu'une, deux voire trois décennies s'écoulent entre la proposition d'un projet et sa réalisation effective, il importe de trouver les moyens de maintenir un dialogue territorial afin d'actualiser l'évaluation de la pertinence du projet. La concertation est une manière de maintenir le lien avec les acteurs institutionnels et la société civile organisée et aussi avec d'éventuelles parties « inattendues », c'est à dire avec des intérêts qui peuvent émerger et se structurer au fil du temps.

Ce nécessaire dialogue territorial concerne les espaces ruraux et naturels, soumis à des tensions et des conflits d'usages sur les vocations à donner à ces territoires (Melot et Torre, 2012). En schématisant, il s'agit de concilier des activités économiques et agricoles, la protection des milieux et les usages récréatifs et touristiques. Cela n'est pas à négliger pour un pays industriel, agricole et à forte attractivité touristique.

Ce dialogue est aussi un facteur de compétitivité pour les zones urbaines. Ici c'est le phénomène de « métropolisation » qu'il faut mettre en avant. Les grandes métropoles sont à la fois de plus en plus intégrées dans les réseaux de l'économie mondiale et en concurrence entre elles pour attirer activités et investissements. Comme l'a souligné Rémi Dorval, la qualité du dialogue territorial, la capacité à innover et à se distinguer des autres pôles urbains est déterminante.

Enfin, la concertation peut accompagner la réflexion sur le développement technologique et sur les perspectives ouvertes par certaines avancées de la science et de la technologie. Le potentiel technique et scientifique de la France reste un de ses atouts majeurs. Les plateformes de dialogue, telles que celle autour de l'innovation responsable présentée par Dorothée Benoit Browaeys, peuvent aider à trouver une voie française entre le laisser-faire et le blocage de toute innovation.

CHAPITRE III
RECOMMANDATIONS POUR UNE CONCERTATION UTILE ET EFFICACE

L'analyse des expériences recueillies lors des auditions et des rencontres permet de dégager des constats communs. Une grande partie de ces constats ne sont pas nouveaux, certains sont déjà présents dans la charte de la concertation du ministère de l'environnement de 1996.

La nouveauté, c'est qu'après presque deux décennies d'expérimentations, nombre de ces idées font aujourd'hui consensus. C'est ce qui nous permet de formuler des lignes directrices pour une concertation efficace.

I - LA CONCERTATION DANS LE TEMPS ET DANS L'ESPACE

La concertation doit intervenir le plus tôt possible, et dans la durée, du niveau local jusqu'à un cercle plus éloigné. Sur le plan temporel, elle n'est plus aujourd'hui considérée comme une étape du projet. C'est un processus qui suit tout le cycle de vie d'un projet.

Les auditionnés s'accordent pour dire qu'il faut associer les parties prenantes et le public le plus tôt possible, très en amont des projets, voire aller jusqu'à la co-construction de certains projets comme l'indiquait Rémi Dorval. La concertation doit commencer le plus en amont possible, sans qu'une date de démarrage optimale ne puisse être donnée, et, dès ce démarrage, les étapes doivent en être annoncées jusqu'à la clôture. Cependant il faut être attentif à ne pas la cantonner à une seule phase du projet alors que les réflexions contemporaines insistent sur l'intérêt qu'il y a à maintenir une concertation à chaque étape d'un projet (concertation en amont et suivi des impacts et des engagements).

L'enjeu est d'assurer une continuité entre les démarches en amont et les étapes plus avancées des projets où de nouveaux thèmes vont émerger, où d'autres parties prenantes vont être appelées ou s'inviter à participer. En aval du processus, la concertation peut se poursuivre pour partager le suivi des engagements pris dans les phases amont.

Le CESE recommande que les maîtres d'ouvrages engagent la concertation le plus en amont possible des projets.

Concerter c'est associer les parties prenantes et le public de la problématique alors que le projet n'en est qu'aux prémices, voire sans projet précis, comme l'indiquait Dorothée Benoit Browaeys dans le cas des démarches « d'innovation responsable » ou de prospective territoriale. Cela suppose de mobiliser et de maintenir l'attention de parties prenantes alors que l'objet de la discussion est juste esquissé ou encore incertain. Il s'agit de nourrir les réflexions

lors des consultations pour faire émerger un « esprit d'entreprendre » plus largement partagé. Il convient aussi que toutes les parties prenantes s'engagent dans la concertation en adoptant une posture d'écoute mutuelle et un état d'esprit ouvert au débat.

En amont, pendant et après : la concertation peut se poursuivre dans le temps. L'exemple des Commissions locales d'information (CLI) créées pour chaque centrale nucléaire dans les années 1980, est intéressant. Elles sont obligatoires depuis la loi du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire. Elles sont présidées généralement par le président du Conseil général qui peut déléguer cette fonction à un autre élu.

Elles regroupent quatre grandes catégories d'acteurs : des élus du territoire (au moins 50 %), des représentants d'associations de protection de l'environnement (au moins 10 % des membres), des représentants d'organisations syndicales de salariés de l'exploitant (au moins 10 %) et des personnes qualifiées et des représentants du monde économique (au moins 10 %). Les représentants de l'État, de l'Autorité de sûreté nucléaire, de l'Agence régionale de santé peuvent y assister avec une voix consultative.

Cette pratique a été déployée autour d'autres installations, avec une dénomination adaptée. Cette instance a un rythme propre. C'est un lieu identifié pour échanger sur des événements, pour poser les questions induites par l'ouvrage en fonctionnement. C'est un lieu de rencontres entre les parties prenantes dans la durée.

Les comités de bassin sont de véritables parlements locaux de l'eau réunissant toutes les parties prenantes, selon le mode du Grenelle, en vue d'élaborer une politique de bassin en cohérence avec les directives européennes et les orientations nationales en matière d'eau. Ce sont de réelles instances de concertation et de gouvernance au niveau territorial adéquat.

Sur le plan territorial, il est plus difficile de faire émerger un consensus. La plupart des concertations cherchent à élargir les territoires concernés à divers niveaux : du communal au régional en passant par le niveau départemental ou encore l'inter-collectivité qui est souvent impliquée au premier chef. Cela passe par une étape de diagnostic territorial à partager entre toutes les parties prenantes. Ce préalable est la base pour identifier les intérêts et les impacts selon les « territoires » concernés, et pouvoir ainsi tenter de concilier l'intérêt général et les intérêts des territoires.

Le CESE recommande une approche territoriale des projets, sur un périmètre pertinent en favorisant l'approche inter collectivités.

On se contente rarement du public local ou riverain, la tendance est plutôt de combiner des échelles de gouvernance articulant le local et le global (comme dans le domaine de l'eau ou dans le cadre de la planification territoriale, avec la maille du SCOT ou des métropoles ou encore du récent débat national sur la transition énergétique).

Le CESE recommande de favoriser la relation directe avec les citoyens en tenant par exemple des permanences en mairie, ou dans les lieux de proximité avec la population, plutôt que de systématiser de grands débats. L'Association des Maires de France pourrait promouvoir et soutenir ce type d'échanges.

Illustration

Depuis 2001, la Ville de Paris a régulièrement sollicité l'expression et le débat avec les habitants et usagers dans de nombreux projets municipaux menés à l'échelle des quartiers, des arrondissements, de la ville voire au-delà. En 2010 elle s'est dotée d'une commission consultative indépendante. Créée par arrêté municipal, la Commission Parisienne du Débat Public est chargée de garantir un cadre d'ensemble cohérent et fonctionnel pour tout ce qui relève du débat public. Elle conseille en premier lieu la municipalité sur l'opportunité des débats publics, rend des avis sur les méthodes et formes envisagées d'interpellation de la population sur les projets municipaux soumis au débat, notamment des populations les plus éloignées de la participation. Elle évalue la démarche de participation à l'échelle de Paris, au regard des principes de la Charte parisienne de la Participation.

Elle vérifie, dans le cadre du Droit d'interpellation, que l'objet de la pétition relève bien de la compétence municipale ou départementale et s'assure que les signataires n'apparaissent qu'une fois et qu'ils remplissent les conditions d'âge et de résidence. Elle présente chaque année au Conseil de Paris un rapport sur son activité.

La participation des Parisiennes et des Parisiens au débat public et notamment des citoyens qui étaient absents de ce processus est possible depuis l'adoption de la Charte parisienne de la participation qui pose les 10 principes fondateurs de la démocratie locale à Paris. D'importants programmes ont ainsi pu être menés à bien en partenariat avec les citoyens : le Plan Local d'urbanisme, la ZAC Paris Rive Gauche, le réaménagement des Halles, les grands projets de renouvellement urbain, etc.

Sur Paris comme dans de nombreuses villes, il existe de nombreuses instances de dialogue et de concertation comme le Conseil de Quartier d'arrondissement, l'Assemblée des Citoyens Parisiens Extra-Communautaires d'arrondissement, le Conseil Parisien de la jeunesse.

Dans tous les cas de concertation, le CESE recommande que le décideur rende compte de ses choix et que le participant aux processus de concertation sache que son point de vue a été considéré.

À titre d'exemple de méthodologie, certains organismes qui prévoient des concertations réalisent des évaluations et ainsi **le CESE recommande que chaque instance (promoteur d'une concertation) mette en place un dispositif d'évaluation des concertations engagées, avec ses ressources propres ou avec un appui externe selon les situations.**

II - ENCADREMENT VOLONTAIRE OU OBLIGATOIRE/LÉGAL OU CONTRACTUEL ?

La question des modalités précises d'application de ces principes reste largement ouverte et source de controverses, de réflexions… et de négociations « en amont » de certaines concertations.

A - UN CORPUS RÉGLEMENTAIRE ET LÉGISLATIF SUFFISANT

Peu d'acteurs semblent motivés et favorables à un encadrement juridique plus précis des pratiques de concertation qui font l'objet d'un arsenal déjà conséquent et pas toujours utilisé. Les auditions n'ont en tout cas pas permis de dégager un point de vue tranché sur cette question. Plusieurs ont cependant souligné l'effet d'entraînement et d'apprentissage que génèrent les multiples initiatives.

