

Extraits d'un rapport du
Conseil général de l'environnement et du développement durable

La gouvernance concertée

présenté le 30 mars 2010, par Michel Badré, président de l'autorité environnementale, Agnès de Fleurieu, présidente de la 1^{re} section, Michel Juffé, conseiller du vice-président

« *Tout pouvoir délégué est un dépôt,
tout pouvoir accaparé une usurpation* »
Thomas Paine ⁽¹⁾

Gouvernance, démocratie, citoyenneté

1.1. Principes généraux

La « gouvernance à cinq » est une appellation nouvelle dans le champ de la décision publique, mais le type de contribution de la société civile auquel elle appelle s'inscrit dans une recherche déjà ancienne concernant l'exercice d'une « citoyenneté active ».

Par « citoyenneté active », il faut entendre plus que l'implication des citoyens dans la vie locale ou que leur participation à des œuvres culturelles, sociales ou humanitaires. Il s'agit précisément de leur *contribution effective à l'ensemble des décisions touchant la vie collective*, que ce soit sous forme de mandats donnés à des représentants ou par la participation directe à la prise de décision publique.

A cet égard nous avons l'habitude de distinguer, voire d'opposer - au sein des régimes démocratiques - deux modes d'action : la démocratie représentative et la démocratie participative.

¹ *Dissertation sur les premiers principes de gouvernement (1795)*, in *Les Droits de l'Homme*, Presses Universitaires de Nancy, 1991, p. 181

L'une est supposée s'exercer uniquement par l'intermédiaire de représentants élus, et l'autre n'est supposée intervenir que comme *correctif* à cette représentation jugée trop élitaire, trop éloignée du peuple, bref se donnant pour but de « démocratiser la démocratie » en incitant ou en contraignant les élus à consulter les citoyens ⁽²⁾.

Au lieu d'opposer ces deux formes d'exercice de la citoyenneté, il vaudrait mieux admettre qu'*en plus* d'un exercice direct par le référendum, les élections au suffrage universel et la participation à des jurys d'assises, les citoyens peuvent disposer d'un ensemble de moyens de faire prendre en compte leur opinion ⁽³⁾ : consultations organisées par les pouvoirs publics, sondages d'opinion, manifestations publiques organisées par la société civile, etc. Dans tous ces cas les citoyens *participent* à la décision publique. Quoiqu'il en soit de la *proportion* des citoyens participant *effectivement*, d'une manière ou d'une autre, à telle ou telle décision, et que ce soit dans l'ordre législatif, exécutif ou judiciaire, il n'en reste pas moins qu'ils exercent, *in fine*, la souveraineté au sein de leur nation. Comme l'écrivait Aristote : la prudence est la vertu du gouvernant et l'opinion vraie celle du gouverné. « Car le gouverné est comme le fabricant de flûtes, alors que le gouvernant est comme le flûtiste qui les utilise. » ⁽⁴⁾ Cette « fabrication » des règles sociales par les citoyens est peu pratiquée de nos jours, bien qu'elle soit proclamée par l'article 2 de la Constitution de 1958 : « Son principe est : gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple ».

En effet, dans les sociétés démocratiques contemporaines :

- bon nombre de citoyens s'estiment concernés par leurs droits plus que par leurs devoirs ;
- nombre d'entre eux et certains plus que d'autres n'ont que difficilement accès à l'exercice de la citoyenneté ;
- l'étayage technique, juridique et financier des décisions manque trop souvent de transparence.

² Ainsi peut-on lire sur le site www.participation-locale.fr : « Vous êtes élu(e) d'une collectivité locale, vous êtes à l'initiative d'une démarche participative, vous devez mener une concertation avec la population sur un projet local, ou prendre part à un débat public sur un projet d'aménagement... « Démocratie participative - expériences, méthodes et connaissances » est un outil à votre service pour découvrir ce que font d'autres élu(e)s, pour avoir accès à des éléments de méthode, pour approfondir votre propre réflexion. »

³ « La démocratie participative ne remplace pas les outils de citoyenneté déjà en place dans nos sociétés démocratiques : elle intervient de façon complémentaire à la démocratie représentative, en venant la féconder de ses idées. Ces deux formes de démocratie se renforcent afin de rendre les personnes et les élus copropriétaires, ce qui signifie également coresponsables, de la cité et de ce qui s'y passe. » Région Wallonne, *Vade-mecum de la démocratie participative à destination des pouvoirs locaux*, p. 17.

