



Concertation & Décision

10 propositions pour moderniser notre démocratie

Synthèse des propositions

I. Pour un Etat à l'écoute des citoyens

1. Redonner sens et confiance dans l'expertise

L'expertise et, à travers elle, les décisions publiques, subissent une crise de confiance. Afin de mieux gérer la controverse scientifique et favoriser des décisions éclairées, l'expertise doit être plus indépendante, ouverte aux sciences sociales et à la société civile. Les débats publics sur les sujets à l'interface entre science et société doivent être développés et le rôle des lanceurs d'alerte doit être reconnu.

2. Instaurer des débats publics d'initiative citoyenne

Les citoyens doivent être en mesure de faire valoir leur droit à un débat public sur les sujets qui les concernent. Un nombre minimal de citoyens-pétitionnaires devra être atteint et des conditions de validité conformes aux droits de l'homme et à la constitution devront être respectées. Ce type de débat public sera confié à la Commission nationale du débat public et l'exécutif devra prendre des décisions qu'il rendra publiques à l'issue du débat.

3. Généraliser le dialogue pour l'élaboration et la mise en œuvre des lois

Sur le modèle du Grenelle de l'environnement, une concertation systématique devra être mise en place avant le vote des lois. Après leur vote, l'e-consultation des décrets d'application devra être généralisée.

4. Créer une Agence de l'information et de la participation citoyenne

Cette Agence indépendante sera en charge de diffuser l'information sur la concertation en France. A titre consultatif, elle aura également un rôle

consultatif dans la nomination des membres des conseils exécutifs et des conseils d'administration des Agences d'expertise. Enfin, elle aura pour mission de proposer un cadre général pour la procédure d'alerte en France.

II. Pour la généralisation des débats dans les territoires

5. Créer des « Offices de consultation publique » dans les territoires

Ces Offices, indépendants de l'exécutif local, auront un rôle de garant des débats publics locaux. Les modalités de saisine des Offices seront ouvertes aux citoyens.

6. Créer un Observatoire de la concertation locale

Cet Observatoire aura pour fonction de promouvoir la concertation dans les territoires, d'évaluer la concertation et à terme de décerner un label.

III. Pour des organisations responsables

7. Mieux encadrer le lobbying

Des règles doivent être instaurées pour assurer une meilleure visibilité de l'action des lobbyistes au parlement et pour améliorer la traçabilité de leurs contributions aux amendements parlementaires.

8. Favoriser les organisations vertueuses en matière de gouvernance

La société civile doit être mieux intégrée dans les instances des entreprises publiques ou des entreprises délégataires de services publics. Des mesures fiscales incitatives doivent être mises en place pour favoriser les investissements responsables. Les mandats des administrateurs des entreprises doivent être limités tout comme celui des élus.

IV. Pour une meilleure représentativité de la société civile

9. Créer de nouveaux moyens d'action pour la société civile organisée

L'activité des bénévoles engagés dans la vie associative doit être mieux reconnue au titre de la validation des acquis de l'expérience (VAE) ainsi que par une bonification de leur retraite. Une concertation doit être engagée sur les moyens d'améliorer la représentativité des salariés dans les organismes.

10. Placer la concertation au cœur de la définition de l'utilité publique

Le terme "concertation" doit être précisé. Les processus de concertation pourront ainsi être pris en compte lors des procédures de déclaration d'utilité publiques des préfets et dans les jugements des tribunaux administratifs.

Introduction

Association loi 1901, *Décider ensemble* travaille au **développement d'une culture commune du dialogue et de la concertation en matière de préparation et de prise de décisions.**

Décider ensemble est composée d'un collège Associations, d'un collège Entreprises et d'un collège Collectivités locales. A ce titre, elle ne prend pas position pour l'un ou l'autre de ces acteurs mais vise à favoriser le rapprochement de leurs points de vue par plus de dialogue et de concertation.

C'est bien ici toute l'originalité de *Décider ensemble* qui, à travers des séminaires, des petits-déjeuners et des analyses offre une réflexion sur les formes participatives de la démocratie pour favoriser le débat entre les citoyens et les acteurs de la vie publique.

Au sortir de la seconde guerre mondiale, l'Etat très centralisateur décidait, au nom de l'« intérêt supérieur de la nation », non seulement des grandes stratégies de développement du pays mais également des projets dans les territoires. Il était le seul garant de l'intérêt général et juge de paix entre les différentes composantes de la société.

Aujourd'hui cette réalité a profondément changé. Les conflits locaux liés à des projets de développement territorial dès les années 1970-1980 ont incité l'Etat à assouplir son fonctionnement. Les scandales sanitaires et environnementaux ont permis de prendre conscience de la nécessité de favoriser une expertise plus indépendante, en capacité d'apporter des informations claires afin de décider en toute connaissance de cause.

Par ailleurs, devant le défi du réchauffement climatique, celui de l'érosion de la biodiversité ou encore de la raréfaction des énergies fossiles, l'intérêt général ne se mesure plus uniquement à l'aune du développement économique et social.

Enfin, l'apparition et le développement des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) dans tous les foyers a bouleversé le rapport entre les citoyens et leurs représentants.

Le rapport entre les citoyens et leurs représentants est en pleine mutation. Rester arc bouté sur des schémas de décision verticaux centrés sur le court terme sans prendre en compte l'avis des parties prenantes et de la population devient de plus en plus intenable.

Face à ces mutations profondes de notre société, comment notre démocratie peut-elle s'adapter ? Comment les processus de décisions peuvent-ils évoluer afin de mieux inclure les citoyens et les acteurs de la société civile ? Comment aider les organisations à intégrer ces enjeux dans leur mode de fonctionnement ? Quelles propositions concrètes peuvent être avancées ?

Après 6 années de travaux et d'échanges avec les différentes composantes de la société, *Décider ensemble* est convaincue que face à ces défis, la France est suffisamment mûre pour évoluer vers plus d'ouverture aux processus de décision. A travers ce manifeste, qu'elle adresse aux décideurs - présents et à venir - du pays, l'association souhaite faire part de ses réflexions et de ses propositions pour adapter notre démocratie aux changements de notre époque. Pour cela, *Décider ensemble* formule 10 propositions concrètes.

Partie I

Le constat d'un décalage croissant entre gouvernants et gouvernés

L'actualité récente se fait l'écho des profondes mutations du monde contemporain : crise économique dans les pays industrialisés, rééquilibrage géopolitique notamment vers les pays asiatiques, crise écologique mondiale contre laquelle les Etats ne se mobilisent pas à la hauteur des enjeux qu'ils représentent...

La recomposition de l'intérêt général

La construction européenne et la mondialisation, d'une part ; la décentralisation, d'autre part, ont contribué à rendre l'Etat moins pertinent pour définir l'intérêt général. Par ailleurs, face à une définition basée sur une logique de développement économique (construire une route pour développer un territoire, construire une industrie pour développer l'exportation...) et social (développer l'emploi, améliorer l'hôpital public...), une nouvelle dimension de l'intérêt général est apparu : l'environnement (protection de la biodiversité, limitation de l'effet de serre...).

En France, l'Etat n'a pas su prendre rapidement en considération cette nouvelle donnée. Les oppositions locales à certains projets ont souvent été traitées au cas par cas mais, jusque récemment, aucune politique publique d'ensemble intégrant l'environnement n'avait été esquissée. En Europe du nord, après plusieurs conflits liés à l'environnement, cette troisième composante de l'intérêt général a été intégrée très tôt aux politiques publiques pour donner naissance à la notion - alors nouvelle - de développement durable. Cette notion est définie par le rapport Brundtland¹ présenté par la *Commission mondiale sur l'environnement et*

¹ Gro Harlem Brundtland, Ancienne Ministre d'État du Royaume de Norvège et ancienne Présidente de l'Organisation Mondiale de la Santé.

le développement de l'ONU en 1987 : « un développement qui répond aux besoins des générations du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs ».