L'existence d'un texte comme la convention d'Aarhus et d'instances officielles comme la CNDP constituent autant de repères qui scandent le déroulement du processus. Du côté des entreprises et des organisations, on note des tentatives de « normalisation » des processus par exemple via des certifications *International organization for standardization (ISO)* et des audits. Ces cadres juridiques et ces organismes sont autant de sources d'inspiration et de retour d'expérience pour d'autres initiatives telles que la création d'instances régionales occupant sensiblement les mêmes fonctions comme en Nord Pas-de-Calais.

B - RETOUR D'EXPÉRIENCE ET PRISE EN COMPTE DES ÉLÉMENTS DE CONTEXTE

La co-construction du projet où chaque partie prend sa part de responsabilité et de risque est prévue dans la loi sur la maîtrise d'ouvrage public et des partenariats publics privés. Dans le cadre de cette procédure très spécifique, un « dialogue compétitif » est organisé et récurrent tout au long de la conception, facilitant la réalisation du projet selon Pascal Roger.

Illustration

L'État, les associations des départements, des maires et des régions de France, l'Institut de la gestion déléguée et la mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariats publics privés ont signé une charte le 18 janvier 2007 pour développer le dialogue compétitif, instauré par la directive communautaire n° 2004/18 du 31 mars 2004.

Cette procédure originale vise à optimiser la commande publique dans les cas de projets complexes. Elle complète et se démarque des procédures (existantes) négociées et des variantes de l'appel d'offres.

Le cœur du dialogue compétitif est la phase de discussion entre les opérateurs économiques retenus et la personne publique, sur le choix des solutions permettant de répondre au mieux aux besoins de cette dernière. Cela requiert, d'une part, l'adéquation des prestations et la définition de la mesure des performances en réponse aux besoins et, d'autre part, la capacité des « dialoguant » à évaluer et comparer des solutions différenciées. Le dialogue compétitif se construit dans le souci d'un partenariat gagnant-gagnant pendant la durée des engagements.

Ces caractéristiques nouvelles, propres au dialogue, nécessitent de la part des partenaires publics et privés la capacité d'ouverture, l'appréciation réaliste des ressources internes ou externes à mobiliser ainsi que la rigueur de la préparation et de la mise en œuvre, adaptée aux caractéristiques de fond et de forme du dialogue.

Les expériences menées depuis 30 ans en matière d'éolien *on shore*, puis offshore au Danemark, montrent que la concertation est un processus d'apprentissage qui se perfectionne au gré des expériences menées et des erreurs commises. Il n'est ni utile ni réaliste de viser d'emblée la perfection. Il est préférable de s'adapter en permanence aux problématiques rencontrées, avec pragmatisme et détermination. Il faut un cadre du projet lisible, des études précises et communicantes, un environnement administratif simple et compréhensible. Le Danemark considère que les points saillants résident dans la capacité à établir un climat de confiance par un dialogue direct et honnête pour se concentrer sur les questions qui deviennent les vrais objets de la négociation (les « 15 % restants »).

Les développeurs bénéficient dans ce domaine de la forte implication de l'État danois en matière de réalisation d'infrastructures.

Le fondement du travail consiste, pour chacune des parties prenantes, à bien comprendre les interrogations voire les craintes exprimées ou non. Parmi celles-ci, on note le plus souvent, dans un contexte de fortes incertitudes, la peur de l'inconnu, le manque de visibilité, le risque d'une perte (chute de l'immobilier, paysage, tourisme, perte de ressources, inconvénient électoral…), l'appréhension d'un danger (pollution, maladies, dangers de la navigation) ou

d’un impact sur la faune (migration des oiseaux, réserves naturelles…), les nuisances sonores ou les désagréments professionnels (radars), les interrogations sur les possibles impacts négatifs de la technologie ou encore le rejet de manœuvres politiques. On peut craindre aussi le gaspillage de l’argent public.

C - …POUR DÉVELOPPER UNE CULTURE DE LA CONCERTATION

Cette compréhension profonde est déterminante dans le succès futur des projets.

Catherine Hluszko souligne que la qualité du dialogue dépend de la posture, de la relation de confiance et des méthodes de travail en commun définies au préalable sans brider la créativité des acteurs locaux. Si les conditions sont réunies, beaucoup d’actions qualitatives et quantitatives peuvent découler de la concertation et doivent être évaluées régulièrement.

Le CESE recommande aux maîtres d’ouvrage de déployer des démarches d’apprentissage réciproque et de partage d’expériences avec les parties prenantes, comme par exemple les visites de site, la consultation de documents (en adaptant les conditions selon la sensibilité des informations), et de favoriser la rencontre entre homologues de territoires différents.

De nombreux acteurs insistent sur la diffusion d’une « culture » de la concertation et de « bonnes pratiques ». Ainsi au sein des institutions porteuses de projets, l’anticipation des phases de concertation serait, selon certains témoignages, une source d’amélioration des projets notamment par l’anticipation et l’internalisation de contraintes « externes ».

Illustration

La question des capacités aéroportuaires en région Ile-de-France était posée depuis de longues années. Après la mise en service de l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle en 1974, la croissance du trafic a conduit à poser, dès 1991, la question de l'extension de ses capacités.

Dans son rapport d'étape rendu public le 31 juillet 1995, la mission conduite par Jacques Douffiagues sur la desserte aéroportuaire du grand bassin parisien a fait le constat d'un « *dialogue bloqué* », de longue date, entre les différentes parties concernées par l'extension de l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle. La restauration de la confiance entre riverains et opérateurs aériens est apparue comme une action à entreprendre d'urgence. La mission Douffiagues a donc préconisé la « *négociation d'un contrat de réduction et de contrôle de l'évolution des nuisances, tant pour le bruit instantané que, progressivement, pour la gêne globale* » dont le contrôle de réalisation des objectifs pourrait être assuré avec l'aide d'une « *autorité indépendante* ».

Il préconisait également la mise en place de la DUCSAI (démarche d'utilité concertée pour un site aéroportuaire international) dont la mission était « d'éclairer le choix du gouvernement » et démontrer la nécessité d’anticiper et de

développer de la confiance entre les parties prenantes très en amont et avec l'appui d'expertises :

- d'une part, sur la nature de la plate-forme aéroportuaire susceptible de répondre aux besoins de déplacement générés par la capitale et les régions voisines, de s'articuler avec le développement de l'offre aéroportuaire française et des autres modes de transport, de bien s'insérer dans son environnement en respectant les populations ;

- d'autre part, pour en retenir la localisation dans une gamme de sites présentés au cours du débat public.

La démarche retenue a consisté à présenter les données, à confronter les acteurs les plus concernés par un tel projet avec une large participation du public intéressé. Pendant 6 mois, des observations ont été adressées au Premier ministre sur les apports du débat public au gouvernement pour élaborer progressivement ses décisions.

Le débat public a été suivi par une commission qui en a précisé les modalités, sans prendre position sur le fond. Elle a veillé à l'expression publique claire et complète des intentions, objectifs et contraintes de tous les acteurs, principalement des propositions, études et avant-projets de la direction spécifique mise en place par le ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement, et qui préfigure une future maîtrise d'ouvrage.

La volonté de transparence du gouvernement, affirmée dans le cadre de cette mission, ne peut qu'unanimement être mise à profit pour que soient pris en compte l'ensemble des intérêts collectifs et particuliers.

La région Nord-Pas-de-Calais a mis en place une commission régionale du débat public rattachée au Conseil régional sous la responsabilité de la vice-présidente en charge du développement durable, de la démocratie participative et de l'évaluation selon le modèle de la CNDP, du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) au Canada ou encore de la loi sur la participation en Toscane.

Le seuil des objets soumis au débat est inférieur à celui de la CNDP et les projets concernent surtout des sujets sociétaux financés par la région : comme par exemple le débat qui s'est déroulé à Saint-Omer sur le schéma régional haut débit et l'usage du numérique ou l'alimentation et les cantines scolaires.

La saisine peut être faite par le Conseil régional, un maître d'ouvrage, un territoire, ou par des réseaux associatifs.

Autant d'initiatives plus ou moins souples adaptées au contexte territorial local.

Le CESE recommande d'adapter la concertation au contexte, à la taille des projets et aux objectifs poursuivis tout en utilisant différentes méthodes innovantes d'intelligence collective : théâtre de rue, forum citoyens, World café… et d'intégrer l'usage d'Internet.

Pour des raisons différentes selon les parties prenantes, il existe un consensus pour limiter la formalisation des modalités de concertation. Certains auditionnés privilégient la concertation tout au long d'un projet, ce qui évite souvent un débat public « imposé » et qui peut être en dehors des véritables enjeux des parties prenantes locales. Bertrand Pancher propose d'engager des expérimentations sur des projets ayant déjà fait l'objet de concertation et où le débat public n'est pas à la hauteur des enjeux nationaux ou locaux.

D - LES GARANTIES DE LA QUALITÉ DE LA CONCERTATION

Plusieurs auditions ont mis en lumière une tendance visant à proposer aux parties prenantes des formes de « garanties » sur la qualité de la concertation. La question de l'impact réel de la participation sur la décision prend ici tout son sens. Ces garanties sont en parties négociées localement et ponctuellement comme par exemple via les « chartes de la concertation » négociées longuement par Réseau ferré de France (RFF).

Le CESE recommande l'élaboration d'une « charte de la concertation » par le maître d'ouvrage qui rappelle les principes généraux : transparence et concertation dès la genèse du projet, représentativité des instances mises en place, information, formation, mise en perspective claire du projet dans son contexte, respect des acteurs, recherche et étude de solutions alternatives, définition des étapes et du calendrier souhaitable jusqu'à la décision en s'inspirant si besoin de bonnes pratiques qui pourraient être collectées par la CNDP ou autre organisme existant à définir.

Une autre forme de garantie est offerte par la création de la fonction de « garant de la concertation » instituée par la loi Grenelle 2.

Ces garants ou médiateurs ont des pratiques variées mais visent notamment à maintenir dans la durée le dialogue entre parties prenantes. Le garant a comme objectif de créer de la confiance entre les acteurs. À cet effet plusieurs critères sont à respecter selon Laurence De Carlo et Pierre-Yves Guiheneuf :

- le garant est à l'écoute, indépendant, neutre et sans relation d'intérêt avec les parties prenantes ;
- il est légitime et nommé par une instance indépendante et rémunéré par elle, selon ses compétences et l'implication requise pour la mission, ce que souligne également Christian Leyrit ;
- il ne porte pas de jugement sur le projet ou sur les acteurs et exprime ses convictions sur le seul format de la concertation et les modes d'implication des participants ;
- il interroge régulièrement sa propre posture.