⁴ *Les politiques*, GF, Flammarion, 1990, p. 220

Sur le premier point on ne peut qu'observer une tendance que Benjamin Constant décrivait déjà il y a près de deux siècles : « Le but des anciens était le partage du pouvoir social entre tous les citoyens d'une même patrie. C'était là ce qu'ils nommaient liberté. Le but des modernes est la sécurité dans les jouissances privées ; et ils nomment liberté les garanties accordées par les institutions à ces jouissances. » ⁽⁵⁾.

Quant au deuxième point, une pratique élémentaire de la citoyenneté active est d'autant moins accessible que l'on vit dans la précarité matérielle, que l'on est pris dans un travail disqualifiant et, plus globalement, que l'on est placé en situation d'infériorité, de minorité ou de relégation. L'accès plus aisé et plus rapide aux sources d'information par le biais de l'Internet ne doit pas faire illusion : l'augmentation considérable des flux concerne surtout des affaires privées et bien peu de sites publics sont agencés de telle manière qu'ils permettent la participation des citoyens.

En troisième lieu, enfin, beaucoup de documents soumis à l'appréciation des citoyens sont présentés sous des formes qui les rendent peu compréhensibles à des non-spécialistes des domaines abordés. De plus, les opinions des citoyens sont souvent considérées comme « irrationnelles », non fondées scientifiquement, ce qui donne aux opinions des experts un statut de « vérité scientifique » qui ne laisse aucune place au doute, contrairement à l'essence même d'une démarche scientifique.

1.2. Les modalités actuelles de la gouvernance

Malgré les difficultés de cet exercice de la citoyenneté, les pouvoirs publics et certaines composantes de la société civile prônent et mettent en œuvre diverses modalités d'association des citoyens à des décisions publiques locales ou nationales.

Ceci est dû notamment aux effets conjugués de la *défiance* ⁽⁶⁾ envers les élites savantes (« des apprentis sorciers ») et envers les élites politiques (« ont-ils vraiment le sens de l'intérêt

⁵ *De la liberté des anciens comparée à celle des modernes* (1819) Hachette, 1980, p. 502. Jean-Paul Delevoye, médiateur de la République disait récemment : « La citoyenneté s'efface devant le consumérisme. » Colloque *Risques et expertises : une question de confiance*, CGEDD, CGAAER et CGM, 20 novembre 2008.

⁶ « La défiance à l'égard des institutions est vraisemblablement l'attitude la plus constamment présente. [...] Elle conduit à stigmatiser toute erreur de procédure comme un manquement à la démocratie et une preuve du peu de respect des responsables pour les populations. » Georges Mercadal, « Le débat public : de la pratique d'une procédure à sa finalité dans le cheminement des projets. » *Revue Transport*. C'est un thème que développe très largement Pierre Rosanvallon dans *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*. Seuil, 2006.

général ? »), de la *montée en puissance*, dans de nombreux pays, d'une demande de décisions publiques mieux partagées par les populations, et d'une *prise de conscience*, même limitée, des dangers que l'ensemble de l'humanité court par ses propres activités.

Ceci est particulièrement manifeste concernant les politiques publiques liées aux problèmes d'environnement, dans la mesure où d'une part, les choix pertinents à effectuer dépendent de la prise en compte de facteurs d'une très grande diversité et avec plus de degrés d'incertitude, et d'autre part l'efficacité de leur mise en œuvre dépend d'une appropriation commune des enjeux déterminant la bonne conduite durable des particuliers *aussi bien* que celle de collectivités publiques et privées.

Les institutions internationales, communautaires ou nationales, ont cependant défini des processus de gouvernance adaptées à certaines situations.

C'est ainsi, par exemple, que la convention d'Aarhus signée le 25 juin 1998 au Danemark par 39 États, porte sur l'accès à l'information, *la participation du public au processus décisionnel* et l'accès à la justice en matière d'environnement. Il est notamment prévu – article 6 – d'encourager la participation du public dès le début d'une procédure d'aménagement, « c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence ». Le résultat de sa participation doit être pris en considération dans la décision finale, laquelle doit faire également l'objet d'une information ⁽⁷⁾. De même, la Charte de l'environnement (loi constitutionnelle du 1^{er} mars 2005) y consacre son article 7 : « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. »

Pour l'Union européenne, le traité de Lisbonne (13 décembre 2007) introduit dans le traité sur l'Union européenne un nouvel article 8 B disposant que « les institutions donnent, par les voies appropriées, aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union », et organisant les *consultations* proposées par la Commission, et surtout *l'initiative citoyenne* : « Des citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins, ressortissants d'un nombre significatif

⁷ La convention d'Aarhus est, dans la législation nationale, approuvée par la loi n° 2002-285 du 28 février 2002 puis annexée au décret de publication du 12 septembre 2002, et entrée en vigueur le 6 octobre 2002.

d'États membres, peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission européenne, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application des traités. » ⁽⁸⁾.

