

Garantir l'éthique ?

Faire évoluer les pratiques par le cadrage des dispositifs : chartes et garants de la participation

*Lucie ANIZON, Etienne BALLAN et Pierre-Yves GUIHÉNEUF
Institut de la concertation et de la participation citoyenne (ICPC)*

Mars 2017

La multiplication des dispositifs de participation et de concertation s'est accompagnée d'une défiance envers les mécanismes visant à associer les citoyens à la décision publique. Cette défiance se nourrit de plusieurs types de critiques : arguments du coût de ces dispositifs, risque du consensus mou ou au contraire du conflit ouvert, décisions déjà prises, manipulation des participants, information tronquée...

Comment rétablir la confiance entre les acteurs ? Comment installer des garanties pour chaque partie, et trouver l'équilibre entre « *hardlaw* » et « *softlaw* », inscription dans les textes de lois et dispositifs incitatifs ?

Selon une des définitions proposées dans l'appel à communication d'Asterya, l'éthique peut être « conçue comme l'ensemble des obligations qui s'imposent à un praticien lorsque l'action de celui-ci est régie par des valeurs, personnelles ou socialement définies par une activité selon sa finalité (Terrenoire, 1991 ; Isambert, 1984) ». L'objectif de cette communication est de se demander si cet « ensemble des obligations » qui s'imposent aux praticiens dans leur diversité, peut être défini, puis garanti dans la durée. L'institut de la concertation et de la participation citoyenne s'est constitué dans un esprit horizontal, une logique de progrès et de qualité de la concertation par le biais de l'échange entre pairs et de mise en débat. Cependant, l'ICPC a participé récemment, voire animé, des démarches visant à inscrire des exigences plus précises dans des textes fixant des standards de la participation. Ainsi de l'élaboration d'une charte de la participation par le Ministère de l'Environnement, l'Energie et la Mer, et du processus de travail « Garantir la concertation » (voir plus loin) qui a participé à l'inscription du rôle du garant dans les ordonnances du 3 août 2016 relatives à la modernisation du dialogue environnemental.

Nous nous intéresserons non seulement à la finalité de ces travaux, mais aussi à la façon dont ils ont été menés. Dans les deux cas, il s'est agi d'un travail collectif, réunissant différents types d'acteurs : collectivités locales, Etat, entreprises, associations, citoyens, à différents moments du processus. La difficulté à définir le « socle commun » évoqué plus haut a pu être surmonté en mettant autour de la table les acteurs concernés. En revanche, il est intéressant d'observer que dans les deux cas, tous les acteurs n'ont pas été mobilisés nécessairement au même moment.

A travers ces exemples, nous chercherons à cerner la portée de ces nouvelles règles et la façon dont les acteurs impliqués dans ces démarches sont en capacité d'en porter la diffusion et le respect.

Introduction

Plusieurs textes récents modifient le cadre légal et réglementaire des pratiques de participation en France. Ils sont le fruit de divers processus, plus ou moins participatifs eux-mêmes, qui visaient des buts différents, mais qui veulent répondre à la fois aux attentes de la population de participer plus fortement aux choix publics, et à la défiance de nombreux acteurs vis-à-vis des processus de participation tels qu'ils sont parfois développés, critiquant en particulier le possible dévoiement et le manque d'effectivité des processus de concertation ou de participation mis en place par des maîtres d'ouvrage. Nous retiendrons ici les trois processus suivants : le travail collectif piloté par l'ICPC sur les garants de la concertation, l'élaboration de l'ordonnance sur la modernisation du dialogue environnemental du 3 août 2016, et enfin l'élaboration de la Charte de la participation du public, publiée par le MEEM en octobre 2016.

Quelle contribution ces textes et leurs processus d'élaboration sont-ils susceptibles d'opérer en faveur d'une plus grande confiance des participants envers les dispositifs participatifs qui leur sont proposés ? S'inscrivent-ils ou non dans un processus de professionnalisation en cours de ce secteur ? Répondent-ils aux attentes d'éthique formulées par les participants ? La présente communication a pour objectif d'éclairer ces questions, en présentant d'abord le contexte général ayant amené ces évolutions, puis en décrivant les processus et leurs principaux résultats, et enfin en discutant les effets à attendre de ces nouvelles dispositions sur le cadrage des praticiens de la participation.