La crise de représentation des élites

Par ailleurs, concomitamment à cette mutation de la construction de l'intérêt général, une certaine défiance entre représentants et représentés se développe. La France, mais aussi de nombreux autres pays connaissent une crise profonde de la représentation comme l'illustrent l'importance du vote protestataire et - hormis l'élection présidentielle qui jouit toujours d'une très forte visibilité - l'augmentation du taux d'abstention. Les corps intermédiaires ne sont pas en reste. Les données de l'INSEE nous indiquent en effet que le taux de syndicalisation en France est passé de plus de 27% en 1950 à 8% en 2004² (soit une division par quatre !).

Ce phénomène structurel illustre une distanciation entre les citoyens et leurs représentants, notamment les élus. Dans une société de plus en plus complexe, marquée par une multiplicité d'acteurs, la légitimité des élus à élaborer seuls les solutions est mise en cause. « Se poser la question des formes "traditionnelles" de la démocratie représentative implique [...] de repenser le rôle du citoyen. Il s'agirait donc de s'extraire d'une conception que l'on pourrait caractériser comme "classique" du citoyen. [...] Or, cette conception, pour légitime qu'elle soit, reste [...] relativement sourde aux mouvements qui affectent nos sociétés hors élections [...] et aveugle aux spécificités et aux particularités »³.

L'image des élites techniques et scientifiques a également été très largement écornée par les scandales sanitaires (amiante, sang contaminé, vache folle, médiateur...) et les grandes catastrophes industrielles (Tchernobyl, Seveso, Erika, AZF, Fukushima....). Au-delà des impacts

² Thomas Amossé, Maria-Teresa Pignoni, « La transformation du paysage syndical depuis 1945 », in. *Données sociales - La société française*, INSEE, édition 2006.

³ Patrice Carré in. "Existe-t-il une démocratie numérique?", Ecoter, 2010.

environnementaux et sanitaires de ces évènements, c'est bien le lien entre l'expertise scientifique et la décision publique qui est remise en cause. Ainsi, l'expertise « se trouve sévèrement mise en cause : accusée de servir d'alibi aux décisions politiques non concertées et d'être partielle »⁴.

Le législateur, conscient de ces mutations, a adapté les dispositifs et les structures de l'Etat pour tenter d'y répondre : lois de décentralisation de 1983 et 1986 ; création du Comité national de sécurité sanitaire (CNSS), de l'Institut de veille sanitaire (InVS) et de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) dans la suite immédiate de la crise de la vache folle ; inscription du principe de précaution dans la charte de l'environnement annexée à la Constitution en 2005 ; mise en place de l'enquête publique ; institutionnalisation du débat public pour les grands projets d'infrastructure...

Cependant, si ces évolutions législatives étaient bien entendu nécessaires et bienvenues, elles n'ont pas toujours pris la mesure de l'ampleur des besoins en matière d'inclusion des parties prenantes et de la population dans les processus de décision.

Certains vont même plus loin : « *Tout indique que les élites politiques, en France tout particulièrement et en dépit de leurs proclamations, restent attachés à une pratique exclusivement représentative du pouvoir, dans laquelle la participation ne peut se concevoir que sous une forme extrêmement encadrée et comme un simple adjuvant de la démarche représentative* »⁵.

Cette réalité doit entraîner une modification des comportements politiques. Les citoyens ne peuvent plus se satisfaire d'échéances électorales sans être consultés sur les projets qui les concernent.

⁴ Laurence Monnoyer-Smith, « Communication et délibération. Enjeux technologiques et mutations citoyennes », Hermes science publication, 2011.

⁵ Loïc Blondiaux, « Le nouvel esprit de la démocratie, actualité de la démocratie participative », La République des idées, éditions du Seuil, 2008.

L'impact des TIC sur la mobilisation citoyenne

Les mutations de la société et les crises qu'elles engendrent s'accompagnent dans le même temps de fortes mobilisations des populations : émeutes en Grèce, mouvement des indignés en Espagne, manifestations en Israël pour demander plus de justice sociale... Elles traduisent les angoisses des populations liées au sentiment de ne pas - ou plus - être maîtres de leur destin et sont en lien direct avec les difficultés économiques et sociales réelles des populations.

Si les revendications portent sur le chômage, le pouvoir d'achat, ou encore le coût du logement, un élément nouveau apparaît très clairement : l'utilisation massive des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) par les manifestants. L'arrivée de ces technologies de communication a mis chaque citoyen en capacité de mobiliser un réseau et en position de s'exprimer directement sans passer par les relais d'opinion – l'exemple des révolutions arabes est de ce point de vue particulièrement éloquent. En Europe, les partis politiques et les syndicats ont été débordés par ces mouvements qui transcendent les codes politiques traditionnels de la démocratie représentative.

Si ces mouvements donnent une impression d'improvisation, il n'en reste pas moins qu'ils reflètent un certain mal-être. Au-delà des revendications ponctuelles et souvent peu coordonnées, ces manifestants montrent une volonté très claire d'avoir prise sur le destin collectif. C'est bien la démocratie et les processus de prise de décision qui sont réinterrogés. Au cœur des revendications, c'est la question de l'intérêt général et de la légitimité des décideurs qui est remise en question.

La législation à elle seule ne pourra pas tout régler, il faut une véritable prise de conscience et une mobilisation de tous les acteurs de la vie publique : Etat, collectivités locales, entreprises, syndicats, monde associatif et citoyens. Plutôt que de rester sur des positions défensives, il faut mettre en place de nouvelles méthodes de gouvernance et de dialogue.

Des prises de décision de l'Etat qui évoluent

Les grandes réformes engagées par l'Etat ont des impacts directs sur les citoyens et sur leur vie quotidienne. De nombreuses réformes se sont heurtées à des logiques de confrontation stériles et ont été ajournées de plusieurs années, parfois même annulées. A l'inverse, les réformes passées en force peuvent s'avérer catastrophiques car, si sur le fond elles peuvent être souhaitables, elles ne peuvent ni être comprises ni améliorées par les propositions des parties prenantes concernées.

Trop de décisions sont prises dans la précipitation. Les lois ne sont pas suffisamment construites en lien avec la société civile, notamment celles sur les services publics (école, hôpital...). Leur impact n'est pas suffisamment évalué faute de moyens et les décrets d'application ne sont pas assez discutés. Pourtant, les citoyens souhaitent également faire part aux décideurs nationaux de leurs demandes concernant les grands enjeux de société : les services publics, l'énergie, les transports, l'eau...

Dans d'autres pays, les grands enjeux de société sont mieux discutés en relations avec la société civile. L'exemple du Danish Board of Technology est à ce titre particulièrement intéressant. Créé en 1985, il s'agit d'un organisme doté d'un statut parlementaire équivalent à l'Office français d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) dépendant de l'Assemblée nationale et du Sénat. Mais, outre les réflexions menées par les parlementaires, la fonction du Danish Board of Technology est de favoriser un véritable dialogue entre les experts, les citoyens et les élus. Son rôle est de réaliser une veille du développement technologique, de conduire des évaluations sur les conséquences sociales d'une technologie et d'en communiquer les résultats aux représentants et aux citoyens. Surtout, depuis 1987, le Danish Board of Technology organise une à deux *conférences de consensus* à l'échelle nationale sur des sujets à l'interface entre science et société afin de favoriser une construction démocratique des décisions et l'échange de connaissances⁶.