D'autres nations d'Europe ont mis en œuvre une participation des citoyens les associant plus étroitement à la décision publique, à divers niveaux. Par exemple :

– Le parlement *écossais*, rétabli en 1999, admet un principe de « souveraineté limitée », qui s'incarne notamment par les pétitions publiques qui peuvent lui être adressées tant par des particuliers (A la première session parlementaire, sur 241 pétitions, plus de la moitié venaient de particuliers) que par des associations. Un *Public Petitions Committee* reçoit les pétitions et les adresse au Parlement. Ainsi toutes les pétitions sont examinées et bon nombre ont des effets. Depuis février 2004, on peut soumettre des e-pétitions. Il semble que la participation des citoyens influe plus sur le processus décisionnel que sur les décisions elles-mêmes. Cependant les jeunes et les minorités ethniques sont encore mal représentés ⁽⁹⁾.

– En *Italie*, la participation, apparue durant les années 1960, s'est accrue à partir des années 1990. Après les élections de 2001, plus de 20 municipalités, dont Naples, Rome et Venise, ont adopté des dispositifs de budget participatif. Aujourd'hui, l'Italie en compte plus d'une vingtaine. Si la plupart donnent un rôle modeste aux citoyens, quelques-uns se sont progressivement réorganisés pour leur donner un plus grand pouvoir de décision.

En France, les pratiques de *consultation* des citoyens existent depuis de nombreuses années. Elles concernent notamment les décisions ayant un impact sur l'aménagement des territoires ou d'autres aspects de la vie locale. Elle prennent des formes variées, avec des filiations politiques et juridiques diverses : enquêtes publiques, débats publics, commissions consultatives, conférences de consensus, jurys de citoyens, etc. - qui seront évoquées dans la deuxième partie de ce rapport. Par ailleurs des modalités spécifiques de concertation dans le domaine socio-économique ont été mises en place avec l'institution du conseil économique et social (devenu depuis la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 le conseil économique, social et environnemental), des conseils

⁸ Un livre vert a été lancé par la Commission le 11 novembre 2009. Il propose des options sur : le nombre d'États membres, le minimum de signataires par État membre, l'âge minimum des citoyens, la forme des documents, l'enregistrement et l'examen des initiatives par la Commission.

⁹ *Le Parlement écossais et la démocratie participative*, Annie Thiec, E-rea <http://erea.revues.org/index885.htm>

économiques et sociaux régionaux et de conseils de développement de communautés urbaines.

La « gouvernance à cinq » est, par rapport à ces procédures, un concept nouveau. Appliquée au Grenelle de l'environnement elle a suscité un intérêt évident et a montré son efficacité en tant que processus préparatoire lors de par l'adoption de la loi « Grenelle 1 » à la quasi unanimité des deux chambres du Parlement. Cependant, le champ de la « gouvernance à cinq », tel qu'il a été constitué lors du « Grenelle de l'environnement », ne couvre qu'une partie assez restreinte des formes de la participation des citoyens à la décision publique. D'une part, il ne concerne pas directement l'élaboration des textes législatifs et réglementaires, d'autre part il est jusqu'ici resté centré sur les problèmes d'environnement et sur les effets induits de projets sur l'environnement.

L'actuel projet de loi « portant engagement national pour l'environnement », en cours d'examen au Parlement, est le seul texte de portée législative qui traite d' « une réelle démocratie écologique à cinq » (cf l'étude d'impact de cette loi). Encore est-il fortement restreint par rapport aux ambitions initiales définies par le président de la République lors de la conclusion du « Grenelle de l'environnement » le 25 octobre 2007. Ses articles 95 à 100 portent sur : l'élargissement de la composition de la CNDP (art. 95), les consultations *possibles* préalables à l'enquête publique relative à des projets, plans ou programmes ⁽¹⁰⁾, la transformation des comités locaux d'information et de concertation (CLIC) en commissions de suivi de site (art. 96), la création éventuelle d'instances de suivi de l'impact environnemental des projets d'infrastructures linéaires ⁽¹¹⁾, l'élargissement des conseils économiques et sociaux régionaux à des associations œuvrant dans le domaine de l'environnement (art. 100), la création d'un conseil supérieur des transports terrestres et de l'inter-modalité consultatif, et dont la composition est du type « gouvernance à cinq »⁽¹²⁾.