1. Pourquoi un nouveau cadre ?

Les processus de concertation réglementaires ont connu un mouvement de généralisation à partir des lois de 1976 sur l'environnement, puis de façon plus accélérée à partir du début des années 1990 et jusqu'à aujourd'hui. Plusieurs textes ont marqué les grandes étapes de cette évolution de façon transversale (loi Barnier en 1995, Charte Lepage en 1996, loi Vaillant en 2002, charte de l'environnement en 2004, loi du 27 décembre 2012, etc.) ou bien en portant sur des secteurs ou des thématiques bien circonscrites (loi Bachelot sur les risques technologiques en 2003, loi Lamy sur la politique de la ville en 2014, etc.). On peut aujourd'hui considérer que la France dispose d'un arsenal réglementaire assez fourni en matière de participation. Au-delà des textes portant obligation ou définissant les cadres de la concertation, de très nombreuses initiatives ont émergé sur les territoires pour associer différemment la population à la conception des projets, voire à la décision elle-même.

Pour autant, ce qui caractérise l'ensemble de ces processus, volontaires ou obligatoires, c'est que l'initiative et la définition des objectifs et des modalités de la concertation restent globalement une prérogative des pouvoirs locaux. Ceux-ci « octroient » en quelque sorte la concertation au public, sauf dans de très rares cas où un tiers est institué pour piloter l'ensemble du processus participatif (commissions particulières du débat public, par exemple).

Au cours des 25 dernières années, la concertation a ainsi été organisée dans le cadre de ces relations entre « décideurs » et public, et l'on peut constater que deux éléments, loin de se résorber du fait de la concertation, se sont au contraire renforcés au cours de cette période :

- d'une part la défiance du public vis-à-vis de ces processus, qui sont encore jugés globalement peu sincères, masquant au pire des volontés de manipulation, ou au mieux une stratégie de communication déguisée ;

- d'autre part le sentiment toujours répandu des maîtres d'ouvrage que les projets sont entravés par la concertation plutôt que facilités. La concertation est ici prise comme une contrainte alourdissant le poids global des contraintes liées à la réglementation.

Au vu de ce constat, il est logique qu'au début des années 2010, la conflictualité des opérations d'aménagement ait resurgi sous des formes inédites, telles que les Zones à défendre (ZAD). La qualité des processus de concertation et leur efficacité en termes de régulation du conflit et de production de décision sont alors mises en cause par l'ensemble des acteurs.

De notre point de vue, c'est dans cet effet de « ciseaux » entre une généralisation des démarches et la critique qu'elles subissent dans le même temps qu'il faut voir l'origine des différents processus que nous allons décrire et tenter d'analyser. Ces processus cherchent à faire progresser globalement les processus de concertation, en proposant de cadrer plus étroitement leur configuration et leur portée.

D'une certaine manière, il nous semble que l'histoire se répète : au début des années 1990, la maîtrise d'ouvrage publique était confrontée à une conflictualité généralisée sur de nombreux projets d'aménagement, et a accepté, voire porté, de nouvelles obligations en matière de concertation (lois sur le débat public, puis charte de la concertation Lepage de 1996). Vingt-cinq ans plus tard, c'est à un même constat d'impuissance que le corps social semble rendu, et il s'agit de trouver de nouvelles solutions. Mais cette fois, pour une partie des acteurs, c'est la concertation elle-même qui est source d'impuissance. Des visions fortement divergentes s'opposent ainsi sur l'avenir à donner aux démarches de concertation : pour les uns, elles doivent se simplifier et s'alléger pour aller à l'essentiel ; pour les autres elles doivent garantir aux citoyens l'effectivité et l'utilité de leur participation.

2. Trois processus cherchant à faire évoluer les pratiques

Les garants

Le processus

En 2013, des personnes issues de divers organismes décident de mener un processus de recherche sur les garants de la concertation, qu'elles baptisent « Garantir la Concertation ». Le recours aux garants dispose déjà d'une certaine antériorité¹ et des questions se posent concernant leurs pratiques effectives, qui interrogent à la fois les maîtres d'ouvrages, les chercheurs, les consultants et les parties prenantes. Cependant, lorsque cette dynamique s'engage, il n'existe aucune perspective d'évolution réglementaire. L'objectif de ce petit groupe est de capitaliser la pratique des garants et d'en tirer des conclusions opérationnelles pour chacun. Un comité de pilotage se constitue par cooptation, composé de représentants d'entreprises, de collectivités, d'institutions publiques, d'associations et de chercheurs².

¹ Les garants sont mentionnés dans la Charte de la concertation du Ministère de l'environnement de 1996.