⁶ Site Internet en version anglophone du Danish Board of Technology : <http://www.tekno.dk/subpage.php3?language=uk&page=forside.php3>

En France, le Grenelle de l'environnement est certainement le processus le plus abouti en matière de prise en compte des parties prenantes et des citoyens dans le processus législatif. Surtout, la manière avec laquelle ce processus a été mené a montré qu'il était possible de mettre en place une concertation de grande ampleur sur des enjeux complexes au niveau national. Ces concertations thématiques ont abouties à une loi générale définissant les grands principes votée à la quasi unanimité des députés (la loi relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite loi "Grenelle 1") puis à une loi d'application plus pratique (la loi portant engagement national pour l'environnement, dite loi « Grenelle 2 »).

Le temps de la réflexion a donné à ces lois une ampleur et une force qui ont permis de faire des propositions de long terme, qui ne s'attachent pas uniquement à régler les problèmes immédiats, mais aussi à créer des outils pour que notre pays limite son impact négatif sur l'environnement dans les décennies à venir.

Certes des améliorations sont nécessaires pour ce type de concertation de niveau national, notamment dans la façon de créer le lien avec les territoires et dans la façon d'élaborer les décrets d'application. Mais ce premier grand débat national fut très riche en enseignements. Il a clairement permis de faire apparaître les consensus et les dissensus entre les parties prenantes en présence. Le législateur a ainsi pu prendre ses décisions en toute connaissance de cause. Il faut souligner enfin l'implication du Conseil économique, social, et maintenant environnemental avec plusieurs avis rendus sur ces sujets⁷.

Une forte demande de participation citoyenne dans les territoires

La concertation est trop souvent conçue comme une démarche "*top-down*", "*du haut vers le bas*". Pourtant, les citoyens et les acteurs locaux s'organisent pour développer des projets favorisant le développement

⁷ Voir notamment l'avis « Environnement et développement durable l'indispensable mobilisation des acteurs économiques et sociaux », publié le 12 mars 2003. Rapporteur : Claude Martinand ; ou encore l'avis « Les politiques de l'urbanisme et de l'habitat face aux changements climatiques », publié le 26 avril 2006. Rapporteur : Paul de Viguerie.

économique des territoires, la solidarité locale ou la préservation des ressources naturelles. Ils mettent en place des actions concrètes qui procèdent d'une démarche "*bottom up*", "*du bas vers le haut*". Ainsi, partout dans les territoires des associations et des groupements de citoyens demandent à leurs élus de soutenir leurs actions pour développer une politique énergétique locale grâce à la biomasse issue du bois, pour lutter contre le mal logement ou encore pour reconstituer la qualité environnementale d'une rivière...

Si les choses changent peu à peu, la culture française, très centralisatrice, intègre encore difficilement cette volonté des citoyens d'agir pour leur territoire.

La législation a apporté de premiers outils pour favoriser la participation des acteurs locaux dans les territoires. Ainsi des instances participatives locales généralistes ont été mises en place : les CESER au niveau régional ; les Conseils de développement des agglomérations et des pays depuis la LOADDT (Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable des territoires) du 25 juin 1999 ; les conseils de quartiers rendus obligatoires pour les communes de plus de 80 000 habitants depuis la loi démocratie de proximité du 27 février 2002. Cependant, ces instances consultatives locales restent peu visibles pour les citoyens et, dans les faits, ces instances ne sont pas assez consultées sur les grands sujets de développement local.

Au Québec, la ville de Montréal s'est dotée en septembre 2002 d'un outil de participation citoyenne très avancé avec l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM)⁸. Cet office est chargé de jouer le rôle de garant des débats publics initiés par la ville ou par les citoyens⁹.

⁸ De nombreuses informations sont disponibles sur le site de l'OCPM <http://www.ocpm.qc.ca/>

⁹ D'après la charte de déontologie de l'OCPM de 2011, celui-ci « a pour mission de réaliser des mandats de consultation publique relativement aux différentes compétences municipales en urbanisme et en aménagement du territoire, et à tout projet désigné par le conseil municipal ou le comité exécutif ».

Il est composé d'une présidente et de 27 commissaires issus de la société civile. Conformément aux dispositions de la charte de la ville de Montréal¹⁰, les membres ne peuvent être ni des élus ni des employés municipaux et sont nommés par le conseil municipal par deux tiers des voix afin de favoriser le consensus. Dans les faits, les membres de l'OPCM sont essentiellement des universitaires et des journalistes.

Les mandats de l'OPCM sont définis par la charte de la ville de Montréal :

1. L'OPCM définit les règles de la concertation : « Proposer des règles pour encadrer la consultation publique faite par une instance de la ville responsable de cette consultation ».
2. Être garant des débats : « sur tout projet de règlement révisant le plan d'urbanisme de la ville » ainsi que sur les projets d'infrastructure portés par la ville (équipement culturel, hôpital, université, collège, centre de congrès, aéroport, port, gare, établissement d'assainissement des eaux, zone résidentielle, commerciale ou industrielle...)

Ce type d'outil peut permettre de mieux informer et de mieux impliquer les citoyens dans les projets proposés par les collectivités locales. Les élus ont ainsi une meilleure visibilité concernant les attentes de la population.

Une prise de conscience des responsabilités des organisations sur leur environnement

En juin 2012 se tiendra à Rio de Janeiro la Conférence des Nations unies sur le développement durable dite conférence « RIO+20 ». Outre les débats concernant l'éventuelle création d'une Organisation mondiale de l'environnement (OME), la responsabilité sociale et environnementale des organisations devrait constituer un élément important des débats.

Au niveau international, la norme ISO 26000 a été publiée le 1^{er} novembre 2010. Cette norme n'a pas de caractère contraignant mais elle définit des

¹⁰ La charte de la ville de Montréal adoptée en 2003 est téléchargeable à l'adresse www2.ville.montreal.qc.ca/vie_democratique/charte.pdf

voies de progrès pour une meilleure maîtrise des effets de l'entreprise sur son "écosystème" à travers sept lignes directrices : la gouvernance de l'organisation ; les bonnes pratiques des affaires ; l'environnement ; les conditions de travail ; les droits de l'homme ; la contribution au développement local ; les questions relatives aux consommateurs.

En France, la loi « Grenelle 2 » dans son article 225 relatif à la responsabilité sociale des entreprises (RSE), fait évoluer la réglementation vers une meilleure prise en compte de l'impact de l'activité des entreprises sur l'environnement et la société.

L'innovation nécessaire à nos entreprises doit venir des technologies bien entendu mais aussi de leur capacité à intégrer les impacts de leurs activités sur l'environnement, la santé et le bien être humain. Elles doivent être en mesure de répondre aux attentes de consommateurs-citoyens mieux informés et de plus en plus exigeants.

Partie II

Les 10 propositions de Décider ensemble

I. Pour un Etat à l'écoute des citoyens

1. Redonner sens et confiance dans l'expertise

Les élus ont besoin d'une expertise fiable sur laquelle s'appuyer pour prendre les décisions les plus éclairées possibles. Or, l'expertise subit également une crise de confiance de la part de nos concitoyens.

Les médias ont certainement accéléré la visibilité de ces dysfonctionnements. Il n'en reste pas moins qu'ils existent et qu'ils minent la confiance des citoyens envers les experts et, à travers eux, envers les décideurs élus.