L'absence de garant de la concertation est regrettée par plusieurs maîtres d'ouvrage. Cela rejoint l'expression de tous sur la formalisation des engagements pris à l'issue de la concertation et sur le suivi de leur intégration. David Landier et Charles Stirnweiss ont souligné que « tenir ses engagements n'empêche pas le porteur de projet, ou les autres parties prenantes » d'avoir les marges de manœuvre stratégiques pour anticiper les échanges ultérieurs, en ayant le temps de clarifier les questions à venir.

Il est à noter que ces systèmes volontaires et négociés sont vus avec une certaine méfiance par la société civile organisée dont les représentants sont soucieux du maintien d'un ordre juridique commun et opposable. Ici encore la question de la complémentarité entre les démarches participatives et représentatives reste ouverte.

E - LES EXPERTS : UNE « INTELLIGENCE PARTAGÉE » PLUTÔT QU'UN AFFRONTEMENT

Concernant les études et expertises, chaque partie prenante promeut voire offre une expertise qui se veut libre et indépendante tout au long du processus de concertation. Le mouvement associatif, très présent localement, peut apporter une expertise à tous les publics et contribuer à contre balancer les défenseurs d'intérêts particuliers. Parfois les parties prenantes souhaitent réaliser une autre expertise, ce qui soulève la question de son financement.

Pour certains sujets, les experts sont rares. La bonne intelligence entre les parties prenantes conduit à recourir au seul spécialiste reconnu, qui peut être issu du monde associatif. Georges Mercadal comme Nicolas Vuillier considèrent que cette solution, pour être pertinente, nécessite de s'entendre sur les méthodes utilisées et sur le suivi et le partage des conclusions. À noter toutefois que les débats entre experts, lorsqu'ils sont multiples, contribuent rarement à forger un consensus, particulièrement dans les situations où ce sont des conflits de valeurs qui s'expriment.

Le CESE recommande d'associer les diverses parties prenantes au choix des études et des expertises, à leur réalisation et à leur suivi.

F - DES INSTANCES MULTIPLES DE CONCERTATION : SYNERGIE PLUTÔT QUE CONCURRENCE

On peut dresser à travers les auditions, un panorama des instances de concertation citées, avec parfois une sorte de mise en « concurrence » entre elles. Plusieurs personnes rencontrées ont évoqué la place du CESE ressentie comme une instance de concertation. L'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) ou même les différentes collectivités territoriales, ont été cités.

Concernant la CNDP, la loi du 2 février 1995 et le décret du 10 mai 1996 ne lui donnent pas compétence pour organiser un débat public sur deux sujets distincts certes mais liés, comme par exemple un site de production d'énergie et une ligne de transport de cette énergie produite, même si la lettre de mission du Premier ministre, adressée le 12 février 2001 au nouveau Président de la CNDP, l'invitait à anticiper l'esprit du projet de loi, alors en gestation, adopté le 27 février 2002, élargissant le champ de compétence et diversifiant les modes d'intervention de la CNDP. À l'exception d'une expérience menée en 2001 par la première CNDP (1995-2002) autour du contournement autoroutier et ferroviaire de Lyon, la CNDP n'a jamais proposé de fusion pure et simple de deux débats (Commission, dossier et réunions communes).

Le CESE recommande de revoir la loi concernant les débats publics pour ouvrir la possibilité de lier des dossiers connexes.

Si les rôles de chacune des instances nationales de dialogue ou d'évaluation (CNDP, OPCSET, CESE, CCNE, HCB…) sont en principe bien définis par la loi et par les décrets d'attribution, le dispositif global reste peu lisible pour le citoyen.

Ainsi la réflexion engagée par la CNDP, autour de 21 chantiers, pour développer la culture du débat public va dans le bon sens.

Le CESE retient notamment l'éventuel élargissement du rôle de la CNDP en tant que centre de ressources et de capitalisation des expériences françaises en matière de concertation (archivage, pédagogie, information…).

III - NOUVELLES TECHNOLOGIES, DÉMOCRATIE TECHNIQUE ET ACCÈS À L'INFORMATION

Les enjeux de la transparence ne sont plus tout à fait les mêmes aujourd'hui qu'hier. Il est frappant à cet égard, de constater que la question de l'accès à l'information fait aujourd'hui moins débat qu'autrefois. D'autres questions émergent autour de l'utilisation des données disponibles : l'utilisation « ouverte » des données existantes (l'*open data*), du stockage, de la traçabilité des échanges est sur l'agenda. Nous n'avons pu aborder que superficiellement ces enjeux dans le cadre des auditions pour cet avis.

Les technologies de l'information et de la communication apparaissent de plus en plus comme un moyen privilégié pour prendre en charge les nombreux enjeux de coordination posés par la concertation. Certes, les porteurs de projet utilisent volontiers les sites Internet pour partager l'information (par exemple en faisant des simulations visuelles de projet d'aménagement) mais aussi pour créer de la confiance en assurant la traçabilité des échanges et des étapes de la concertation.

Les technologies de l'information sont pour beaucoup d'acteurs un moyen de pallier les insuffisances révélées par les premiers retours d'expérience. Ces thèmes sont particulièrement portés par la vice-présidente de la CNDP et par le représentant de la Fabrique de la Cité.

De manière plus générale, Internet permet d'élargir les publics comme en témoigne la vice-présidente de la CNDP. Alors que les réunions publiques sont adaptées pour un public à la fois disponible, proche et motivé, les modalités de participation en ligne permettent une communication à distance et décalée dans le temps. De fait, d'autres populations parfois plus jeunes ou moins proches du projet peuvent alors s'investir.

Par ailleurs, la participation en ligne permet de nombreuses expérimentations avec des exigences moindres en termes de compétences requises, et des coûts sociaux moindres, en favorisant des modalités d'expression alternatifs, comme le récit ou le témoignage, ou inventifs comme la photo.

Les dispositifs actuels offrent également la possibilité d'alterner des phases de dialogue en face à face et en ligne comme en témoigne Rémi Dorval, à propos des expériences de budget participatif à Berlin où des propositions d'actions sur la part « participative » du budget municipal ont fait l'objet d'une consultation et d'une évaluation à la fois en ligne et en salle. Cette pratique d'une combinaison de modalités salle/ligne semble de plus en plus fréquente. Elle pose toutefois la question de la place et du poids à accorder aux différents types de publics et à leurs expressions.

Enfin, Internet est aussi un moyen de créer une meilleure coordination entre parties prenantes, voire de susciter des formes d'émulation : ainsi le SYDEME a mis en ligne une comparaison entre communes sur le coût de la taxe sur les ordures ménagères en fonction des quantités recyclées.

Néanmoins, la question de l'élaboration de synthèse et de la représentation des points de vue est un chantier important des travaux portant sur les Nouvelles technologies de l'information et la concertation.

Le CESE préconise de développer les recherches et les expérimentations sur le lien TIC/concertation.

IV - APPRENTISSAGE ET FORMATION

Un large consensus existe sur l'idée que la pratique de la concertation est favorisée par un apprentissage préalable des enjeux et des techniques de ce domaine. Bien entendu, de nombreux praticiens soulignent que c'est avant tout un état d'esprit, une volonté de dialoguer qui ne se résume pas à une technique.

Certaines activités sont rompues de longue date à ces préoccupations, le secteur du logement social en est une bonne illustration : la place du locataire dans la concertation a une longue histoire depuis la fin des années 40. Les dispositions nouvelles prévues aux articles 44 bis et 44 ter de la loi n° 86-1290

du 23 décembre 1986 modifiée par la loi SRU, ont eu pour objectif de susciter de nouvelles pratiques de concertation entre bailleurs et locataires. Aujourd'hui, le renforcement du droit en matière d'habitat, d'urbanisme, de rénovation urbaine, de démocratie de proximité et de relations locatives permet de bien situer les cadres juridiques de la concertation et de la participation tant pour les bailleurs que les collectivités territoriales, enrichis par les pratiques des acteurs locaux coproduisant des chartes de la participation et de la concertation (villes, institutions intercommunales, bailleurs, associations).

Illustration

Aujourd'hui les pratiques participatives se généralisent et s'inscrivent plus fréquemment dans des dynamiques globales et transversales de développement intégrant les dimensions urbaine, sociale et économique.

Pour autant, ces dynamiques ne se décrètent pas. Elles sont le fruit d'un travail dans la durée, collectif et délibéré de l'ensemble des acteurs du territoire.

Deux conditions de la réussite de cette concertation :

L'habitant est d'abord un usager qui a une expérience quotidienne et citoyenne de l'immeuble, du quartier, de la ville, et à ce titre, il est en capacité de développer une expertise de leur usage. La prise en compte des différentes expertises techniques, politique et **l'expertise d'usage** des habitants est garante de la crédibilité de la participation.

Cette reconnaissance permet de fabriquer une définition partageable des problématiques à traiter et de vraies dynamiques transactionnelles.

Prenant appui sur les nombreuses expériences et pratiques existantes en la matière, les différents travaux pointent la nécessité de renforcer les compétences et les capacités des habitants pour générer une participation toujours efficiente.

Aujourd'hui, **la formation** met l'accent sur le rôle primordial des habitants et de leurs associations dans la conduite de la Politique de la ville qui se dessine, notamment dans le cadre de la mise en place de projets de territoire et leur nouveau cadre contractuel qui doit comprendre le projet de rénovation urbaine, le contrat urbain de cohésion sociale et les politiques de droit commun, dans une logique intégrée.

Le cadre de référence est d'autant plus crédible lorsqu'il est porté politiquement par le maître d'ouvrage, notamment le maire initiateur d'un projet de territoire, piloté techniquement et partagé par les partenaires ou par le ou les bailleurs dans le cadre d'un projet d'habitat. Il doit préciser les étapes de la participation à la co-construction afin que les habitants sachent comment sont-ils associés, sur quels thèmes, quels sont les champs et les marges de négociation, les modalités de prise en compte de leur expertise, les outils et supports d'information et de concertation à leur disposition, qui pilote et anime la concertation… Il doit également préciser les moyens et financements de la

concertation, notamment dévolus aux associations pour leur participation à un dispositif de concertation et de communication.