² Ademe ; AIP2 France ; Bordeaux Métropole ; Commissariat général au développement durable du MEDDE ; Commission nationale du débat public ; Conseil de Développement durable de Bordeaux Métropole ; Décider Ensemble ; ESSEC Centre Connect ; Fondation de France ; Grand Lyon ; GIS Démocratie et participation ; Institut de la Concertation et de la Participation Citoyenne ; Réseau de Transport d'Electricité ; SNCF Réseau ; Syndicat des Transports d'Ile-de-France. Voir : <https://i-cpc.org/activites/garantir-la-concertation-un-processus-de-reflexion-multi-acteurs/>

Des ateliers sont organisés, qui réunissent des garants, des maîtres d'ouvrage et des participants (associations et citoyens). Des propositions sont émises par le Comité de pilotage et discutées par l'ensemble des participants (par une consultation en ligne et une conférence ouverte d'une journée). Enfin, une série de constats et de propositions sont publiées et présentées publiquement en 2015³.

Plusieurs motivations inspirent cette démarche. En premier lieu, la connaissance d'un phénomène – le recours aux garants – que l'on savait croissant et qui était supposé apporter une réponse aux critiques procédurales émises par les participants aux concertations. La diversité des pratiques des garants était en effet connue et leur effectivité mal connue. Quels rôles joue effectivement le garant ? Sur quelles références se base-t-il pour juger qu'une concertation répond ou non à des critères éthiques ? Comment son action est-elle perçue par les participants et les maîtres d'ouvrage ? En second lieu, il s'agissait de produire des recommandations destinées à améliorer ces pratiques. Enfin, la démarche relevait d'une interrogation plus générale sur le contexte de professionnalisation de la concertation dont le garant pouvait apporter une illustration.

Le processus de recherche-action s'est déroulé de 2013 à 2015. Le Comité de pilotage, malgré la diversité d'appartenance institutionnelle de ses membres, se reconnaissait dans les questionnements précédents et dans un souhait partagé de trouver des réponses à la défiance exprimée envers la qualité des processus de concertation. Les maîtres d'ouvrage s'y sont montrés très actifs, car ils avaient recours aux garants pour améliorer la confiance dans le dispositif de dialogue mais également pour d'autres raisons, notamment pour se prémunir eux-mêmes d'une partie des critiques émises durant la concertation (le garant faisant alors office de filtre) et pour « challenger » les équipes qui, sur le terrain, ne déployaient pas toujours tous les moyens nécessaires à un dialogue de qualité (le garant faisant alors office de coach).

L'actualité de l'année 2015, avec la mise en place de la Commission Monédiaire, puis de la Commission Richard, a donné une caisse de résonance imprévue aux travaux menés dans le cadre de « Garantir la Concertation ». Les propositions ont été transmises à la Commission, qui a auditionné plusieurs membres du Comité de pilotage et intégré dans son rapport plusieurs de ses propositions.

En 2016, la perspective de la publication future de l'ordonnance sur la modernisation du dialogue environnemental incite le Comité de pilotage à se réunir de nouveau. Sa composition évolue quelque peu, plusieurs participants décidant de le quitter et un autre (la Compagnie nationale des commissaires-enquêteurs) étant invité à le rejoindre. La coordination des travaux, assurée depuis 2013 par l'Institut de la Concertation et de la participation citoyenne, est confiée à la CNDP dans la perspective de la mise en œuvre des principales propositions reprises dans l'ordonnance : la création d'un vivier national des garants et la mise en place de formations à leur intention. Il est convenu que le Comité de pilotage constituera l'instance partenariale d'orientation et de suivi de ces évolutions à venir.

Les résultats

Le processus de travail « Garantir la Concertation » a bénéficié d'une certaine efficacité dans la mesure où plusieurs de ses propositions ont été reprises dans l'ordonnance, même si leur mise en œuvre a subi quelques évolutions. Une des raisons à cela a probablement consisté en la forte implication des membres du Comité de pilotage, qui ont construit ensemble un état des lieux et des propositions. Si cela a été obtenu au prix de certains compromis, ce processus collectif a alimenté une culture commune et permis la construction d'une base de propositions qui a ensuite été défendue par plusieurs institutions représentées dans la commission Richard.