Mise en œuvre :

Une réforme profonde de l'expertise doit être initiée en France afin d'améliorer les décisions publiques et d'améliorer la confiance des citoyens dans l'innovation. Encore faut-il que l'innovation ait un sens, une raison d'être, un objectif dans lequel l'homme serait au centre des préoccupations.

✓ Une expertise plus indépendante

Afin de rendre l'expertise plus indépendante, il est nécessaire de déconnecter les agences d'expertise du pouvoir politique. Par ailleurs, une agence indépendante (voir proposition 4. « Créer une Agence de l'information et de la participation citoyenne ») doit être créée afin d'émettre des avis concernant d'éventuels conflits d'intérêt dans la composition de leurs organes de consultation et de décision (conseil d'administration, conseil exécutif, conseil scientifique...).

✓ Une expertise ouverte aux sciences sociales

Les conseils scientifiques des agences d'expertises doivent être dotées, de façon plus systématique, de chercheurs dans le domaine des sciences sociales (histoire, géographie, sociologie, philosophie, ethnologie...) afin d'avoir le recul nécessaire à une réflexion sur les interactions entre science et société.

Il est en effet difficile pour les citoyens d'apprécier l'utilité sociale de certaines innovations dont les effets se font ressentir parfois plusieurs années après leur développement. En cas de rejet par les populations il est alors trop tard pour revenir en arrière alors qu'une économie s'est développée et que des emplois ont été créés.

✓ Une expertise ouverte à la société civile

Il est indispensable de développer les échanges entre les experts scientifiques et la société civile dans les instances de gouvernance des agences d'expertise. Plusieurs grands instituts ont pris conscience de cette nécessité et ont cosigné une « charte de l'ouverture de l'expertise à la société »¹¹.

Tous les organes d'expertise de l'Etat doivent adopter la même démarche. Ils doivent intégrer dans leurs organes décisionnels des représentants d'associations de protection de l'environnement agréées, des représentants des consommateurs et usagers ainsi que des représentants syndicaux.

✓ Des débats publics sur les sujets à l'interface entre science et société

La CNDP a organisé un débat public sur les nanotechnologies à la demande du gouvernement du 15 octobre 2009 au 23 février 2010. Si ce

¹¹ Charte de l'ouverture à la société des organismes publics de recherche, d'expertise et d'évaluation des risques sanitaires et environnementaux, cosignée par l'ANSES, le Cemagref, l'IFSTTAR, l'INERIS et l'IRSN le 9 septembre 2011.

débat public fut très conflictuel et difficile à mener, il eu le mérite d'exister et qu'il a permis de faire ressortir des conclusions fortes sur la place de la science dans la société et sur les questions liées à l'éthique de la recherche.

Dans les cas où l'état des connaissances ne permettent pas d'apporter de réponses scientifiques définitives, ces débats publics doivent être menés de façon plus régulière afin de développer une véritable culture de la concertation chez les décideurs, chez les chercheurs mais aussi chez les citoyens. Ce type de débat public doit constituer un outil de gestion des controverses afin de favoriser un développement scientifique mieux compris et plus acceptable.

✓ Reconnaître le rôle du lanceur d'alerte

Une concertation doit être menée afin de reconnaître le rôle des lanceurs d'alerte. Des procédures spécifiques issues de négociations sociales dans chaque organisation (administration, entreprise, collectivité...) pourraient ainsi être mises en place afin de favoriser ce système.

2. Instaurer des débats publics d'initiative citoyenne

L'article 33 de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 et l'article 5 de la loi organique du 28 juin 2010 ont offert la possibilité aux citoyens de saisir le CESE (Conseil Economique Social et Environnemental) pour toute question à caractère économique, social et environnemental afin que celui-ci organise un débat en son sein. Cette possibilité est encore très méconnue et, à ce jour, aucune pétition citoyenne n'est encore parvenue au CESE.

Décider ensemble approuve cette disposition importante mais souhaite aller plus loin en proposant l'instauration de débats publics d'initiative citoyenne.

Les TIC permettent aux citoyens d'exprimer directement leurs aspirations, leurs souhaits, leurs mécontentements et leurs doutes. Elles leur permettent aussi de se mobiliser et de s'organiser sans passer par les canaux de mobilisation traditionnels. Pour répondre à ce fait de société, les citoyens doivent pouvoir proposer des débats dans lesquels ils seront en capacité de s'exprimer et de participer à l'élaboration de propositions.

Contrairement à ce qui existe en Suisse, en Italie ou en Californie, il ne s'agit pas d'instituer des référendums d'initiative populaire même si des éléments de méthode peuvent être repris pour les débats publics d'initiative citoyenne. En effet, outre le fait que le référendum peut « freiner les innovations et conduire de manière excessive au compromis »¹², ce type de consultation publique entraîne des résultats sans nuance sur des sujets pourtant complexes.

Mise en œuvre :

À l'image des contrôles démocratiques mis en place dans les pays où ces référendums existent, le débat public d'initiative citoyenne devra bien entendu être délimité par un certain nombre de règles :

✓ Un nombre minimal de citoyens-pétitionnaires

En Suisse, il faut pouvoir réunir 50 000 électeurs (soit environ 6,4% de la population) pour les référendums d'initiative populaire ; en Californie, il faut un « nombre d'électeurs égal à 5 % des personnes ayant participé à la dernière élection du gouverneur, ce qui représente environ 400 000 électeurs »¹³ ; en Italie, 500 000 pétitionnaires sont nécessaires (soit 0,8% de la population). Pour une population française comparable à la population italienne, le nombre de pétitionnaires devrait pouvoir être similaire et s'établir à 500 000 signataires. L'article 5 de la loi organique de

¹² « Le referendum d'initiative populaire », Rapport d'information n° 110, service des affaires européennes du Sénat, 1^{er} septembre 2002.

¹³ Idem

juin 2010 prévoit également que ce nombre constitue un plancher minimum afin de saisir le CESE par voie de pétition.

✓ Des conditions de validité à respecter

Les pétitions en ligne devront permettre d'identifier clairement les signataires (en précisant leur nom, leur prénom et leur lieu de résidence principale) sous le contrôle des autorités compétentes et notamment de la CNIL.

Par ailleurs, le sujet proposé au débat et le titre devra être suffisamment clair pour permettre un débat public. En Suisse, la Chancellerie fédérale¹⁴ peut procéder à des modifications « *lorsque le titre de l'initiative induit en erreur, contient des éléments de publicité commerciale ou personnelle ou prête à confusion* ». Cette fonction devra être dévolue au CESE.

Enfin, il faudra vérifier la conformité de la demande avec les droits de l'homme et la Constitution. En France, le conseil constitutionnel jouerait ce rôle.

✓ Des débats publics confiés à la CNDP

De part ses compétences et au regard de sa neutralité et de son indépendance, la CNDP (Commission Nationale du Débat Public) pourra jouer ce rôle. Les pétitionnaires saisiront la CNDP qui pourra confier le débat à une CPDP (Commission Particulière du Débat Public).

✓ Des décisions effectives et rendues publiques par l'exécutif national

Les demandes ainsi formulées devront être portées à connaissance de l'exécutif qui devra prendre une décision et la publiciser dans un délai de

¹⁴ D'après l'Art. 179 de la Constitution de la Confédération suisse, « la Chancellerie fédérale est l'état-major du Conseil fédéral. Elle est dirigée par le chancelier ou la chancelière de la Confédération ». Le Chancelier peut être comparé au premier ministre français dans son rôle de coordonnateur de l'action du gouvernement.

trois mois après réception du bilan du Président de la CNDP. Il pourra notamment proposer un référendum, un projet de loi ou la modification de la réglementation.