Les participants à la formation font souvent remarquer que la dynamique de changement avec les habitants se traduit le plus souvent par des expériences communes dans des processus participatifs, allant de l'écoute à l'engagement: écouter et prendre en compte d'abord leurs aspirations, leurs inquiétudes et leurs difficultés de manière globale. L'analyse des pratiques montre que la réussite de l'association des habitants et de leurs associations à la conduite de projet « externe » passe par l'association des personnels des organisations en « interne » et entre les professionnels, dans les collectivités locales et les opérateurs. D'où la nécessité de développer des formations d'acteurs professionnels et habitants qui permettent un apprentissage commun afin de permette le croisement des regards et des cultures.

Des acteurs publics et privés ont témoigné de leurs actions de sensibilisation et de formation au sein de leurs organisations. Ils constatent les changements dans la manière de concevoir et de conduire les projets. Ces formations ne sauraient être réservées à un cercle étroit de spécialistes mais doivent irriguer un réseau élargi au sein des organisations. Pour que les pratiques de concertation soient mieux intégrées dans les processus de décision des projets (« référentiels projets », évaluation des investissements), la qualité des formateurs et des experts est une condition sine qua non.

Le CESE recommande la formation des divers acteurs de la concertation : maîtres d'ouvrage, représentants de collectivités, représentants de l'État, des citoyens concernés par le projet…

Il propose des formations communes permettant un brassage des cultures et une prise de conscience de cette nouvelle citoyenneté.

Dans la perspective d'une large irrigation de ces pratiques dans les organisations, le CESE recommande aux maîtres d'ouvrage d'assurer la diffusion des techniques de concertation auprès des chefs de projet, des pilotes stratégiques et opérationnels ainsi qu'auprès des commanditaires.

Dans tous les cas, il convient de prévoir au budget du projet les coûts des formations nécessaires à l'ensemble des parties prenantes concernées.

Par ailleurs des actions tendant à favoriser la capitalisation et la diffusion des bonnes pratiques sont impulsées à l'initiative d'un réseau associatif de « professionnels de la concertation ». On assiste également au développement des formations universitaires. Ce processus doit être encouragé d'abord dans les cursus et diplômes de gestion et de management de projet mais aussi dans les formations d'ingénieurs. En effet, les cadres techniques se trouvent en première ligne dans la conduite opérationnelle de projets et en ont encore trop souvent une approche excessivement positiviste, fondée sur la résolution de problème.

Le CESE recommande d'intégrer la dimension concertation dans les cursus et diplômes universitaires sous l'impulsion du Ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche.

Ces dispositions concerneront non seulement les formations de gestion et de management de projet, mais aussi les formations d'ingénieurs dans lesquelles l'enjeu de la concertation est trop souvent sacrifié à une approche positive de la connaissance.

En dépit d'efforts notables, certains secteurs semblent encore mal couverts. Ainsi la Fondation de France finance, depuis de nombreuses années, des expériences de concertation au sein du monde rural. Les acteurs du monde rural, notamment les élus, pourtant souvent concernés par des projets d'aménagement suscitant des controverses, semblent parfois mal armés face aux enjeux des démarches de concertation (exemple : usage des fonds d'accompagnement).

Le CESE demande d'étudier quelle instance existante pourrait proposer une ingénierie de suivi et d'accompagnement des projets de petites communes. Le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) ou des associations d'élus pourrait être en charge de cette mission.

Dans la crise actuelle, différentes initiatives locales se sont développées pour favoriser une meilleure compréhension de la situation et des phénomènes qui se jouent. Ainsi Alain Feretti, en sa qualité d'élu local, pratique l'acculturation de ses concitoyens en initiant des débats sur des sujets de société qu'il anime lui-même ou en faisant venir un expert.

Le CESE recommande des programmes de sensibilisation, d'éducation aux grands enjeux et méthodes de concertation pour les élus et les services de l'État via les associations d'élus et les organismes de formation continue et notamment dans la droite ligne des actions engagées par le CNFPT comme par exemple en Pays de la Loire « du développement durable au principe de participation ».

Comme l'a indiqué Véronique Szyz-Chauvin**,** le Conseil général des Deux-Sèvres dans son projet politique de 2008 « Deux-Sèvres autrement » a créé un Conseil scientifique composé de chercheurs de multiples disciplines, d'universitaires, de sociologues qui examine avec un autre regard la politique du Conseil Général, et aide à la vulgarisation scientifique de certaines initiatives. Le Conseil scientifique alerte l'institution et apporte un regard croisé.

À cet effet, le Conseil général a mis en place une équipe projet avec un chef de projet sur chaque défi qui doit se concerter à la fois en interne avec les autres services et ce Conseil scientifique.

Dans les Deux-Sèvres également ont été développées des universités citoyennes à Thouars et Melle pour diffuser les savoirs afin que la population puisse adhérer à une autre vision du développement économique local et s'approprier ce changement du monde. Ces actions dénommées « terre de science, terre de lecture… » sont soutenues par l'État et les collectivités. Elles

offrent des tribunes aux chercheurs et universitaires par exemple au Collège de France.

Le CESE recommande des actions de sensibilisation pour anticiper une meilleure association des citoyens lors des possibles concertations, pour organiser le partage de la connaissance et de développer de façon volontariste la nécessaire culture scientifique grâce à la coopération de l'État, des collectivités et du monde scientifique, sous le pilotage des différents ministères affiliés à ces organismes.

V - LA CONCERTATION : LES COÛTS, LES COMPENSATIONS ET LES BÉNÉFICES

Un consensus existe sur le constat que la concertation est bénéfique à l'économie générale des projets qui deviendraient, sinon moins chers, du moins plus robustes et produiraient plus d'effets positifs. Cette considération ne doit cependant pas conduire à éluder la question des coûts à la fois des processus de concertation, des compensations ou des procédures d'accompagnement des projets.

A - LE COÛT DE LA CONCERTATION

Plusieurs auditionnés se sont refusés à se montrer trop précis sur les coûts et les bénéfices de la concertation. Ils incitent généralement à replacer ces coûts dans un contexte plus global de coûts d'études qui, pour un projet d'envergure, sont toujours importants.

La concertation a un coût mais permet également d'en éviter certains qui peuvent être préjudiciables comme l'allongement des délais du fait de contentieux ou de blocages, voire l'arrêt du projet. Elle permet aussi parfois d'éviter des erreurs très coûteuses. Certains aménageurs s'inquiètent de la dérive des coûts de compensation, résultant de la concertation menée en amont du lancement, ou en débat public, puis dans les phases de mise au point du projet.

Les associations de défense de l'environnement et les Organisations non-gouvernementales (ONG) insistent de leur côté sur les coûts que représente une participation bénévole.

Le CESE recommande que les maîtres d'ouvrage intègrent l'ensemble des coûts de concertation dès l'émergence du projet (les siens et ceux des autres parties prenantes).

Quelques maîtres d'ouvrage ont donné des fourchettes de mesures d'accompagnement qui se situent entre 1 et 10 % du budget du projet.

Le CESE recommande qu'un retour d'expériences sur les 20 procédures Grand Chantier sur des territoires soit réalisé notamment sous l'angle des apports économiques par la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale.

B - LES COMPENSATIONS DES IMPACTS ET L'ACCOMPAGNEMENT DES PROJETS

Le terme de compensation est parfois assimilé à des formes « d'achat de l'acceptabilité » et de dévoiement du débat public. Pour beaucoup c'est une question à n'aborder qu'en dernier ressort dans les processus de concertation.

Plusieurs intervenants se réfèrent ainsi au triptyque utilisé en ce qui concerne les impacts environnementaux : éviter d'abord, réduire autant que possible, compenser ce qui ne peut être évité.

Les compensations peuvent être de différentes natures. Elles sont nécessairement liées aux projets et à ses impacts.

On distingue deux réalités bien différentes en matière de compensation :

- celle qui compense ou répare des impacts environnementaux (impact sur la biodiversité par exemple) et des nuisances (bruit par exemple) directement liés à l'implantation d'un projet. Elle fait généralement l'objet d'un encadrement juridique et pose fréquemment des questions d'expertise pluraliste ;
- celle qui est de l'ordre de l'accompagnement de la mise en œuvre des projets qui vise à prendre en compte les impacts économiques sur le territoire d'accueil notamment en terme d'emploi, de formation, de création d'activités de court terme ou de déclin d'activités à la fin du chantier, d'achats, et aussi d'implantation d'activités induites par le processus comme ce fut le cas dans l'exemple développé plus haut, par Charles Stirnweiss.

Ces deux questions peuvent être abordées dans les concertations à diverses étapes. La transparence et l'évaluation des actions engagées sont à valoriser.

Il est important que les parties prenantes locales soient en mesure de s'approprier ces démarches notamment par le biais d'études préalables, d'études conjointes ou disjointes puis de démarches de suivi-évaluation. Dans ce sens, les parties prenantes locales peuvent également être soutenues par l'apport d'expertise externe mise à leur service.

Dans certains cas, les compensations écologiques, prévues par la loi, peuvent consister en l'achat de terrains au titre de la perte de biodiversité, tout en respectant les différents usages des terres.

Parmi les outils disponibles au Danemark, les innovations en matière d'investissement participatif sont des atouts autant que des moyens de diffuser une culture d'association des citoyens aux projets d'intérêt public.

Dans le cadre de la loi « Bataille », I. - L'article 43 de la loi de finances pour 2000 (n° 99-1172 du 30 décembre 1999) est complété par un alinéa V ainsi rédigé :

« V. - Il est créé trois taxes additionnelles à la taxe sur les installations nucléaires de base. Le montant de ces taxes additionnelles, dites respectivement de « recherche », « d'accompagnement » et de « diffusion technologique », est déterminé, selon chaque catégorie d'installations, par application d'un coefficient multiplicateur à une somme forfaitaire. Les coefficients sont fixés par décret en Conseil d'Etat après avis des conseils généraux concernés et des groupements d'intérêt public définis à l'article L. 542-11 du code de l'environnement pour ce qui concerne les taxes dites d'accompagnement et de diffusion technologique, dans les limites indiquées dans le tableau ci-dessous et des besoins de financement, en fonction des quantités et de la toxicité des colis de déchets radioactifs produits et à produire ne pouvant pas être stockés en surface ou en faible profondeur que peut produire chaque catégorie d'installations. »

Le CESE propose de poursuivre une réflexion, qui pourrait être réalisée par le Commissariat général à la stratégie et à la prospective, sur la création d'un fonds de dotation locale à l'image des conventions de revitalisation des territoires pour les gros projets (gouvernance claire dès le début, fléchage des moyens en lien avec le projet et les enjeux du territoire d'implantation, réalisation d'un suivi, archivage à prévoir…) avec un co-pilotage État, collectivités, maître d'ouvrage.