³ Voir la présentation de la démarche et l'ensemble des productions du processus de travail sur : <http://institutdelaconcertation.org/GarantirLaConcertation>

Parmi les positions prises par le comité de pilotage, certaines ont fait l'objet d'un large consensus et d'autres moins. Parmi les premières s'est dégagée une certaine conception du rôle et de la posture du garant : s'appuyant autant que possible sur des chartes co-construites ou préalablement existantes, disposant de qualités spécifiques, il doit montrer sa capacité à ne pas formuler d'avis sur le fond (contrairement à un commissaire-enquêteur) mais à se montrer proactif dans le maintien d'un espace de dialogue transparent, équitable et efficace. En bref, le garant doit constituer un élément important du respect d'une éthique partagée du processus de concertation.

En revanche, la question du garant en tant que « professionnel » de la concertation a été plus discutée. Le garant extérieur, indemnisé par un organisme tiers, doté d'expérience et de compétences en matière de concertation, s'est imposé comme la figure dominante, aux dépens du « garant citoyen », enraciné localement et bénévole, tel qu'il apparaît par exemple dans l'expérience de certaines collectivités⁴. Sans écarter pour autant cette dernière figure du garant, le Comité de pilotage lui a donné peu de place et n'a pas formulé de recommandations à son égard. C'est donc la vision du garant, sinon professionnel au moins spécialiste, qui a été promue, un profil correspondant plus étroitement à la pratique des entreprises et des institutions publiques.

L'ordonnance du 3 août 2016 sur la modernisation du dialogue environnemental

Le processus

Concrètement, c'est lors de la conférence environnementale de 2012 que le processus est enclenché, avec le principe d'organiser des états généraux du droit de l'environnement portant en particulier sur les questions de participation. Mais l'opération, menée en 2013 et confiée à trois personnalités, ne va pas jusqu'au bout. Un groupe de travail est alors constitué de façon plus classique au sein du Ministère de l'environnement, associant des représentants de la maîtrise d'ouvrage publique et privée, l'ensemble des Ministères et directions concernés, ainsi que des représentants d'associations environnementales, sous la présidence de Gérard Monédiaire, professeur de droit.

Le groupe Monédiaire a déjà tenu plusieurs réunions lorsque le conflit du barrage de Sivens débouche sur la mort d'un militant environnemental, Rémi Fraisse. Quelques semaines plus tard, lors de la conférence environnementale de novembre 2014, le président de la République demande à Ségolène Royal de faire évoluer rapidement les textes sur la participation afin d'éviter qu'un tel événement se reproduise. Son discours marque clairement le double objectif de garantir d'une part une participation effective et d'autre part une simplification et un allègement des procédures : « Nous devons donc renforcer les procédures sans les alourdir, assurer la transparence sans allonger les délais (...). Cessons de penser que parce qu'une procédure dure longtemps, elle est meilleure, que nous puissions alourdir sans cesse, comme une façon de contraindre. Non, un mauvais projet doit être arrêté rapidement, sans qu'il puisse durer inutilement et provoquer. Un bon projet lui doit être mené à bien rapidement. »

A la suite de ce discours, le groupe Monédiaire cesse son activité, qui est confiée à une commission spéciale du Conseil National de la Transition écologique (CNTE). La composition du groupe est donc étendue à l'ensemble des partenaires du Grenelle (Etat, collectivités, syndicats de travailleurs, organisations patronales, ONG environnementales) auxquels ont été ajoutés depuis 2012 les parlementaires, ainsi qu'à des personnalités qualifiées. La commission est présidée par le sénateur et ancien Ministre Alain Richard. Si la Commission Monédiaire a fourni de nombreuses pistes de

⁴ Par exemple Bordeaux Métropole ou Grenoble, qui sont venus témoigner de leur expérience au cours des ateliers.

travail, la commission Richard va fonctionner dorénavant comme un espace de proposition autant que de négociation. Elle consacre de nombreuses heures à auditionner les acteurs de la concertation et du dialogue environnemental, à commencer par les associations opposées aux grands projets d'infrastructure, mais aussi des universitaires, des professionnels, etc. Le président fixe comme objectif d'écrire un rapport qui soit déjà une proposition de texte juridique, ce qui amène les discussions à porter sur des points très précis et dont les acteurs peuvent mesurer les implications.

Les travaux de la Commission, enfin, sont de nature législative, et doivent déboucher sur une ordonnance, pour laquelle le gouvernement a été habilité par un article de la loi Macron, qui stipule clairement un objectif de simplification des procédures. De nombreux acteurs regrettent ce passage par l'ordonnance, qui paraît peu démocratique pour un texte transformant la démocratie...