3. Généraliser le dialogue pour l'élaboration et la mise en œuvre des lois

L'article 244 de la loi portant engagement nationale pour l'environnement, dite « Grenelle 2 », prévoit qu'après le vote des lois par les parlementaires, « les décisions réglementaires de l'Etat et de ses établissements publics [soient] soumises à participation du public lorsqu'elles ont une incidence directe et significative sur l'environnement ». Cet article prévoit également que les projets de décrets fassent l'objet d'une publication électronique « dans des conditions permettant au public de formuler des observations » et que « le projet de décision, accompagné d'une note de présentation, [soit] rendu accessible au public pendant une durée minimale de quinze jours francs ».

La consultation du public concernant les projets de décret constitue une avancée certaine mais qui doit encore être améliorée. La limite de 15 jours n'est en effet pas suffisante pour permettre un retour véritablement construit et argumenté de la société civile. De plus, la consultation en ligne se limite parfois à la possibilité d'envoyer un e-mail pour donner son avis et ne permet pas de prendre connaissance des avis exprimés par les autres internautes sur le projet de décret. Enfin cet article ne concerne que les questions relatives à l'environnement, or de nombreux sujets intéressent directement les citoyens et devraient pouvoir faire l'objet d'une telle consultation.

Mise en œuvre :

✓ Une concertation systématique avant le vote des lois

La « gouvernance à 5 », modalité de concertation issue du Grenelle de l'environnement a permis d'associer les représentants de l'Etat des entreprises des collectivités locales, des syndicats et des associations.

Excepté les domaines régaliens ainsi que les mesures d'urgence nécessitant une réaction rapide de l'Etat, les grands sujets de réforme de l'Etat doivent faire l'objet d'une concertation au niveau national sur le modèle de la « gouvernance à 5 ».

A minima, ces concertations doivent être menées avant toute loi de programme¹⁵. Les lois de réforme de l'Etat concernant les services publics (hôpital, école, université...) devraient également faire l'objet d'une concertation sur ce modèle.

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le CESE intègre des représentants des associations environnementales et d'usagers de la nature. Cette assemblée consultative est à présent la mieux dotée pour mener ce type de concertation.

Les conclusions de ces débats devront être portées à connaissance des citoyens à travers un site Internet.

- ✓ Après leur vote, renforcer l'e-consultation concernant les décrets d'application des lois

Décider ensemble souhaite améliorer la consultation publique concernant les décrets d'application des lois par Internet afin qu'ils puissent faire l'objet de propositions complémentaires. Cela passe par l'ouverture d'une page Internet pour chaque projet de décret permettant de faire apparaître les commentaires des internautes et une synthèse des réponses du Ministère. Afin de donner aux internautes le temps de construire des réponses appropriées, le temps de la consultation en ligne doit passer de 15 jours minimum comme la loi le prévoit à 2 mois minimum.

¹⁵ D'après l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958, « les lois de programme déterminent les objectifs d'action de l'État ».

4. Créer une Agence de l'information et de la participation citoyenne

Le développement des pratiques de concertation et de consultation au niveau national nécessitera de créer une Agence indépendante en mesure de centraliser les données afin d'informer les citoyens des débats en cours et des décisions prises à l'issue de ces débats. Il est également nécessaire de définir un cadre général de déontologie pour la procédure d'alerte dans les organismes.

Ces trois domaines d'actions doivent être regroupés dans une Agence de l'information et de la participation citoyenne¹⁶.

Attributions de l'Agence :

- ✓ Un portail d'information sur la concertation en France

L'Agence de l'information et de la participation citoyenne aura pour mission première de créer un portail d'information permettant aux citoyens d'avoir accès aux débats en cours ainsi qu'aux conclusions et aux décisions issues de ces débats au niveau national et local.

Ce portail d'information permettra de faire des liens vers les Ministères concernés afin de faire part des bilans et des décisions prises à l'issue des concertations précédant le vote des lois ; de faire des liens vers les pages de présentation des projets de décrets soumis à consultation sur les sites Internet des Ministères concernés ; de faire des liens vers le site de la CNDP et des débats publics organisés par une CPDP ; de faire des liens vers les travaux du CESE, des CESER et des conseils de développements des agglomérations et des pays ; de faire un lien vers les informations de

¹⁶ Cette Agence s'inspire du rapport parlementaire de Bertrand Pancher, député de la Meuse, au Président de la République « La concertation au service de la démocratie environnementale, pour une définition d'un cadre général de la gouvernance environnementale ». Bertrand Pancher y propose en effet de créer une Agence Française de l'information environnementale et de la participation citoyenne.

l'observatoire de la concertation locale (voir proposition 6. « Créer un observatoire de la concertation locale »).

- ✓ Un rôle consultatif dans les nominations des membres des conseils exécutifs des Agences d'expertise

L'Agence de l'information et de la participation citoyenne aura un rôle consultatif dans les nominations des membres des conseils exécutifs des Agences d'expertise. L'Agence de l'information et de la participation citoyenne veillera particulièrement à faire état aux Ministères concernés d'éventuelles incompatibilités de fonction.

- ✓ L'élaboration d'un cadre général de procédure d'alerte

L'Agence de l'information et de la participation citoyenne proposera un cadre général de procédure d'alerte dans les entreprises et les administrations. Des négociations sociales pourront alors être mises en place dans les organismes afin de définir une procédure adaptée.

II. Pour la généralisation des débats dans les territoires

5. Créer des « Offices de consultation publique » dans les territoires

A l'image de l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM), les collectivités locales françaises et, à minima, les métropoles telles que définies par la réforme des collectivités locales¹⁷, devraient pouvoir mettre en place des Offices de consultation publique locaux afin de favoriser les débats publics locaux et de garantir la qualité de ces débats.

¹⁷ La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales prévoit que le statut de métropole puisse être accordé aux EPCI (Etablissement Public de Coopération Intercommunal) d'un seul tenant et sans enclave de plus de 500 000 habitants.

Mise en œuvre :

- ✓ Un rôle de garant des débats publics locaux

Ces offices joueront le rôle de garants indépendant des débats. A l'image de la CNDP, ils rendront un bilan des débats à l'exécutif local.

- ✓ Les décisions restent du ressort de l'exécutif local

L'exécutif local sera seul en mesure de prendre les décisions à l'issue de ces débats publics. Ces décisions devront être justifiées au regard des débats et rendues publiques dans un délai de trois mois après réception du bilan de l'office de consultation publique.

- ✓ Des modalités de saisine ouvertes aux citoyens

Les offices de consultation publique pourront être saisis par l'exécutif de la collectivité locale sur les sujets pour lesquels elle est compétente.

Ils devraient également pouvoir être saisis par les habitants de la ville. A Montréal, le "droit d'initiative citoyenne en consultation publique" a été adopté le 22 septembre 2009. Ce droit permet aux personnes résidant dans la ville de demander la mise en place d'une consultation publique sous l'égide de l'Office de consultation publique de Montréal. A Montréal, 15 000 signatures permettent d'engager cette consultation publique locale. Pour une ville de 1,6 millions d'habitants, cela représente près de 1% de la population. Ce seuil pourrait être retenu dans les collectivités locales françaises.

Bien entendu, à l'image des débats publics d'initiative citoyenne au niveau national, il sera nécessaire de vérifier la validité des signatures, la clarté de l'énoncé de la question et que celle-ci correspond aux compétences de la collectivité locale.

