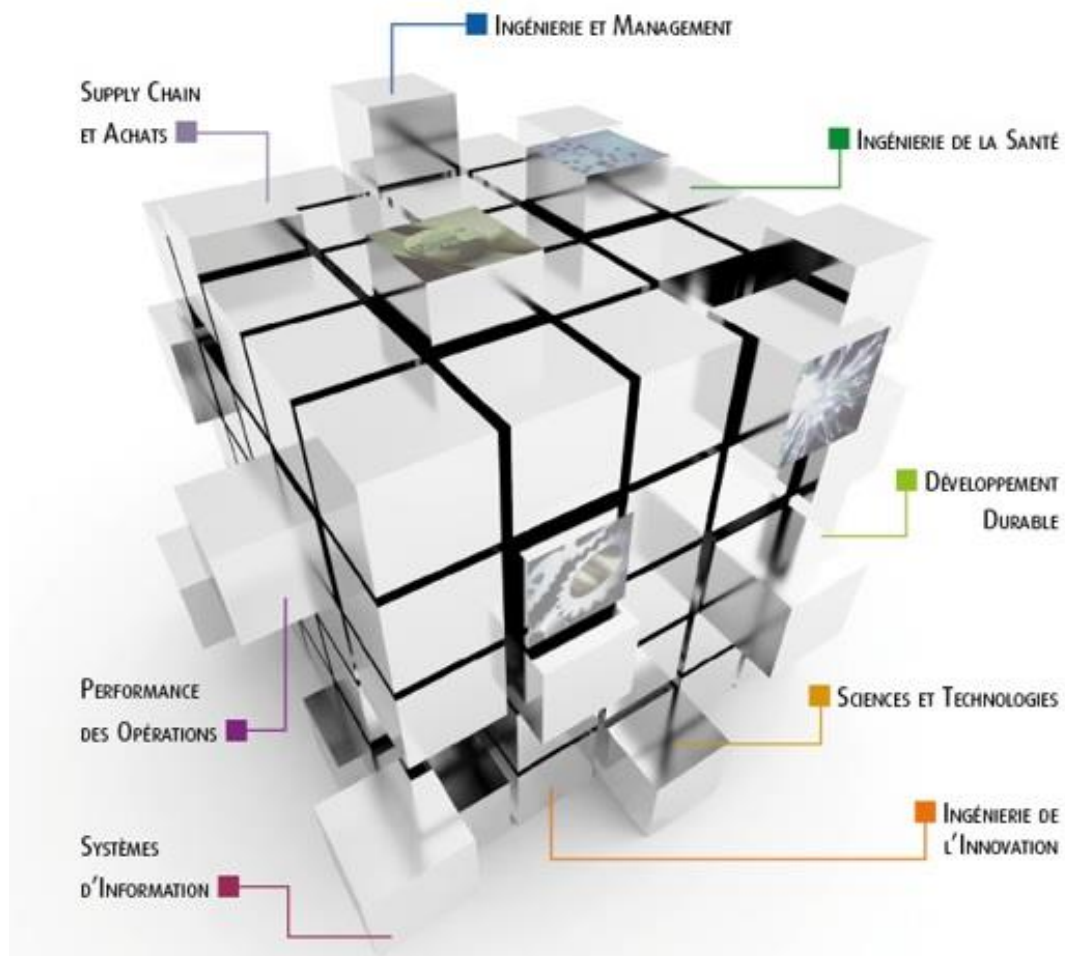


Comment améliorer le Débat Public pour faire progresser efficacement le Développement Durable?



Sommaire

| | |
|--|---------|
| Introduction | page 3 |
| I. Etat des lieux et évolution du débat public | page 4 |
| 1. Les principes fondateurs | page 4 |
| 2. Le débat public dans les faits | page 4 |
| i. La CNDP : quel bilan après 18 ans d'existence ? | page 4 |
| ii. L'expérience du Grenelle de l'Environnement du point de vue méthodologique | page 5 |
| iii. La loi relative à la mise en œuvre du principe de participation du public | page 6 |
| II. Débat public et processus de décision : les limites de la méthodologie actuelle | page 8 |
| 1. Le cas Notre-Dame-des-Landes ou les limites du débat public | page 8 |
| 2. Le débat public en question | page 9 |
| i. La question de la confiance et de la crédibilité du débat public | page 9 |
| ii. La question de la représentativité des parties prenantes dans les débats | page 9 |
| iii. La question du type de démocratie | page 10 |
| III. Et demain ? Un Etat « facilitateur du dialogue » pour aller plus loin dans le DD | page 11 |
| 1. Pour une institutionnalisation du diagnostic partagé et du dialogue territorial | page 11 |
| i. Renforcer la représentativité des parties prenantes | page 11 |
| ii. Institutionnaliser le diagnostic partagé | page 12 |
| 2. Vers une nouvelle méthodologie : l'expérience du débat sur la transition énergétique | page 12 |
| 3. Débat public et dialogue avec les parties prenantes au sein des entreprises | page 13 |
| Conclusion | page 15 |
| Remerciements | page 16 |

Introduction

Le principe de participation du public aux décisions ayant un impact sur l'environnement se situe au cœur des exigences en matière de développement durable et constitue le 4^e pilier du Développement Durable. Le débat public est le fondement de la gouvernance inhérente aux enjeux du durable : sans concertation des différentes parties prenantes, pas d'acceptabilité et de prise en main par les citoyens, le dialogue multipartite étant une condition incontournable de toute démarche crédible de Développement Durable.