A l'issue des travaux de la Commission, et après discussion en CNTE, le gouvernement signe une première ordonnance concernant la consultation locale, afin de pouvoir organiser la première de ces consultations sur Notre Dame des Landes. Mais c'est la seconde ordonnance, qui sera signée le 3 août 2016, qui a fait l'objet de nombreuses discussions et d'arbitrages. Elle est appliquée depuis le 1er janvier 2017, même si certaines dispositions attendent encore leur décret d'application.

Résultats

L'ordonnance du 3 août 2016 est donc le fruit d'un travail en profondeur, qui a mobilisé de nombreux acteurs dans un cadre de négociation entre porteurs d'intérêts et de visions assez opposés. Les principes sont assez forts et reposent sur le travail réalisé en amont, mais les dispositions d'application de ces principes ont fait l'objet de nombreux compromis.

La première nouveauté de l'ordonnance est qu'elle affirme des objectifs généraux de la participation du public. Et parmi ces objectifs, un objectif proprement politique, non lié à la préservation de l'environnement est inscrit : il consiste à affirmer que la participation améliore la qualité et la légitimité de la décision.

La seconde avancée majeure est d'instaurer en droit de l'environnement une concertation « amont » obligatoire, qui permet à la concertation de commencer normalement au début des projets : la concertation peut alors être effective et productive pour l'élaboration du projet. Un seuil budgétaire est néanmoins fixé pour rendre cette concertation obligatoire. Et surtout, un acte public est désormais exigé, à savoir une déclaration d'intention de projet incluant les dispositions prises pour la participation du public. Ces obligations restent cependant limitées aux acteurs publics (pour leurs projets, plans et programmes) ou aux projets privés auxquels concourt directement la puissance publique.

A cette concertation amont est associée la nomination d'un garant, sur la base des propositions produites par le groupe de travail évoqué plus haut. Cette disposition n'est pas au cœur des discussions de la Commission Richard, mais elle s'y trouve en quelque sorte importée, et finit par être acceptée par l'ensemble des acteurs, y voyant un moyen de cadrer de façon minimale les processus de concertation amont, sans devoir s'aventurer dans le champ des outils et méthodes de concertation.

L'ordonnance étend par ailleurs certaines prérogatives de la CNDP et diversifie de fait son activité, notamment autour des futurs garants, sans augmenter le champ du débat public lui-même. Enfin l'ordonnance ouvre des droits nouveaux au public et en particulier un droit de pétition pour obtenir l'organisation d'une concertation ou d'un débat public. Elle reconnaît aussi la nécessité d'étudier les propositions alternatives portées par le public. Mais dans les faits, ces droits sont très limités : la recevabilité d'une pétition citoyenne pour l'organisation d'une concertation relèvera de l'appréciation du préfet...

La charte de la participation du public⁵

Le processus

La Charte de la participation du public est un texte issu d'une démarche collective, lancée par le MEEM, via le CGDD, en novembre 2015. La volonté de départ était de réfléchir à un dispositif réaffirmant, voire réactualisant, certains droits et devoirs à garantir lors de la mise en place d'un processus de participation.

Ce dispositif devait promouvoir la diffusion de la culture de la participation chez tous les acteurs du dialogue environnemental, de manière plus « douce » que par la loi. Ici, le choix d'un dispositif comme celui de la Charte (forme qui n'était pas arrêtée au départ, on a hésité entre doctrine, manifeste, guide...) témoignait d'une volonté politique forte du CGDD de promouvoir l'usage non pas d'un dispositif coercitif mais incitatif, issu d'un travail collectif et non pas descendant et unilatéral. L'efficacité d'un tel texte en effet devait venir de sa production elle-même (nous y reviendront plus tard).

Un comité de pilotage a donc été mis en place en novembre 2015, réunissant une grande diversité d'acteurs de la participation (réseaux de praticiens, MO privés et publics, chercheurs, administrations, MEDEF, associations environnementales...).