✓ Une structure indépendante de l'exécutif local

A l'image de l'Office de consultation publique de Montréal, les offices de consultation publique doivent être indépendants de l'exécutif de la collectivité locale.

Ainsi les membres des offices de consultation publique ne pourront pas être ni des élus ni des employés municipaux et seront nommés par le conseil municipal aux deux tiers des voix.

6. Créer un Observatoire de la concertation locale

De nombreuses expérimentations de concertation dans les territoires méritent d'être mieux connues. Afin d'en avoir un aperçu plus précis, *Décider ensemble* a réalisé une étude¹⁸ qui montre la diversité des modalités de concertation mises en œuvre par les maîtres d'ouvrage publics et privés.

Si la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) organise régulièrement des débats sur « des projets d'aménagement ou d'équipement ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire »¹⁹, elle n'est pas en capacité d'organiser l'ensemble des concertations mises en place dans les territoires.

De plus, si de grandes règles de concertation sont indispensables (voir proposition 10. « Placer la procédure de concertation au cœur de la définition de l'utilité publique »), chaque concertation est unique. Il n'existe pas de méthode "clefs en main". La concertation doit pouvoir s'adapter aux réalités (économiques, historiques, culturelles, géographiques...) territoriales ainsi qu'aux caractéristiques des projets.

Afin de favoriser l'amélioration des pratiques de concertation tout en respectant les spécificités des territoires, un Observatoire de la

¹⁸ « Analyse des pratiques de la concertation en France », *Décider ensemble*, mai 2011.

¹⁹ Loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

concertation doit être créé. Il sera intégré dans la nouvelle Agence de l'information et de la concertation.

Mise en œuvre :

✓ Une fonction de promotion de la concertation dans les territoires

Cet observatoire aura pour mission de rendre chaque année un rapport sur les pratiques de la concertation en France.

Il développera une base de données des concertations mise en place dans les territoires par les collectivités locales, l'Etat et les entreprises afin de porter à connaissance les pratiques dans ce domaine et pour apporter des éléments concrets de méthode aux maîtres d'ouvrages.

✓ Une fonction d'évaluation de la concertation

Cet Observatoire devra évaluer les modalités et les stratégies de concertation élaborée dans les territoires. Il réalisera une charte déontologique de la concertation et publiera une "boîte à outils de la concertation".

✓ Une composition pluraliste

Cette instance devra être composée d'élus et de représentants de la société civile :

- Deux parlementaires représentant le Sénat et l'Assemblée nationale
- Deux élus locaux
- Trois représentants des associations de protection de l'environnement, de consommateurs et d'utilisateurs
- Trois représentants du monde économique
- Un représentant de la CNIL (Commission nationale de l'informatique et des libertés)
- Un membre du Conseil d'Etat
- Un représentant de la CNCE (Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs)

- Une personnalité qualifiée issue du monde Universitaire

Les membres auront un mandat de 5 ans renouvelable une fois. Ils éliront le président de l'Observatoire en Assemblée générale.

III. Pour des organisations responsables

7. Mieux encadrer le lobbying

Lors du passage des lois au Parlement et, surtout, lors de l'étude et de la publication des décrets, le processus de construction de la loi n'est pas suffisamment visible pour le citoyen qui n'est pas en mesure de contrôler le processus. Pourtant, différents groupes d'intérêt (économiques, sociaux, environnementaux...) agissent auprès des décideurs publics de façon trop opaque. On peut le regretter car, contrairement aux principes de la concertation, les arguments, la délibération, l'intelligence collective passent alors au second plan. Cette situation mine la confiance des citoyens dans leurs institutions.

Au Parlement européen²⁰ et à l'Assemblée nationale²¹ des tentatives ont été menées pour mieux encadrer les pratiques des lobbies et leurs liens avec les décideurs politiques : inscription dans des registres publics officiels, chartes déontologiques et éthiques... Mais ces premières tentatives de régulation des groupes d'influence restent pour le moment timides et leurs effets limités.

Mise en œuvre :

- ✓ Une meilleure visibilité des lobbyistes au Parlement

²⁰ Voir le « Registre de transparence du Parlement européen » à l'adresse suivante : http://europa.eu/transparency-register/index_fr.htm

²¹ Voir la « liste des représentants d'intérêts » à l'adresse suivante : <http://www.assemblee-nationale.fr/representants-interets/liste.asp>

Une « liste des représentants d'intérêts » a été mise en place à l'Assemblée nationale. Ce registre est nominatif et liste les fonctions des personnes ainsi enregistrées. Cependant ce document ne comporte que peu de noms et ne permet pas de rendre compte de l'activité réelle de tous les lobbies. Ce type de document doit pouvoir être amélioré afin que tous les visiteurs extérieurs à l'Assemblée nationale et au sénat puissent y figurer.

- ✓ Une meilleure traçabilité des contributions aux amendements parlementaires

Il devrait pouvoir être fait mention dans les exposés des motifs du (ou des) organismes ayant participé(s) à la rédaction des amendements déposés.

8. Favoriser les organisations vertueuses en matière de gouvernance

Les entreprises les plus vertueuses seront plus à même de se différencier de la concurrence si elles ont un comportement plus « responsable ». Elles doivent être en mesure de répondre aux attentes de consommateurs-citoyens de plus en plus informés des effets des produits qu'ils achètent et de plus en plus exigeants en matière de santé, de préservation de l'environnement et de défense des droits sociaux.

Toutes les organisations devront intégrer cette nouvelle donne et s'y adapter ou risquer de s'enfermer dans un modèle de gouvernance dépassé. La crise économique a d'ailleurs montré aux citoyens toutes les limites d'un modèle économique basé uniquement sur le profit et la rentabilité à court terme au service d'un groupe très restreint de personnes. La confiance dans les entreprises et, à travers elles dans l'action publique au sens large, s'en trouve fortement ébranlée.

Mise en œuvre :

- ✓ L'intégration de représentants de la société civile dans les conseils d'administration des entreprises publiques ou délégataires de services publics

Afin que le développement durable soit mieux pris en compte par les entreprises et qu'elles puissent mieux s'adapter aux évolutions de la société, il est indispensable de favoriser la participation de représentants de la société civile dans leurs Conseils d'administration. A minima, un représentant d'association de protection de l'environnement et un représentant des consommateurs et des usagers devra être intégré au Conseil d'administration des entreprises publiques et dans les entreprises délégataires de services publics.

- ✓ La mise en place de mesures fiscales incitatives dans les assurances-vie

Une réglementation doit être mise en place pour favoriser l'Investissement Socialement Responsable (ISR) et prendre en compte les critères extra-financiers dans les choix d'investissement. Afin de favoriser l'investissement responsable, il est nécessaire de réaffecter les aides fiscales dans le secteur de l'assurance vie afin de favoriser les investissements socialement responsables.

D'après un rapport du Programme des Nations-Unies pour l'environnement (PNUE),²² ces critères extra-financiers jouent un rôle bénéfique pour les investisseurs en réduisant les risques réglementaires et de réputation pour l'entreprise.

Mais, pour que l'ISR soit plus crédible, il faut aussi améliorer sa transparence en favorisant une définition commune à tous les investisseurs et en développant un référentiel commun afin que les

²² « Demystifying Responsible Investment Performance. A review of key academic and broker research on ESG factors », joint report by The Asset Management Working Group of the United Nations Environment Programme Finance Initiative and Mercer, octobre 2007.

agences de notation extra-financière standardisent leurs méthodes de calcul.