Michel Leblay propose de mieux associer les citoyens en leur donnant de la lisibilité sur le projet jusqu'à une participation financière dans le projet.

Le CESE recommande qu'une étude soit menée par l'AFB, sous l'égide du Commissariat général à la stratégie et à la Prospective, pour proposer des financements associant davantage les épargnants, les banques restant toutefois en première ligne pour assumer les risques inhérents à des projets longs.

Damien Mouchague a rappelé que la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, dite loi Voynet avait pour objectif une démocratie plus participative et un développement plus durable (soutenable) et harmonieux en enrichissant ou en précisant le droit français, par exemple :

- les Schémas régionaux d'aménagement et de développement (durable) du territoire (SRADDT) ;
- les Schémas de services collectifs (SSC) ;
- le profil environnemental régional ;
- les Directives territoriales d'aménagement (DTA).

Elle crée les conseils de développement, qui s'organisent librement sur des territoires intercommunaux. Ils regroupent des acteurs de la société civile. Elle complète les textes existants sur la décentralisation, l'urbanisme et le droit de l'environnement.

Les porteurs de dispositifs de concertation insistent de leur côté sur l'intérêt de les adapter aux enjeux et de veiller à ne pas « rendre routinier » ou bureaucratiser des dispositifs susceptibles de favoriser l'innovation sociale. Ils sont donc soucieux de préserver la capacité d'innovation en termes de procédures et de contenu.

Nestar Florus explique que la procédure grands chantiers a été instaurée par l'État pour accompagner les gros projets. Cette labellisation Grand chantier est demandée par le maître d'ouvrage, qui prend ainsi l'engagement sur une méthode de travail sur le territoire concerné et impacté par le projet d'intérêt national. Un pourcentage de l'investissement est alloué aux territoires concernés qui ont un « droit de tirage » et non pas un droit à subventions.

La procédure « Grand chantier » prévoit dès son lancement des thématiques précises à traiter dans le cadre de l'accompagnement qui viennent souvent compléter les politiques publiques de l'État ou des collectivités concernées comme par exemple la formation à l'adaptation des compétences pour développer l'emploi local. Concernant le projet d'EPR de Flamanville, il y a 2 850 emplois directs hors maître d'ouvrage sur le site. Des actions de formations aux emplois proposés ont été déployées mais aucune adaptation à l'après emploi du grand chantier et la reconversion des salariés n'a été prévue et n'est donc pas éligible au droit de tirage.

Le CESE recommande l'élaboration d'un programme d'accompagnement, dès la présentation du projet soumis à concertation. Cette proposition pourrait s'appliquer aux projets même en dehors des procédures grand chantier à partir d'un certain seuil à définir. Ce plan développe la gouvernance associée avec des thématiques en adéquation avec le territoire et l'impact actuel et futur du projet en s'appuyant sur le retour d'expérience. Il évalue l'impact économique, social et environnemental du projet.

Illustration

Dans le cadre du grand chantier de Flamanville, un Programme d'accompagnement du projet (PAP) a été mis en place et des moyens financiers ont été alloués par le maître d'ouvrage. Une coordination a été organisée par l'État sous l'égide d'un sous-préfet préfigurateur puis coordonnateur de tous les projets en matière d'énergie sur ce territoire pour recueillir toutes les propositions de projets ayant des objectifs de développement durable avec les trois piliers économique, social et environnemental. 58 opérations de développement local durable ont été validées. Des ajustements dans la durée ont été décidés comme par exemple l'extension de bâtiments d'une école avec des critères développement durable a été annulée car les effectifs scolaires ont diminué et le besoin n'était plus avéré. Le comité de pilotage veille à la pertinence des projets proposé dans la durée. Le comité de pilotage n'attribue pas

des subventions mais ouvre un droit de tirage si le projet est éligible. Cela permet de responsabiliser l'ensemble des parties prenantes.

Ce programme d'accompagnement du projet est intéressant car il structure la démarche, permet d'anticiper et de coordonner les propositions d'accompagnement et les acteurs. C'est une mobilisation des territoires nécessaire pour une optimisation des retombées économiques.

Le CESE recommande la transparence sur les compensations et sur les modalités d'attribution. Il propose d'étudier l'idée de création d'un fonds commun au niveau le plus adéquat avec un périmètre précis (intercommunal ou conseil de développement notamment). Ses objectifs devraient être liés au projet et définis lors de l'élaboration par exemple d'une directive territoriale d'aménagement ou d'un programme d'accompagnement des projets. Cette analyse pourrait être réalisée par le Commissariat général à la stratégie et à la prospective ou la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale.

C - LA CONCERTATION SOURCE D'INNOVATIONS COLLECTIVES

Le Danemark a mis en place un département ministériel dédié et un guichet unique permettant d'obtenir les autorisations. Le rôle facilitateur de l'État dans la réalisation des projets paraît singulier au regard des autres pays européens ; en outre, s'agissant des projets d'installation de production d'énergie, le transporteur public danois d'énergie est associé tout au long du projet et prend en charge les études de raccordement. Cette organisation est sûrement un facteur de réussite des projets.

Le CESE propose d'insérer dans les appels d'offre et les appels à manifestation d'intérêt des recommandations de concertation et de suivi.

Myriam Cau souligne la nécessité de mettre en place un processus clair, de qualité, défini à l'avance en précisant les attentes, les règles du jeu en toute transparence. Cette démarche a une véritable valeur ajoutée avec des citoyens « outillés » et écoutés qui peuvent également demander des expertises complémentaires. Le débat public n'a pas vocation à décider mais il éclaire et enrichit le projet.

Le CESE recommande qu'une analyse de ces récentes actions de concertation territoriale soit faite afin d'en tirer les leçons et bonnes pratiques. Ce travail pourrait faire l'objet d'un futur rapport ou d'un avis réalisé par le CESE ou d'une étude par la CNDP ou des instances de recherche dédiées comme le GIS Démocratie et Participation.

Pour Antoine Héron, la puissance de l'innovation participative existe chez chaque citoyen, encore faut-il lui permettre de s'exprimer.

La concertation peut permettre de définir des thématiques de travail à des stades différents. Des conventions précisant les rôles et missions de chaque partie prenante, selon ses compétences, ses choix décidés au plus haut niveau de chaque organisation, depuis la conception de la commande jusqu'aux attendus et réciprocité des diverses acteurs doivent être négociées sur la durée. À partir d'un exemple de LGV, Dominique Aribert pointe la nécessité des échanges et des débats pour définir les thèmes de collaboration comme par exemple : la protection de l'environnement, la forêt, la pêche, la conservation d'espaces naturels ou l'avifaune en précisant les organisations contributrices. Dans ce cadre une convention sur la durée de la concession a été négociée. Un comité de pilotage et de coordination pour l'accompagnement du projet en matière d'environnement est vite apparu légitime et permet de placer l'environnement comme un enjeu commun. Les mesures d'accompagnement servent ainsi à tout le territoire.

Le CESE propose que la réalisation d'un processus de concertation et la mise en œuvre de formation des acteurs au débat soient retenues comme préalables à l'octroi d'aides publiques éventuelles. Cette conditionnalité pourrait être vérifiée par les Chambres régionales des Comptes, voire la Cour des Comptes.

Dans le cadre de projets soumis à la Délégation de service public (DSP) la compensation financière est exclue mais les actions d'accompagnement sont possibles comme par exemple la sensibilisation de personnel bénéficiaires des services pour faire évoluer les comportements des usages finaux.

Le CESE demande que des réflexions soient engagées par le Commissariat général à la stratégie et à la prospective sur les compensations, pour faire évoluer : le pourcentage d'achats locaux, le pourcentage d'embauches locales au regard des obligations de concurrence de la règlementation européenne, de formations locales… pour assurer des retombées sur le territoire du projet.

D - DÉFRAYER OU NON LES PARTICIPANTS AUX RÉUNIONS DE CONCERTATION

La disponibilité ou les frais engagés pose pour certaines parties prenantes la question d'une éventuelle indemnisation. Certains aménageurs comme RFF ou des instances locales de concertation n'hésitent plus à indemniser certaines participations citoyennes sous des formes monétaires ou autres (visite de chantiers…) pour encourager la participation d'une diversité de citoyens.

Certaines formes de participation « sollicitées » peuvent faire l'objet d'une indemnisation ou une prise en charge des frais de déplacement comme pour les participations aux conférences citoyennes.

Si l'indemnisation des participants au débat public n'est pas une finalité, certains Conseils régionaux indemnisent (selon Myriam Cau) les citoyens membres de conférence des citoyens et remboursent les frais de déplacement. Ceci se fait dans le cadre d'une charte éthique signée par chaque membre. Un garant est nommé avec une lettre de mission précisant son rôle pour donner accès à la parole, signaler les manquements, canaliser les débordements et remettre un rapport d'évaluation au maître d'ouvrage qui a lancé la concertation.

Illustration

En 2007, la communauté urbaine de Bordeaux a renforcé l'indépendance de son conseil de développement en nommant à sa tête un président issu de la société civile, lui offrant la possibilité de s'autosaisir de sujets. Le conseil a été ouvert à des membres de « corps intermédiaires » puis en 2011, a permis l'entrée de personnes tirées au sort dans des catégories socio professionnelles peu représentées comme les jeunes, les chômeurs…

Différents débats d'enjeux métropolitains sur l'opportunité de projets ont été engagés en partenariat avec la presse locale comme la place du sport, le développement durable dans l'agglomération, le mode de gestion des services publics des transports ou la gestion de l'eau en régie.

Afin d'avoir une bonne représentativité dans les conseils de développement, des jurys ont été installés sur la base de trois collèges : un jury citoyens, un jury d'association porteur d'intérêt et un jury d'élus.