A l'issue de cette première réunion, l'ICPC a souhaité associer ses membres à ce dispositif. Cette démarche témoignait à la fois de la volonté de produire un texte qui soit le plus adapté possible aux acteurs, afin qu'il soit approprié et utilisé, et de celle d'impliquer les praticiens « de terrain » dans une telle démarche. Trois ateliers participatifs ont donc été organisés par l'ICPC, en partenariat avec le MEEM à Paris, Bordeaux et Lyon (Bordeaux Métropole et du Grand Lyon étaient eux-mêmes présents au comité de pilotage du MEEM). Ces ateliers ont réuni plus de 250 participants, aux profils très divers (consultants, associations, membres de conseil de développement, MO, citoyens, chercheurs...), qui ont réfléchi à différents aspects du travail d'élaboration de la Charte : la forme du texte (est-ce qu'une charte est le bon vecteur ?), les conditions d'efficacité d'un tel dispositif (doit-il être signé par les parties prenantes, doit-il être adapté à chaque dispositif ou appliqué strictement à toutes les situations ?...) et les principes et valeurs qui doivent figurer dans ce texte. L'objectif était de susciter un premier cercle pour la formation d'une « communauté de la Charte », et favoriser l'appropriation par ces acteurs de la future charte, qu'ils auraient contribué à co-construire.

Ces ateliers ont abouti à une série de recommandations ; à partir de ces recommandations et de celles du comité de pilotage, un premier texte a été proposé, soumis à la validation de la ministre, avant de faire l'objet d'une consultation en ligne⁶.

La Charte de la participation du public a donc fait l'objet de trois dispositifs, avec des participants plus ou moins nombreux, et plus ou moins impliqués sur la durée : un premier cercle, le comité de pilotage, restreint à certaines organisations invitées, producteur de recommandations « directes » pour l'élaboration du texte ; un deuxième cercle composé des participants aux ateliers participatifs organisés par l'ICPC, qui ont fait des recommandations au comité de pilotage et ont été invités ensuite à l'inauguration de la Charte. Un troisième cercle, plus lointain que les deux premiers, est composé de la communauté ayant participé en ligne, sur une première mouture du texte ; les participants avaient la possibilité de réagir à cette première version du texte, article par article, en votant ou en proposant des amendements. Le Ministère a dénombré 206 contributions réalisées par 86 participants, et 1900 visites du site, par 1450 visiteurs. Ce sont des chiffres relativement faibles,

⁵ <http://www.developpement-durable.gouv.fr/charte-participation-du-public>

⁶ <http://www.charte-participation.developpement-durable.gouv.fr/>

au regard du nombre de participants aux trois ateliers, qui avaient témoigné d'un réel intérêt des acteurs pour le dispositif.

Résultats

Le texte issu de ce dispositif multi-acteur a donc pris la forme d'une Charte, réaffirmant un certain nombre de principes et de valeurs assez généralistes, reconnaissant l'expertise « d'usage » des citoyens (qui reste opposée à l'expertise « scientifique » d'experts), l'équivalence des points de vue, l'inclusion de tous comme condition de la qualité de la réflexion.

Ces principes « éthiques » apparaissent garantis par un certain nombre de dispositifs, comme le recours au tiers ou au garant, l'obligation de « reddition de compte », de retours vers les participants tout au long de la vie d'un projet...

Quant à la capacité du texte en lui-même à garantir le respect de ces principes, elle reste à démontrer ; en effet, la question de la portée du texte et de l'engagement des parties prenantes à le respecter a fait l'objet de beaucoup de débats : doit-il contraindre, via une signature, ceux qui s'en réclament, et si oui comment ? Doit-il être opposable juridiquement à un MO ou une association qui ne le respecterait pas ? Est-ce que le signer signifie en appliquer tout ou partie des recommandations ?

Aujourd'hui, le principe retenu est celui de l'adhésion, et la Charte fonctionne comme suit : « Le préambule, ainsi que les articles de la charte de la participation du public constituent un référentiel déterminant le socle d'un processus participatif vertueux.

La charte peut être utilisée en l'état par les organismes et personnes se reconnaissant dans les valeurs et principes qu'elle énonce, et s'engageant à les mettre effectivement en œuvre ou à les promouvoir. Le porteur de projet précise s'il s'engage de manière générique pour l'ensemble de ses démarches participatives, ou s'il entend appliquer la charte à l'occasion d'un ou plusieurs projets spécifiques, et précise lesquels.

Le porteur de projet peut également ajouter des valeurs et principes à la charte et/ou préciser les modalités de mise en œuvre. Dans ce cas, il est recommandé que le public soit associé à ces modifications. Dans tous les cas, les utilisateurs de la charte (ou de la nouvelle charte issue de leurs ajouts ou précisions) se signalent auprès du ministère et lui indiquent sur quels projets ils vont appliquer la charte de la participation du public. »

A l'inverse du projet « Garantir la concertation », ce processus n'a donc pas été le résultat d'un besoin identifié par des acteurs de terrains souhaitant capitaliser des pratiques sur de l'existant ou de produire des recommandations aux décideurs publics ; il a au contraire été le fruit d'une volonté politique d'inscrire dans un texte incitatif des principes et des valeurs, afin de conduire à une diffusion de la culture de la participation du public.