- ✓ La limitation à trois mandats d'administrateurs dans les entreprises

Depuis la loi n°2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques ("loi NRE"), sauf cas spécifiques, la législation prévoit qu'une même personne ne peut avoir plus de cinq mandats d'administrateur dans des sociétés anonymes ayant leur siège sur le territoire français. Un nombre trop important de mandat d'administrateur peut en effet entraîner l'interdépendance des représentants et l'alignement des stratégies commerciales et industrielles.

A l'image de la proposition de loi « limitant le cumul de mandats sociaux dans les sociétés cotées » proposée par 92 parlementaires²³, le nombre maximum de mandats d'administrateur doit être limité à trois.

- ✓ La limitation du cumul des mandats des élus

Afin que les élus soient plus disponibles auprès des citoyens qui souhaitent les rencontrer, et dans le but de favoriser l'émergence de nouveaux élus, le cumul des mandats doit être limité.

Ainsi, un mandat exécutif local ne doit pas pouvoir être cumulé avec des responsabilités de Ministre. De même, il ne doit plus être permis de cumuler un mandat de parlementaire avec un mandat dans un exécutif local.

²³ Proposition de loi N° 2871 "limitant le cumul de mandats sociaux dans les sociétés cotées", enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 octobre 2010.

IV. Pour une meilleure représentativité de la société civile

9. Créer de nouveaux moyens d'action pour la société civile organisée

Une réflexion en profondeur doit pouvoir être menée pour reconnaître le rôle de la société civile organisée dans les débats et lui donner les moyens d'agir aux niveaux national et local aux côtés de l'Etat et des collectivités territoriales.

La réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 a permis d'intégrer de nouveaux acteurs dans le CESE. La loi portant engagement national pour l'environnement dite loi « Grenelle 2 » a permis de faire de même dans les CESER (Conseil Economique, Social et Environnemental Régional). Les associations environnementales peuvent ainsi mieux exprimer leurs positions dans ces enceintes consultatives. La reconnaissance du rôle des associations agissant dans le domaine de l'environnement est un élément fondamental pour que notre pays prenne mieux en compte son impact sur l'environnement.

De nombreuses associations agissent au quotidien dans les territoires pour favoriser le « vivre ensemble » et le dialogue entre différentes catégories de la population, notamment les plus fragiles. L'activité de ces associations et de leurs bénévoles doit être mieux reconnue et valorisée afin qu'elles puissent avoir les moyens d'agir efficacement dans un contexte de raréfaction de l'argent public.

Par ailleurs, en France, le taux de syndicalisation est le plus faible d'Europe avec 8% de syndiqués seulement. Ce chiffre tombe même à 5% dans le secteur privé. En moyenne, dans l'Europe des 27, le taux de

syndicalisation est de 23%. En Finlande, meilleur élève en la matière, ce taux est de 74 %²⁴.

Ce faible taux de syndicalisation français représente une faiblesse démocratique. Les négociations sociales s'en retrouvent affaiblies. Le dialogue laisse alors place à un rapport de force souvent stérile et difficile à gérer y compris pour les syndicats eux-mêmes. La démocratie française serait certainement plus forte si les salariés étaient mieux représentés pour dialoguer avec l'Etat et les syndicats patronaux.

Mise en œuvre :

✓ La reconnaissance des activités des bénévoles engagés

L'activité des bénévoles est un vecteur de citoyenneté et d'amélioration du « vivre ensemble ». Mais cette activité est très chronophage et pas toujours reconnue à sa juste valeur puisqu'elle n'est pas intégrée au PIB de la France. Pourtant, de nombreuses activités d'intérêt général ne peuvent pas - ou ne peuvent plus - être assumées par l'Etat ou les collectivités locales.

Afin de favoriser le bénévolat, un statut des bénévoles d'association devrait pouvoir être créé afin d'ouvrir droit à une validation des acquis de l'expérience (VAE) ainsi qu'à des revalorisations en matière de retraite²⁵.

✓ Une amélioration de la représentativité des salariés

La dernière loi du 20 août 2008 sur « la démocratie syndicale » définit de nouvelles règles de représentativité des syndicats et apporte de nouveaux éléments concrets pour leur donner des moyens d'expression et de

²⁴ Article en ligne sur www.worker-participation.eu, d'après Lionel Fulton « La représentation des travailleurs en Europe », Labour Research Department et ETUI (Institut syndical européen), 2009.

²⁵ La proposition de loi N° 3561 « visant à accorder des trimestres complémentaires lors du calcul de leur retraite aux responsables associatifs », enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 juin 2011 et signée par 86 députés va dans ce sens.

réunion dans les organisations. Mais, au-delà de la question de la représentativité des syndicats eux-mêmes, un débat public doit pouvoir être mené en France sur les moyens d'améliorer la représentation pluraliste des salariés dans le secteur public et dans les entreprises. Une réflexion doit notamment être menée sur les moyens d'augmenter le taux de syndicalisation en France.

10. Placer la concertation au cœur de la définition de l'utilité publique

Le terme « concertation » est parfois utilisé de façon abusive pour désigner une demande d'avis - une consultation - ou même, parfois, pour faire état d'une simple information. A terme, l'abus de langage peut engendrer des incompréhensions et, rapidement, une méfiance des citoyens.

Mais définir ce qu'est une « concertation réussie » est complexe. Cela dépend en effet du point de vue selon lequel on se place. Cela nécessite de pouvoir l'évaluer. Or par nature, la concertation renvoie à l'humain et son évaluation est donc nécessairement qualitative. Enfin, évaluer la concertation revient d'abord à se mettre d'accord sur ce que le mot signifie.

L'Observatoire de la concertation locale (voir proposition 6.) devra s'appuyer sur la définition du terme "concertation" proposée ici pour l'évaluer de façon qualitative.

Mise en œuvre :

- ✓ Une nécessaire définition commune du terme « concertation »

Décider ensemble souhaite envisager une conception large de ce terme s'appliquant tout aussi bien à la concertation sur projet menées par les collectivités locales et l'Etat qu'aux concertations mises en place par les entreprises dans leurs relations avec les parties prenantes.

L'analyse des pratiques de la concertation en France finalisée par *Décider ensemble* en 2011 a permis de dégager une proposition souple et évolutive du terme :

« La concertation est un processus s'appuyant sur un dispositif de dialogue entre le porteur de projet et les parties prenantes et/ou le public, dialogue maintenu dans la continuité et rythmé par des temps forts et aboutissant à une décision motivée en tenant compte des échanges. »

La définition du terme implique le respect de principes essentiels à la qualité des débats et à la prise en compte des propositions qui en résultent par les instances décisionnaires. Ainsi, toute évaluation de la qualité d'une concertation doit se fonder sur les critères ici proposés²⁶ :

1. Garantir une information claire et compréhensible

La concertation nécessite une information claire et compréhensible à la fois sur l'objet de la concertation et sur le processus de concertation en lui-même afin que les participants aient tous les éléments nécessaires à participer à leur participation au débat. Cette information doit être facilement accessible et l'utilisation d'Internet doit pour cela être plus systématique.

2. Favoriser l'échange d'arguments

L'objectif de la concertation est de permettre l'échange d'arguments entre les participants afin de prendre des décisions en toute connaissance de cause. Les arguments peuvent être échangés à l'occasion de réunions publiques et/ou de toute forme de dialogue mise en place notamment grâce aux TIC.