Les pratiques et cultures du débat public constituent une forme de réponse pratique à un certain nombre de transformations et d'enjeux politiques et économiques contemporains (compétitivité, développement durable, etc.). Or les conditions actuelles du débat public montrent leurs limites dans la prise en compte effective des attentes et recommandations des différentes parties prenantes et dès lors dans la crédibilité et l'acceptabilité des projets qui en résultent.

Dès lors, un changement de méthode et de culture politique semble nécessaire afin de prendre en compte la demande plus forte de participation citoyenne et la complexité des enjeux dans un contexte où le débat se joue aussi ailleurs (médias, réseaux sociaux, etc.). Derrière la question du débat public, c'est la question de la crise de confiance envers les décideurs politiques et de la modernisation de la démocratie qui se joue.

I. Etat des lieux et évolutions du débat public

1. Les principes fondateurs

La genèse du principe de participation du public aux décisions ayant un impact sur l'environnement se situe au cœur des exigences en matière de développement durable et émerge d'abord en droit international dans le cadre de la déclaration de Rio en 1992 qui acte le fait que « *la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens au niveau qui convient* ».

Le principe de participation du public est posé en droit positif français dans l'article 2 de la loi du 2 février 1995 relative à la protection de l'environnement, dite loi "Barnier", et par son décret d'application du 10 mai 1996. Ainsi « *un débat public peut être organisé sur les objectifs et les caractéristiques principales des projets pendant la phase de leur élaboration* ». Pour en garantir son organisation et la qualité de sa mise en œuvre, une instance est mise en place.

La consécration du principe de participation du public intervient avec l'adoption de la Charte de l'Environnement de 2004, adossée en 2005 à la Constitution. Dans son article 7, la Charte dispose que « *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.* »

La poursuite de la volonté d'améliorer la prise en compte de l'environnement amène 39 Etats, membres du Conseil économique et social des Nations-Unies et la Communauté européenne à la rédaction de la Convention d'Aarhus en 1998 qui propose une définition plus précise et complète de ce à quoi il est fait référence dans cette notion de « participation de tous les citoyens ». Dans son article 1^{er}, elle indique : « *Afin de contribuer à protéger le droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être, chaque Partie garantit les droits d'accès à l'information sur l'environnement, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement conformément aux dispositions de la présente Convention.* »

L'ensemble de ces textes acte le fait que **la participation du public est la meilleure façon de traiter des questions environnementales et de garantir la cohérence, la transparence et l'effectivité des décisions publiques**. Ces trois éléments sont de facto les plus questionnés à l'heure actuelle dans le cadre du débat public.

2. Le débat public dans les faits

i. La CNDP : quel bilan après 18 ans d'existence ?

En France, le principe de la participation du public se matérialise par la mise en place d'outils et notamment par la création de la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) en 1995, en charge de l'organisation de l'ensemble des débats publics sur le territoire. Autorité indépendante, elle se charge d'organiser le débat ou le cas échéant de proposer au maître d'ouvrage une concertation selon les

modalités qu'elle définit. La CNDP veille au respect des bonnes conditions d'information du public durant la phase de réalisation des projets jusqu'à la réception des équipements et travaux. Elle a également pour mission d'émettre tous avis et recommandations à caractère général ou méthodologique de nature à favoriser et développer la concertation.

La CNDP intervient en préalable de l'enquête publique qui complète ce dispositif.

A ce jour, près de 70 débats ont été menés par la CNDP. Outre le fait que la CNDP constitue un outil institutionnalisé permettant la participation du public, son vrai apport réside dans le fait d'avoir permis de débattre de l'opportunité de tel ou tel projet et non simplement de la façon dont le projet doit être mené techniquement : c'est ainsi qu'à l'issue de débats publics, 5 à 6 projets ont été abandonnés tandis que 5 à 6 projets ont été totalement modifiés suite aux débats.

La CNDP crée un dialogue et une forme de confiance et s'attache à « séréniser » le débat : elle co-élabore avec les acteurs les thèmes du débat et sollicite elle-même le public pour faire émerger les différents enjeux inhérents aux projets à venir.

La « neutralité » de la CNDP et le fait qu'elle ne donne pas un avis sur le projet débattu lui permet de garantir son indépendance et lui évite le risque de subir des pressions et d'être instrumentalisée.