Aucune collectivité n'est allée aussi loin que l'office de consultation du Canada où la nomination des membres est validée par 3/5ème de l'assemblée élue.

Le conseil de développement a désigné un garant pour chaque jury et en conclusion, les trois jurys discutent de la décision qui sera proposée selon un protocole clair et précis.

Le jury de citoyens du conseil de développement de la communauté urbaine de Bordeaux a été calqué sur les modèles danois ou britannique avec un panel de citoyens représentatifs. Ses membres sont formés, préalablement au débat et pendant trois week-ends, aux enjeux et à la délibération. Ils bénéficient par ailleurs d'auditions pour creuser divers aspects. Ils sont rétribués en toute transparence, à hauteur de leur salaire, ou dans d'autres conseils selon des barèmes proches de ceux des jurys d'assises (ou sur la base du Salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) en Poitou-Charentes).

Dans le cadre du logement social, Catherine Hlusko a signalé que des congés de représentation sont organisés. Cinq associations nationales représentatives et 20 % à des indépendants ont une véritable place dans les instances de gouvernance. Ils sont rétribués pour cette mission.

CONCLUSION

Promouvoir l'esprit d'entreprendre et créer les conditions de la confiance pour innover, pour transformer nos repères historiques et culturels en atouts, tel est l'objectif de la concertation entre les parties prenantes sur un territoire autour d'un projet.

Se remettre en question pour s'adapter, développer les coopérations et les synergies entre tous les acteurs de la vie locale et nationale, au profit d'un développement industriel, social, économique et environnemental durable et harmonieux, c'est aussi un état d'esprit, un comportement.

Partager une vision, un objectif, et laisser les marges de manœuvre au bon niveau, responsabiliser les acteurs locaux qui seuls sauront trouver les solutions adaptées à leur « écosystème », est une autre façon de parler de l'intérêt général et des intérêts généraux particuliers.

Au-delà des procédures, des réglementations et des différentes expériences étudiées à l'occasion de cet avis, la question qui se pose est celle de l'état d'esprit qui règne dans notre pays. Ces recommandations sont l'occasion de débattre et de réfléchir ensemble, de prendre conscience individuellement et collectivement, qu'il est souvent plus facile de réagir négativement à une nouvelle idée plutôt que de chercher comment la rendre possible.

Arrêtons de répondre « oui mais ». Apprenons à dire « oui et ».

Pour y parvenir, il convient de renforcer la confiance entre les parties prenantes. Cela permettrait d'effacer les peurs irraisonnées, d'améliorer les projets et de préparer l'avenir dans un esprit de développement durable.

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

1. Pratiques encouragées par le CESE

Cadre de la concertation

1) Le CESE recommande que les maîtres d'ouvrages engagent la concertation le plus en amont possible des projets.

2) Le CESE recommande une approche territoriale des projets, sur un périmètre pertinent en favorisant l'approche inter collectivités.

3) Le CESE recommande d'adapter la concertation au contexte, à la taille des projets et aux objectifs poursuivis tout en utilisant différentes méthodes innovantes d'intelligence collective : théâtre de rue, forum citoyens, World café… et d'intégrer l'usage d'internet.

4) Le CESE recommande d'associer les diverses parties prenantes au choix des études et des expertises, à leur réalisation et à leur suivi.

5) Le CESE recommande que les maîtres d'ouvrage intègrent l'ensemble des coûts de concertation dès l'émergence du projet (les siens et ceux des autres parties prenantes).

Information et communication

6) Le CESE recommande de favoriser la relation directe avec les citoyens, en tenant, par exemple des permanences en mairie ou dans les lieux de proximité avec la population plutôt que systématiser les grands débats. Ces échanges devraient être soutenus par l'Association des Maires de France.

7) Le CESE recommande aux maîtres d'ouvrage de déployer des démarches d'apprentissage réciproque et de partage d'expériences avec les parties prenantes comme par exemple les visites de site, la consultation sur pièces et sur place, et favoriser la rencontre entre homologues de territoires différents.

2. Recommandations et propositions d'action

Instances et compétences

1) Dans tous les cas de concertation, le CESE recommande que le décideur rende compte de ses choix et que le participant aux processus de concertation sache que son point de vue a été considéré.

2) Le CESE recommande de revoir la loi concernant les débats publics et d'ouvrir la possibilité de lier des dossiers connexes.

3) Le CESE retient notamment l'éventuel élargissement du rôle de la CNDP en tant que centre de ressources et de capitalisation des expériences françaises en matière de concertation (archivage, pédagogie, information…).

4) Le CESE demande d'étudier quelle instance existante pourrait proposer une ingénierie de suivi et d'accompagnement des projets de petites communes. Le Centre national de la fonction publique territoriale ou des associations d'élus pourraient être en charge de cette mission.

5) Le CESE recommande l'élaboration d'un programme d'accompagnement, dès la présentation du projet soumis à concertation. Cette proposition pourrait s'appliquer aux projets même en dehors des procédures Grand Chantier mais à partir d'un certain seuil à définir. Ce plan développe la gouvernance associée avec des thématiques en adéquation avec le territoire et l'impact actuel et futur du projet en s'appuyant sur le retour d'expériences. Il évalue l'impact économique, social et environnemental du projet.

6) Le CESE recommande que chaque instance (promoteur d'une concertation) mette en place un dispositif d'évaluation des concertations engagées, avec ses ressources propres ou avec un appui externe selon les situations.

Les outils

7) Le CESE recommande l'élaboration d'une « charte de la concertation » par le maître d'ouvrage qui rappelle les principes généraux : transparence et concertation dès la genèse du projet, représentativité des instances mises en place, information, formation, explication claire du projet dans son contexte, respect des acteurs, propositions de solutions alternatives, étapes et calendrier souhaitables jusqu'à la décision, en s'inspirant, si besoin, de bonnes pratiques qui pourraient être collectées par la CNDP ou autres organismes existants à définir.

8) Le CESE propose qu'une étude soit menée, sous l'égide du Commissariat général à la stratégie et à la prospective, par l'AFB pour proposer des financements associant davantage les épargnants, les banques restant toutefois en première ligne pour assumer les risques inhérents à des projets longs ;

9) Le CESE préconise de développer les recherches et les expérimentations sur le lien TIC/Concertation.

10) Le CESE propose d'insérer dans les appels d'offre et les appels à manifestation d'intérêt des recommandations de concertation et de suivi.

11) Le CESE propose que la réalisation d'un processus de concertation et la mise en œuvre de formation des acteurs au débat soient retenues comme préalables à l'octroi d'aides publiques éventuelles. Cette conditionnalité pourrait être vérifiée par les Chambres régionales des Comptes, voire la Cour des Comptes.

La formation et éducation à la concertation

12) Le CESE recommande la formation des divers acteurs de la concertation : maîtres d'ouvrage, représentants de collectivités, représentants de l'État, des citoyens concernés par le projet…

Il propose des formations communes permettant un brassage des cultures et une prise de conscience de cette nouvelle citoyenneté.

Dans la perspective d'une large irrigation de ces pratiques dans les organisations, le CESE recommande aux maîtres d'ouvrage d'assurer la diffusion des techniques de concertation auprès des chefs de projet, des pilotes stratégiques et opérationnels ainsi qu'auprès des commanditaires.

Dans tous les cas, il convient de prévoir au budget les coûts des formations nécessaires à l'ensemble des parties prenantes concernées.

13) Le CESE recommande d'intégrer la dimension concertation dans les cursus et diplômes universitaires sous l'impulsion du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche.

Ces dispositions concerneront non seulement les formations de gestion et de management de projet, mais aussi les formations d'ingénieurs dans lesquelles l'enjeu de la concertation est trop souvent sacrifié à une approche positive de la connaissance.

14) Le CESE recommande des programmes de sensibilisation, d'éducation aux grands enjeux et méthodes de concertation pour les élus et les services de l'État via les associations d'élus et les organismes de formation continue et notamment dans la droite ligne des actions engagées par le CNFPT comme par exemple en Pays de la Loire « du développement durable au principe de participation ».

15) Le CESE recommande des actions sensibilisation pour anticiper une meilleure association des citoyens lors des possibles concertations, pour organiser le partage de la connaissance et de développer de façon volontariste la nécessaire culture scientifique grâce à la coopération de l'État, des collectivités et du monde scientifique sous le pilotage des différents ministères affiliés à ces organismes.

La compensation

16) Le CESE recommande la transparence sur les compensations et sur les modalités pour en décider l'attribution. Il propose d'étudier l'idée de création d'un fonds commun au niveau le plus adéquat avec un périmètre précis (intercommunal ou conseil de développement notamment). Ses objectifs devraient être liés au projet et définis lors de l'élaboration par exemple d'une directive territoriale d'aménagement ou d'un programme d'accompagnement des projets. Cette analyse pourrait être réalisée par le Commissariat général à la stratégie et à la prospective ou la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale.

17) Le CESE propose de poursuivre une réflexion, qui pourrait être réalisée par le Commissariat général à la stratégie et à la prospective, sur la création d'un fonds de dotation locale à l'image des conventions de revitalisation des territoires pour les gros projets (gouvernance claire dès le début, fléchage des moyens en lien avec le projet et les enjeux du territoire d'implantation, réalisation d'un suivi, archivage à prévoir…) avec un co-pilotage État, collectivités, maître d'ouvrage.

18) Le CESE demande que des réflexions soient engagées par le Commissariat général à la stratégie et à la prospective sur les compensations pour faire évoluer : le pourcentage d'achats locaux, le pourcentage d'embauches locales au regard des obligations de concurrence de la règlementation européenne, de formations locale pour assurer des retombées sur le territoire du projet.

Les retours d'expérience, recherches et évaluations

19) Le CESE recommande qu'un retour d'expériences sur les 20 procédures Grand Chantier sur des territoires soit réalisé notamment sous l'angle des apports économiques par la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale.

20) Le CESE recommande qu'une analyse de ces récentes actions de concertation territoriale soit faite afin d'en tirer les leçons et bonnes pratiques. Ce travail pourrait faire l'objet d'un futur rapport ou d'un avis réalisé par le CESE ou d'une étude par la CNDP ou des instances de recherche dédiées comme le GIS Démocratie et Participation.