¹⁰ « L'autorité compétente peut demander l'organisation d'une concertation avec un comité rassemblant des représentants de l'État, des collectivités territoriales concernées par le projet, d'associations ou fondations mentionnées à l'article L. 141-3, des organisations syndicales représentatives de salariés et des entreprises. » (art. 95)

¹¹ « Ces instances associent les administrations publiques concernées, les acteurs économiques, des représentants des organisations syndicales représentatives et des chambres d'agriculture, les collectivités territoriales, les associations de protection de l'environnement agréées concernées ainsi que, le cas échéant, des représentants des consommateurs et d'usagers, des personnalités qualifiées en raison de leurs compétences en matière de protection de l'environnement ou de prévention des risques. » (art. 97)

¹² « 1° Un collège des élus européens, nationaux et locaux ;
 « 2° Un collège des entreprises et établissements intervenant dans le transport terrestre ;
 « 3° Un collège des salariés ;
 « 4° Un collège de la société civile comprenant des représentants des usagers des transports, des associations de protection de l'environnement agréées au titre de l'article L. 141-1 du code de l'environnement et des personnalités qualifiées ;

A partir de l'inventaire rapide de dispositions existantes ou d'orientations actuelles, une distinction s'impose au sein même de la démocratie participative entre la participation directe des citoyens eux-mêmes à l'action publique et l'intervention de corps intermédiaires chargés de les représenter avec la légitimité voulue. Le souci d'efficacité opérationnelle conduit à privilégier les corps intermédiaires dès qu'il y a négociation, le recours à la participation directe des citoyens est nécessaire pour éviter la fracture entre les « professionnels » de la chose publique et ceux qui s'expriment mal, rarement ou pas du tout, notamment parce qu'ils ne se reconnaissent pas dans les acteurs institutionnels de la gouvernance concertée.

La mission n'a pas négligé le droit à l'information et à la participation ouverts à tous les citoyens, qui ne saurait en aucun cas être remplacé ou minimisé par la gouvernance concertée. Elle a centré ses analyses sur la participation des acteurs institutionnels à la gouvernance concertée, celle-ci lui apparaissant être un dispositif novateur de *co-construction* de la décision publique. Par co-construction, la mission entend un processus où toutes les parties prenantes sont non seulement entendus, mais où, collectivement, les consensus et les dissensions sont examinés de telle sorte que la prise de décision, au sens formel et légal de cette expression, résulte du plus large accord possible, valant engagement des parties prenantes à mettre en œuvre la décision prise.

* *

Il faut garder présent à l'esprit que la « gouvernance concertée » ne peut prétendre devenir une panacée face aux difficultés de la prise de décision publique, aucune procédure, aussi élaborée soit-elle, ne permettant de garantir la justesse des choix opérés ou l'efficacité (sociale, économique, culturelle...) des mesures qui en découlent. S'il est utile que la préparation collective, par une suffisante diversité de partenaires et un mode de consultation où tous peuvent réellement se faire entendre, renforce la qualité des décisions prises, elles n'en revêtent cependant pas une autorité absolue qui deviendrait incontestable.

Il est de nombreux cas, en particulier lorsqu'il s'agit de développement durable, où les intérêts en jeu, voire les finalités recherchées, restent *inconciliables*, quel que soit le degré de concertation. La décision ne peut, dans ces cas, que trancher entre plusieurs alternatives. Il revient à l'ensemble des parties prenantes de rendre compte à leurs mandants, et aux citoyens, des motifs qui ont

« 5° Un collège de l'État. » (art. 100 bis)

présidé au choix final, nécessairement arbitraire, même si suffisamment fondé.

D'où la nécessité de maintenir des réserves, d'admettre des incertitudes et de laisser le champ libre à des alternatives possibles. En d'autres termes, les décisions prises doivent la plupart du temps – et même, *en principe*, dans tous les cas – être prises *sous réserve* de relations avantages/inconvénients qui peuvent se modifier fortement, d'effets néfastes imprévus et plus globalement d'évolution du contexte (social, économique, technologique, etc.) qui peut changer considérablement la portée des décisions prises.