Par ailleurs, il est préférable, à l'image des CPDP en France ou de l'Office de consultation publique de Montréal de développer la fonction de tiers-garants. Un tiers-garant indépendant extérieur aux parties prenantes permet en effet d'équilibrer les débats, de faciliter les échanges

²⁶ Ces règles de la concertation rejoignent les propositions émises par le Conseil d'Etat dans « Consulter autrement, participer effectivement », rapport public 2011.

d'arguments et si nécessaire, de faire office de médiateur entre parties prenantes opposées.

Afin que cette pratique se généralise peu à peu, une liste d'aptitude de garants doit pouvoir être créée et labellisée. Les garants devront suivre une formation spécifique afin de compléter leurs connaissances en matière de concertation (enjeux, réglementation, connaissance des processus décisionnels) et de bien définir leur posture pendant les débats. Les maîtres d'ouvrage pourront choisir parmi la liste des garants ainsi mise en place. Les commissaires enquêteurs pourraient être sollicités pour ces fonctions ainsi que les universitaires volontaires. À l'image de la composition de l'Office de consultation publique de Montréal, des journalistes, des représentants associatifs et des représentants d'entreprises pourraient également être intégrés dans cette liste d'aptitude.

Enfin, le garant doit faire un bilan des débats et le publiciser sans prendre position sur le fond du dossier afin de garantir la neutralité de sa position.

3. Lier la décision à la concertation

Dans un processus de concertation la décision reste du ressort de l'élu ou de l'autorité compétente pour prendre la décision. Néanmoins, il est indispensable qu'à l'issue de la concertation, le décideur présente et publicise sa décision. Il doit également la motiver au regard des arguments échangés lors de la concertation. Cela ne signifie nullement qu'il doive accepter toutes les propositions mais plutôt qu'il fasse des choix argumentés.

- ✓ La prise en compte de la procédure de concertation dans les décisions administratives relatives aux déclarations d'utilité publique

Tout projet d'aménagement ou d'infrastructures porté par l'Etat, les collectivités locales et les entreprises doit faire l'objet d'une concertation sur la base des principes définis précédemment. Le contrôle de l'effectivité de la concertation doit pouvoir être intégré dans les décisions administratives :

- Sur la base du bilan de la concertation réalisé par le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête publique, les préfets devront vérifier le respect de cette procédure dans le contrôle de légalité des projets lors de la déclaration d'utilité publique (DUP).
- Les tribunaux administratifs pourront contrôler l'effectivité de la procédure de concertation dans leurs jugements.

Conclusion

Décider ensemble a vocation à faire la preuve par l'exemple qu'un meilleur dialogue est possible entre des acteurs ayant des positionnements différents et des enjeux parfois contradictoires.

Les propositions de cet ouvrage ne doivent pas nécessairement se traduire par de nouvelles lois ou de nouveaux règlements au risque de scléroser des processus nécessitant une certaine souplesse. Comme la démocratie, la culture du dialogue et de la concertation que *Décider ensemble* appelle de ses vœux ne se décrète pas. Elle s'entretient et se développe. Sans la volonté des élus, des associations, des entreprises, ainsi que celle des citoyens, aucun changement significatif n'est possible. Cette culture de la concertation doit se diffuser dans la société : du décideur élu au citoyen en passant par les responsables d'entreprises, d'associations, de syndicats, les fonctionnaires d'Etat et de collectivités locales...

Bien entendu, il ne faut pas être naïf, la recherche du consensus sur tous les sujets est illusoire. Mais la concertation permet de gérer les consensus et de prendre acte des dissensus afin de rendre publique des décisions assumées et justifiées au regard des débats.

Notre pays a peut-être trop tendance à s'en remettre aux grandes décisions centralisées de l'Etat. Les conflits d'aménagement des années 1970-1980 et, aujourd'hui, la généralisation des moyens de communication et de mise en réseau que les TIC permettent nous le montrent une fois de plus : **une meilleure inclusion des parties prenantes et de la population dans les décisions n'est plus une option ! C'est une obligation si nous voulons que notre société s'adapte aux défis économiques, environnementaux et sociaux d'aujourd'hui.**



"Au carrefour des expériences et des méthodes"

Objet de l'association

Créée en 2005, l'association **Décider ensemble** a pour finalité de **développer une culture commune du dialogue et de la concertation en matière de préparation et de prise des décisions**. Son ambition est de faciliter le dialogue entre différentes structures et rassemble pour cela des acteurs de l'entreprise – privés et publics – des collectivités locales, du secteur associatif et du monde universitaire.

Partenaires et adhérents

La Caisse des Dépôts et Consignations (CDC); l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Environnement (ADEME); la Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale (DATAR); Le Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (MEDDTL); EDF; Réseau Ferré de France (RFF); le Groupe La Poste; GSM-Ciments Calcia; SITA; Réseau de Transport d'Electricité (RTE); Orange; GRTgaz; Gares & Connexions; Egis; Bayer Environmental Science; l'Assemblée Des Communautés de France (ADCF); l'Assemblée des Maires de France (AMF); la Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs (CNCE); France Nature Environnement (FNE); l'association Transport, Développement, Intermodalité, Environnement (TDIE); l'Association Française des Ingénieurs et Techniciens de l'Environnement (AFITE); la Confédération de la Consommation, du Logement et du Cadre de Vie Ile-de-France (CLCV Ile-de-France); la Fondation pour la Nature et l'Homme (FNH); le Centre Permanent d'Initiatives pour l'Environnement (CPIE); l'Institut de la Gestion Déléguée (IGD); le Comité 21; la Fédération des Parcs Naturels Régionaux de France (FNPNR); la Fédération Nationale des Associations et Usagers des Transports (FNAUT); l'association Eco-raison action; l'association Orée et le Collège des Directeurs du Développement Durable (C3D); l'Université de technologies de Compiègne (UTC).

Moyens d'action

Des événements pour rassembler et être force de proposition

Depuis 2008, les « Rencontres de Décider ensemble » démontrent, deux fois par an, tout l'intérêt des acteurs de l'aménagement du territoire et de l'environnement pour les questions de gouvernance et de concertation. Les « petits-déjeuners de la concertation » s'appuient sur des cas pratiques de concertation pour dégager des outils et des méthodes de concertation pour améliorer les processus de décision.

Des études pour comprendre et diffuser les bonnes pratiques

Parce que les maîtres d'ouvrages élaborent toujours davantage leurs politiques publiques et leurs projets en impliquant les parties prenantes et le public, *Décider ensemble* a initié plusieurs études approfondies sur les pratiques de la concertation en France : « Analyse des pratiques de la concertation en France » publiée en mars 2011 et « De l'éco-quartier à la ville durable : analyse des pratiques de la concertation » en novembre 2011.

Un site internet pour centraliser et « créer le déclic »

Décider ensemble met en ligne sur son site www.deciderensemble.com de nombreuses informations pour partager les pratiques, les outils et les méthodes de concertation pour les projets d'aménagement, de planification locale, ou encore d'installation industrielle. L'association diffuse des informations régulières sur la concertation et la gouvernance à travers une newsletter et sur sa page Facebook <http://www.facebook.com/deciderensemble>.

Des formations centrées sur l'action et l'opérationnalité

Parce que la concertation répond à des règles, *Décider ensemble* assure, à la demande, des formations destinées aux acteurs de l'entreprise, des collectivités locales... susceptibles d'être confrontés aux questions de concertation et de débat public. Ces formations « à la carte » permettent de comprendre les enjeux de la concertation et les processus de décisions dans d'autres structures et de proposer des stratégies de concertation adaptées.