Là où des acteurs se sont volontairement et proactivement inscrits dans une dynamique collective visant à interpeller les décideurs, ici les acteurs se sont mobilisés à l'appel d'un décideur, en l'occurrence l'Etat, pour tenter de travailler ensemble à définir des principes et des objectifs partagés. Dans ce contexte, l'engagement des acteurs ayant participé à ce processus reste un pari (la Charte n'a été promulguée en novembre 2016). Le texte issu de ce travail reflète d'ailleurs la difficulté à faire s'accorder des acteurs qui, au départ, n'étaient pas *spontanément* engagés dans le dispositif ; le fait qu'un certain nombre de membres du comité de pilotage ne soient pas adhérents à la Charte est à cet égard significatif.

3. La portée éthique et pratique des nouvelles dispositions

Qu'apportent ces nouveaux textes en matière d'éthique et de cadrage des praticiens de la participation ?

La recherche du consensus

Le processus d'émergence de ces dispositifs est censé en garantir la légitimité et donc l'efficacité : à travers des gouvernances multi-acteurs, le législateur / les institutions espèrent donner une légitimité aux dispositifs qu'ils mettent en place, acceptés et plus ou moins co-construits par le plus d'acteurs possibles. Cette volonté de mettre en place un cadre co-construit peut se traduire par des résultats de type « plus petit dénominateur commun » à force de vouloir mettre tout le monde autour de la table.

Conforter les pratiques existantes de certains maîtres d'ouvrage publics

Un autre effet est d'accueillir et reconnaître des pratiques vertueuses. Les grands maîtres d'ouvrage publics concernés y voient une forme de sécurisation de leurs processus et une validation de leurs politiques internes. Ils ont été moteurs dans la plupart des dispositifs et le seront dans leur application.

Un impact limité sur les autres maîtres d'ouvrage

Les maîtres d'ouvrage des plus petits projets ne souhaitent pas se plier aux mêmes obligations, et sont peu enclins à s'engager, même pour un dispositif de *soft law* qu'est une charte (exemple : la FNSEA). Ce n'est donc pas la fin des conflits locaux. Les maîtres d'ouvrage privés cherchent à faire porter la participation sur la puissance publique. Les plus grands maîtres d'ouvrage privés ont les reins assez solides pour résister et tenir à la concertation, mais pas les petits : la concertation comme rupture de concurrence ? Enfin, la portée est également limitée du fait que les dispositions concernent principalement les processus environnementaux et ne touchent pas ou peu les projets urbains.

Le garant : vecteur de progrès des pratiques ou gardien procédurier d'un standard minimum ?

Nouvelle figure de la concertation, que deviendra le garant ? Deux scénarios contrastés sont envisageables.

Le premier est celui de la réussite du processus, au sens où l'entendait le Comité de pilotage du programme « Garantir la Concertation ». Dans ce cas de figure, la pratique des garants voit son périmètre s'étendre et le niveau d'exigence méthodologique et éthique des concertations s'accroît, grâce à des garants compétents et investis dans leur fonction. Un programme de formation, de capitalisation et d'évaluation ambitieux leur permet de monter en compétence et de se doter d'une charte déontologique. Ils peuvent être destitués s'ils ne satisfont pas à des critères définis par un collectif pluriacteur et dont la CNDP assure le caractère opératoire. Ils explorent collectivement, avec d'autres acteurs du monde de la concertation, de nouvelles marges de progrès des pratiques de dialogue, notamment la gestion productive des conflits au sein des concertations et l'articulation entre concertation et décision, respectivement facteur de risque pour les processus de dialogue et facteur d'insatisfaction majeur pour les participants. Cette exigence est possible, non seulement grâce aux efforts des garants et des institutions publiques mais grâce à des complicités au sein de

certaines collectivités et entreprises qui s'investissent pour permettre la mise en place d'un véritable dispositif d'appui aux garants, « co-porté » par les principaux acteurs. Dans ce scénario, les standards de la « bonne » concertation constituent des références, y compris pour des concertations sans garant, notamment des démarches volontaires.