ANNEXES

Annexe n°1 : composition de la section à la date du vote

✓ **Président** : Jean-Louis Schilansky
✓ **Vice-présidents** : André Leclercq et Isabelle de Kerviler

Agriculture
✓ Dominique Barreau
✓ Daniel Grémillet

Artisanat
✓ Jean-Pierre Crouzet

Associations
✓ André Leclercq

CFDT
✓ Monique Boutrand
✓ François Honoré
✓ Yves Legrain

CFE-CGC
✓ Gabriel Artéro

CFTC
✓ Agnès Courtoux

CGT
✓ Maryse Dumas
✓ Marie-José Kotlicki

CGT-FO
✓ Andrée Thomas
✓ Jacky Chorin

Coopération
✓ Amélie Rafael

Entreprises
✓ Françoise Frisch
✓ Renée Ingelaere
✓ Patrick Bailly
✓ Gontran Lejeune
✓ Jean-Louis Schilansky

Environnement et nature
✓ Anne de Bethencourt
✓ Pénélope Vincent-Sweet

Mutualité
✓ Jean-Pierre Davant ;

Outre-mer
✓ Patrick Galénon

Personnalités qualifiées
✓ Laurence Hézard
✓ Isabelle de Kerviler
✓ Jean-Pierre Frémont
✓ Alain Obadia

UNAF
✓ Aminata Koné
✓ Paul de Viguerie

UNSA
✓ Luc Bérille

Annexe n°2 : liste des personnalités auditionnées et rencontrées

✓ Mme Laurence Monnoyer-Smith,
vice-présidente de la Commission nationale du débat public (CNDP)

✓ Mme Charlotte Halpern,
chercheure à la Fondation nationale des Sciences Politiques de Paris

✓ M. Rémy Dorval,
président de la Fabrique de la Cité, accompagné de Mme Nathalie Martin Sorvillo, directrice de la Fabrique de la Cité

✓ M. Charles Stirnweiss,
président du Syndicat mixte de transport et de traitement des déchets ménagers de Moselle-Est (SYDEME)

✓ M. Jean-Marc Dziedzicki, responsable de l'unité concertation et débat public à Réseau ferré de France (RFF)

✓ M. Jean Mourot,
responsable des études de trafics économiques et socio-économiques à Lyon-Turin ferroviaires (LTF)

✓ Charline Diot-Labuset,
chargée de projets démocratie et gouvernance à la Fondation Nicolas Hulot

✓ Florence Denier-Pasquier,
membre du CESE, vice-présidente de France Nature Environnement

✓ Mme Dorothée Benoit Browaeys,
déléguée générale de VivAgora

✓ Mme Judith Ferrando Y Puig,
membre fondatrice de l'Institut de la concertation

Les rapporteures ont, par ailleurs, rencontré en entretien individuel les personnes suivantes :

✓ François Ailleret,
membre du CESE, personnalité associée

✓ Dominique Aribert,
directrice du pôle Conservation de la nature à la Ligue de Protection des Oiseaux

✓ Gabriel Artero,
membre du CESE, représentant CFE-CGC

✓ David Augeix,
chef de projet, EDF Energies nouvelles

✓ Jean Bergougnoux,
ancien président de Commissions particulières du débat public

✓ Monique Boutrand,
membre du CESE, représentant CFDT

✓ Myriam Cau,
vice-présidente chargée du Développement durable, de la démocratie participative et de l'évaluation au Conseil régional Nord Pas de Calais

✓ Catherine Chabaud,
membre du CESE, personnalité qualifiée

✓ Jacky Chorin,
membre du CESE, représentant FO

✓ Agnès Courtoux,
membre du CESE, représentant CFTC

✓ Laurence de Carlo,
professeure à l'ESSEC *business School* et garante de diverses concertations

✓ Jean-Paul Delevoye,
président du CESE

✓ Anne-Marie Ducroux,
membre du CESE, Présidente de la section de l'environnement

✓ Maryse Dumas,
membre du CESE, représentant CGT

✓ Alain Feretti,
membre du CESE, représentant UNAF

✓ Thierry Gissinger,
responsable programme à la Fondation de France

✓ Pierre-Yves Guiheneuf,
ancien garant et animateur

✓ Daniel Gremillet,
membre du CESE, représentant assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), président de la Chambre d'agriculture des Vosges

✓ Antoine Heron,
président de l'Innovation citoyenne et développement durable

✓ Catherine Hluszko,
chef de mission RSE à l'Union sociale pour l'habitat

✓ Isabelle de Kerviler,
membre du CESE, personnalité qualifiée

✓ Anne Konitz,
déléguée à la communication et au mécénat au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres

✓ David Landier,
directeur du département concertation et environnement Développement et ingénierie, RTE

✓ Michel Leblay,
agriculteur, fondateur du groupe Energéquitable

✓ Christian Leyrit,
président de la Commission nationale du débat public

✓ Jean-Alain Mariotti,
membre CESE, président section de l'aménagement durable des territoires

✓ Georges Mercadal,
ancien vice-président de la Commission nationale du débat public

✓ Damien Mouchague,
Conseil de développement Durable, Communauté urbaine de Bordeaux

✓ Elsa Mouras,
adjointe mission Démocratie locale Mairie de Paris, direction des usagers, des citoyens et des territoires

✓ Florus Nestar,
sous-préfet, directeur de Projet auprès du préfet de la Manche, coordonnateur du Grand chantier de l'EPR de Flamanville

✓ Alain Obadia,
membre du CESE, personnalité qualifiée

✓ Bertrand Pancher,
député de la Meuse, président de l'association Décider ensemble

✓ Dominique Peignoux, Monique Dumont, Anne de Lannurien,
membres de l'Association de défense des sites classés de la terrasse de Saint-Germain-en-Laye et des bords de Seine du Mesnil-le-Roi, projet autoroute A14

✓ Sean Pearson,
EDF Énergies nouvelles Grande Bretagne

✓ Luc Picot,
directeur de l'association Décider ensemble

✓ Pascal Roger,
directeur de la stratégie et des partenariats, GDF Suez COFELY

✓ Nicolas Vuillier,
président de l'Union nationale des producteurs de granulats et directeur de développement durable à Italcementi Group France-Belgique

✓ Isabelle Videlaine,
déléguée développement durable de l'Union nationale des industries de carrières et matériaux de construction (UNICEM).

Le président, les rapporteurs et l'ensemble des membres de la section des activités économiques remercient vivement toutes ces personnes pour leur précieuse contribution à cet avis.

Mmes Fargevieille et Hézard, rapporteurs, tiennent particulièrement à exprimer leur gratitude aux experts qui les ont accompagnées : Mathieu Brugidou, Arthur Jobert, Vianney de Lavernée, Mikaela Rambali, et à Ozgul Guncu, attachée du groupe des personnalités qualifiées.

Annexe n°3 : liste des sigles

BAPE	: Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (instance du Canada)
CCNE	: Comité consultatif national de l'éthique
CESE	: Comité économique et social européen
CESE	: Conseil économique, social et environnemental
CESER	: Conseil économique, social et environnemental régional
CGSP	: Commissariat général à la stratégie et à la prospective
CIGEO	: Centre industriel de stockage géologique
CLI	: Commissions locales d'information
CNDP	: Commission nationale du débat public
CNFPT	: Centre national de la fonction publique territoriale
DATAR	: Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale
DSP	: Délégation de service public
DTA	: Directives territoriales d'aménagement
HCB	: Haut conseil des biotechnologies
HLM	: Habitation à loyer modéré
ISO	: *International organization for standardization*
ONG	: Organisation non-gouvernementale
OPCA	: Organismes paritaires collecteurs agréés
OPECST	: Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques
NTIC	: Nouvelles technologies de l'information et de la communication
PAP	: Programme d'accompagnement du projet
RFF	: Réseau ferré de France
SMIC	: Salaire minimum interprofessionnel de croissance
SRADDT	: Schémas régionaux d'aménagement et de développement (durable) du territoire
SRU	: Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain
SSC	: Schémas de services collectifs
SYDEME	: Syndicat mixte de transport et de traitement des déchets ménagers de Moselle-Est

Annexe n°4 : historique de la concertation et du débat public

➢ **Loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature :**
Cette loi prévoit la réalisation d'études d'impact (EI) préalables à certains aménagements ou ouvrages. Avec l'instauration de l'étude d'impact, le public mais également le Maitre d'ouvrage et les services instructeurs peuvent prendre conscience des conséquences des projets sur l'environnement.

➢ **Loi n°83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement**

➢ **Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement durable en 1992 :**
Il est déclaré dans son principe 10 que « la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens, au niveau qui convient ».

➢ **Circulaire « Bianco » du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures :**
Mise en place d'un débat public de manière expérimentale pour le projet LGV Rhin-Rhône.

➢ **Loi n°95-101 du 2 février 1995, relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite loi « Barnier » :**
Cette loi énonce les principes généraux du droit de l'environnement dont le principe de participation et crée la CNDP.

➢ **Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 :**
Ce texte international pose les principes de l'accès à l'information et de la participation du public aux décisions relatives à des activités particulières (art.6), à l'élaboration de plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement (art.7), et la participation durant la phase d'élaboration de dispositions réglementaires et/ou d'instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale (art.8).

➢ **Loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité :**
La CNDP devient une autorité administrative indépendante. La loi élargit aussi les compétences et possibilités de saisine de la CNDP, c'est à partir de là que le débat public va réellement se développer en France (multiplication du nombre de projets faisant l'objet d'un débat public).

➢ 2005 - Charte de l'environnement :
Elle donne une valeur constitutionnelle à la participation du public à l'élaboration des projets mais également à l'élaboration des décisions publiques.

➢ 2009 - Loi n°2009-967 du 3 aout 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (dite Grenelle 1) :
Cette loi a modifié les dispositions relatives à la concertation et la gouvernance.

➢2010 - Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi Grenelle 2 :
Possibilité de mise en place d'un garant dans le cas d'une concertation adaptée et dans la concertation post débat public.

➢2013 - Expérimentation relative à la mise en œuvre du principe de participation du public du 1er janvier au 24 octobre 2014
Disponible sur le lien suivant :
http://www.debatpublic.fr/docs/pdf/experimentation-principe-de-participation-du-public-2014.pdf.

Annexe n°5 : travaux des CESER relatifs à la concertation *(certains travaux ne portant pas spécifiquement sur la concertation mais abordent des cas concrets d'expérience en leur sein)*

2000 : Les Conseils de développement (Poitou-Charentes)

2002 : La mise en place des conseils de développement : replacer le citoyen au cœur de la cohésion territoriale (Bourgogne)

2003 : Quelle organisation des territoires ? (Pays de la Loire)

2006 : La démocratie locale participative en Haute-Normandie

2006 : La démocratie participative en question (Languedoc-Roussillon)

2006 : Les conseils de développement dans la société civile organisée (Rhône-Alpes)

2006 : Organiser la représentation de la société civile pour promouvoir la démocratie participative (Nord-Pas de Calais)

2007 : De la démocratie participative à la participation démocratique : le rôle du CES de Bretagne dans la démocratie régionale

2007 : Promouvoir les Pays en Picardie

2007 : Retour d'expérience sur quelques grandes mutations et restructurations économiques (Bretagne)

2007 : Science et société : quelle appropriation par la société civile ? Éléments pour un débat (Rhône-Alpes)

2009 : Énergies marines : À nous de jouer ! (Bretagne)

2009 : Évaluation de la politique régionale en faveur de la démocratie participative (Rhône-Alpes)

2009 : Le maintien et l'accueil des entreprises en Limousin, facteurs de dynamisation des territoires (Limousin)

2009 : Le mépris de la concertation (Aquitaine)

2009 : Le rôle des associations en faveur de la dynamisation des territoires (Limousin)

2009 : Les Conseils de développement en Basse Normandie

2010 : La vie associative en Rhône-Alpes : un monde associatif dynamique partie prenante d'une démocratie participative

2010 : Pouvoirs et démocratie en Bretagne à l'épreuve du changement climatique

2011 : Actes de la conférence régionale permanente des partenaires pour la prévention de l'exclusion (Rhône-Alpes)

2011 : Marées vertes en Bretagne : Pour un diagnostic partagé garant d'une action efficace

2011 : Pour un management territorial en Rhône-Alpes : quelle dynamique de projets structurant l'aménagement du territoire

2012 : L'appropriation sociale et mise en débat des sciences et technologies en Bretagne : Une approche prospective

2012 : Vers une nouvelle étape pour les politiques territoriales de la région Centre

2013 : L'engagement citoyen des jeunes : un enjeu pour tous (Rhône-Alpes)

2013 : Le dialogue social territorial (Bourgogne)

2013 : Les services au public en Rhône-Alpes : innover pour répondre aux besoins d'intérêt général

2013 : Pour un nouveau modèle de coopération internationale (Rhône-Alpes) *(cette contribution, qui s'intéresse notamment à une meilleure prise en compte des besoins de parties prenantes dans des projets de coopération, témoigne également d'une démarche de concertation conduite lors de son élaboration même, celle-ci s'étant effectué avec l'appui du CES du Bénin)*

2013 : Sur les chemins du mieux vivre des familles (Rhône-Alpes)

2013 : Une vision partagée du Dialogue social territorial (Poitou-Charentes)

Annexe n°5 : liste des références bibliographiques citées et liens utiles

Bronner G., 2013, *La démocratie des crédules*, PUF.

Callon, Lascoumes, Barthe, 2001, *Agir dans un monde incertain*, Seuil.

Fressoz J.-B, 2013, *L'apocalypse joyeuse, une histoire du risque technologique*, Seuil.

Fung A., 2003, *Recipes For Public Spheres : Eight Institutionnal Design Choices and Their Consequences, The Journal of Political Philosophy : Vol.11, N°3, 2003, pp. 338-367.*

Melot R., Torre A., 2012, *Conflits d'usage dans les espaces ruraux et périurbains*, Dossier, Économie Rurale, n° 332, Nov. - Dec.

Mermet, L., 2008, *Présentation du programme Concertation, Décision, Environnement.* http://www.concertationenvironnement.fr/documents/plaquettes/CDE_FR.pdf.

Avis du Conseil économique, social et environnemental :

Quelles missions et quelles organisations de l'État dans les territoires ? Rapporteure : Mme Jacqueline Doneddu, avis adopté le 22 novembre 2011.

Quels moyens et quelle gouvernance pour une gestion durable des océans ? Rapporteure : Mme Catherine Chabaud, avis adopté le 9 juillet 2013.

La réduction des inégalités territoriales : quelle politique nationale d'aménagement du territoire ? Rapporteur : M. Paul de Viguerie, avis adopté le 13 novembre 2013.

Liens utiles :

- Charte de la concertation du ministère de l'environnement de 1996 http://www.debatpublic.fr/docs/pdf/Charte_concertation_MATE.pdf
- Comité économique et social européen http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.home http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.civil-society
- Site internet de l'Observatoire de la Responsabilité Sociétale des Entreprises : http://www.orse.org/
- Site internet du GIS participation et démocratie http://www.participation-et-democratie.fr/

- Site internet de l'association Décider Ensemble http://www.deciderensemble.com/
- Site internet de la Commission Nationale du Débat Public : http://www.debatpublic.fr/
- Loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010 relative au Conseil économique, social et environnemental http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022402454
- Présentation de l'Office Parlementaire d'Évaluation des Choix Scientifiques et Technologiques (OPECST) http://www.senat.fr/opecst/presentation.html
- Loi n°83-609 du 8 juillet 1983 Portant Création d'une Délégation Parlementaire Dénommée Office Parlementaire d'évaluation Des Choix Scientifiques Et Technologiques http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000692488
- Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité http://www.debatpublic.fr/docs/pdf/loi_2002_02_27.pdf
- En savoir plus sur le rôle et missions de la CNDP : http://www.debatpublic.fr/cndp/role_missions.html
- Synthèse de l'IFOP sur le Comité consultatif national d'éthique http://www.ifop.com/media/pressdocument/665-1-document_file.pdf
- http://www.ccne-ethique.fr/fr

Documents en ligne :

- Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), Guide de La concertation en environnement http://www2.ademe.fr/servlet/getDoc?sort=-1&cid=96&m=3&id=79085&ref=&nocache=yes&p1=111
- « 10 années de recherches sur la concertation à l'ADEME » :
  - « La concertation en environnement : éclairage des sciences humaines et repères pratiques » ;
  - « La concertation vue par les acteurs environnementaux et les élus locaux : retour d'expériences ».

  http://www2.ademe.fr/servlet/getDoc?cid=96&m=3&id=79086&p1=30&ref=12441
- Fondation Nicolas Hulot, *Démocratie participative : guide des outils pour agir* http://think-tank.fnh.org/sites/default/files/documents/publications/publication_etat_deslieaux_democratie_participative.pdf

- France Nature Environnement, *Participer à la concertation et au débat public - Le cas des infrastructures de transport*, Guide d'aide à l'action à destination des associations de protection de la nature et de l'environnement (janvier 2012) http://www.fne.asso.fr/fr/participer-a-la-concertation-et-au-debat-public-le-cas-des-infrastructures-de-transport.html?cmp_id=170&news_id=12766&vID=879
- Rapport Douffiagues http://www.senat.fr/rap/l98-204/l98-2044.html
- Étude réalisée pour le compte de l'ADEME par Jean-Eudes Beuret et Anne Cadoret**,** *Retour d'expériences sur la concertation vue par les acteurs environnementaux et les élus locaux* http ://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCoQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww2.ademe.fr%2Fservlet%2FgetBin%3Fname%3D4F5EB316AD0A46DCEF8D9F0670428DC4_tomcatlocal1333724500165.pdf&ei=-ZHfUtCHDanE0QWD_YDQBw&usg=AFQjCNFkmNVVeeIYBuCEJ3IBGkTK_wrvFA&sig2=DnQj5r7x5e-F87nPlrVIIg&bvm=bv.59568121,d.d2k&cad=rja
- Bertrand Pancher, Rapport sur *La concertation au service de la démocratie environnementale* http://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&ved=0CDcQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.strategie.gouv.fr%2Fsystem%2Ffiles%2F2011.04.30-rapport_etape_pancher_gouvernance_environnementale_0.pdf&ei=BfbfUrOBHeTz0gWZ7oH4CQ&usg=AFQjCNH9Juw2M7PnkafrvM8NBoVfTrS5tg&sig2=9IzcFa0Sbkq84u9tBXUt4A&bvm=bv.59568121,d.bGE
- Observatoire de la Responsabilité Sociétale des Entreprises, 2010, *Guide L'engagement des entreprises avec les parties prenantes* http://www.orse.org/engagement_des_entreprises_avec_leurs_parties_prenantes-52-33.html
- World Business Council for Sustainable Development, 2012, *Empowering stakeholders*, *http://www.wbcsd.org/Pages/EDocument/EDocumentDetails.aspx?ID=15260&NoSearchContextKey=true*
- Commission Nationale du Débat Public, *Le cahier de méthodologie*, *http://www.debatpublic.fr/docs/rapport_annuel/2013/cahier-methodologie/sources/indexPop.htm*.

Annexe n°6 : liste des travaux réalisés par la section au cours de la mandature 2010-2015

AVIS

Les énergies renouvelables Outre-mer : laboratoire pour notre avenir,
rapporteur : M. Patrick GALENON, avis adopté le 13 juillet 2011 ;

La compétitivité : enjeu d'un nouveau modèle de développament,
rapporteure : Mme Isabelle de KERVILER, avis adopté le 12 octobre 2011 ;

La filière automobile : comment relever les défis d'une transition réussie ?,
rapporteur : M. Patrick BAILLY, avis adopté le 23 octobre 2012.

Efficacité énergétique : un gisement d'économies ; un objectif prioritaire,
rapporteurs : Mme Anne de BETHENCOURT, Jacky CHORIN, avis adopté le 9 janvier 2013.

Performance et gouvernance de l'entreprise,
rapporteure : Mme Amélie RAFAEL, avis adopté le 28 mai 2013.

Transitions vers une industrie économe en matières premières,
rapporteur : M. Yves LEGRAIN, avis adopté le 14 janvier 2014.

AUTRES TRAVAUX

Contributions au *Programme national de réforme* (PNR),
rapporteure : Mme Andrée THOMAS.