Le second est celui de l'échec. Il est causé d'une part par des garants peu investis dans leur mission, motivés par des attentes personnelles, essentiellement soucieux de se préserver et de faire respecter des standards procéduraux minimums. Sans un dispositif assurant leur montée en compétence et sans critères permettant la qualité du recrutement, ils sont instrumentalisés par des maîtres d'ouvrage peu scrupuleux, décrédibilisés par les autres ainsi que par les réseaux associatifs, puis accusés d'alourdir et de rigidifier les procédures. Ils ne disparaissent pas, ils peuvent même rester relativement nombreux, mais l'effet sur les pratiques de concertation est négligeable. Dans ce scénario, il est peu probable que leur exemple fasse tache d'huile.

De nouveaux droits pour le public ?

Il est difficile de savoir comment le public va s'emparer de ses droits ; comme affirmé dans la Charte, l'efficacité d'un dispositif dépend aussi du suivi de la participation. Or dans le cas de la Charte, pour l'instant, très peu de dispositifs de suivi, de retour vers les publics potentiellement impactés sont prévus. Mobiliser des acteurs pour co-construire un dispositif sans les associer à sa mise en place risque d'en réduire l'efficacité. Il est d'ailleurs significatif que la consultation en ligne ait été si peu mobilisatrice. Plusieurs raisons peuvent expliquer ce constat : d'une part, la consultation en ligne s'est déroulée sur un texte « finalisé », et non pas sur le *principe même* de la Charte (pourquoi une Charte, comment on l'élabore, pour qui). Cela a pu être un repoussoir pour ceux qui, n'ayant pas pu participer aux ateliers, auraient souhaité être associé en amont, mais aussi pour ceux qui, ayant déjà participé à un atelier d'une demi-journée sur le sujet, n'ont pas forcément eu le temps ou l'envie de se replonger dans une participation active. D'autre part, plus de trois mois s'étant déroulé entre les deux processus de participation, et sans visibilité préalable sur ces échéances, on peut aisément imaginer un désengagement et un essoufflement des participants.

Une portée cadrant peu les débats

Les textes fournissent très peu d'éléments précis concernant l'animation des processus de participation, par les autres acteurs que les garants (facilitateurs, conseils méthodologiques, etc.) Les « professionnels » de la participation peuvent continuer comme avant, mais avec un garant qui, dans certaines situations, pourrait complexifier leur travail et influencer sur leurs pratiques. Ce manque de cadrage peut sans doute s'expliquer, dans le cas de la Charte de la participation notamment, par un faible consensus initial sur les constats de départ et un manque d'enthousiasme de tous les acteurs parties prenantes du processus à travailler ensemble.

Conclusion

Les trois dispositifs que nous avons présentés sont trop récents pour être analysés à l'aune de leurs effets ; en revanche, chacun se situe aujourd'hui à différents endroits de leur trajectoire de «réalisation», ce que l'on peut analyser à partir de leur processus d'élaboration.

Avec le programme «Garantir la concertation», nous avons un dispositif de travail multi-acteur, autour duquel une coalition d'acteurs s'est mobilisée, pour réfléchir à un dispositif existant et le mettre en visibilité auprès des décideurs. Le résultat a été une série de recommandations ambitieuses, dont se sont saisis les acteurs pour en porter les valeurs et les faire valoir dans des textes de lois. Certaines de ces recommandations en sont aujourd'hui (2017) à la mise en œuvre concrète (vivier et formation des garants par la CNDP).

Avec l'ordonnance du 3 aout 2016, nous avons un dispositif, inverse, classique, de textes, opposables et coercitifs, d'origine gouvernementale, aux ambitions relativement fortes, mais dont le processus de fabrication s'est traduit par une négociation influencée par des intérêts divergents.

Enfin, nous avons l'élaboration d'une Charte sous une impulsion ministérielle, qui a souhaité associer à différents niveaux des publics très divers (comité de pilotage fermé, avec des acteurs institués en amont, ateliers ouverts avec des praticiens sur le contenu de la charte et ses effets, et consultation en ligne sur un texte quasi-terminé), et qui, à ce stade, peine à recueillir l'adhésion des membres même du comité de pilotage. Chacun de ces dispositifs a eu pour ambition de garantir un certain nombre de principes éthiques et d'établir un cadre susceptible de rétablir la confiance mutuelle des acteurs; à court terme, il est intéressant de noter que seul le dispositif initié ET porté par les acteurs eux-mêmes soit quasi-opérationnel pour produire des effets. En revanche, on voit bien la dépendance de ce type de dispositif «hybride» aux autres dispositifs plus «classiques», puisqu'aujourd'hui, la seule barrière à l'opérationnalité du vivier de garants est la publication du décret officialisant les ordonnances.