Le bilan de 18 ans d'existence de la CNDP montre cependant certaines limites qui touchent à la fois à la nature de la CNDP elle-même mais aussi à la question de l'information délivrée aux citoyens :

- ⇒ en matière de saisine, la CNDP ne peut pas s'autosaisir et décider du moment où le débat doit être ouvert (ou à l'inverse dresser le constat que le débat intervient trop tard pour être mené de manière utile). Or il s'avère que bien souvent, le débat intervient à la phase finale du projet, quand la concertation aurait pu démarrer bien en amont via des allers/retours entre le maître d'ouvrage et les parties prenantes. La CNDP se retrouve dans une position de gestion de dossiers et non dans la gestion des notions de dialogue/concertation, préalables indispensables pour construire l'acceptabilité.
- ⇒ Autre question, celle de l'information délivrée au public pour engager le débat : les études environnementales et autres études d'impact sont menées et financées par le maître d'ouvrage, en concertation avec des bureaux d'études mandatés par lui, ce qui pose clairement la question de la transparence et de l'équité de l'information. La question ne tient pas à la véracité des résultats des études mais à la question posée en préalable des études : le résultat de l'étude répond bien souvent à une question ciblée et balisée et ne porte pas sur les multiples impacts du projet. Il en résulte une suspicion du public quant à l'information délivrée.
- ⇒ Enfin, l'institutionnalisation du débat public n'a pas diminué les recours juridiques dans la phase de mise en place des projets.

ii. L'expérience du Grenelle de l'Environnement du point de vue méthodologique

L'expérience du Grenelle de l'Environnement constitue probablement une rupture dans la méthodologie classique de débat public : pour la première fois, sont convoqués autour de la table l'ensemble des parties prenantes venues de tous horizons (ONG, associations professionnelles, syndicats, entreprises,

administration, etc.) dans la perspective d'analyser toutes les dimensions des questions environnementales. L'expérience se traduit par un certain nombre d'avancées significatives à savoir :

- La présence, pour la première fois, de tous les acteurs qui gravitent autour de ces sujets ;
- De longs mois de rencontres plutôt que de négociations permettant d'élargir la vision des enjeux et les solutions possibles ;
- Des confrontations d'idée tournées vers l'innovation plutôt que la proposition de solutions déjà connues et expérimentées ;
- La fixation d'objectifs clairement écologiques et écologistes,

Cependant, si la méthodologie est clairement novatrice et acte une gouvernance moderne et des orientations fortes, la traduction législative demeure timide voire partielle avec des objectifs souvent dénaturés par un retour à « l'ancienne manière » de faire de la politique.

Parmi les faiblesses du Grenelle de l'Environnement, on peut souligner le fait que les parlementaires n'aient pas été mis suffisamment tôt dans la boucle pour s'approprier et « cascader » les objectifs et le fait qu'il n'y ait pas eu de budget à la hauteur des actions prévues ou recommandées.

Il n'en demeure pas moins que le Grenelle de l'Environnement a fondé les bases d'une nouvelle politique d'échange avec les parties prenantes.

iii. La loi relative à la mise en œuvre du principe de participation du public (décembre 2012)

En 2012, la loi relative à la mise en œuvre du principe de participation du public pour une participation effective du public, vient compléter et renforcer le dispositif via la levée de certains freins tenant notamment à l'insuffisance de l'information et de l'éducation du public, à la disponibilité des acteurs et à la complexité des procédures.

En dépit des améliorations techniques (délais de transmission des observations du public allongés, renforcement du poids de la note de présentation non technique du projet dans la décision, publicité des observations déposées sur un projet de décision, implication plus forte des conseils municipaux dans le débat, prise en compte explicite par l'administration des observations du public, justification renforcée pour invoquer l'urgence afin de ne pas tenir de procédure de consultation), le texte ne s'attèle pas à un certain nombre d'éléments qui *de facto* sont aujourd'hui des freins à une participation réelle et effective du public.

Parmi ces freins, la question de la représentativité des parties prenantes, la question de la décentralisation du débat et du nécessaire dialogue territoriale, la question du caractère « indépendant » des études menées en préalable aux débats et à la décision et la question du processus juridique lui-même (débat public/enquête publique) sont autant d'éléments qui auront clairement montré leurs limites de manière criante dans le cas de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes.

Si certaines modalités techniques sont bien améliorées, certaines questions de fond ne sont pas abordées et notamment :

- à quoi sert un débat public (doit-on discuter de l'opportunité du projet ou du projet lui-même dans sa dimension purement technique ?),
- sur quelles bases/quelles informations doit se fonder le débat ?,
- et à quel moment doit-il avoir lieu (faut-il engager le débat dans la phase finale du projet/une fois qu'il est « décidé » ou doit-on engager un processus itératif bien en amont du projet et si oui, comment ?).

II. Débat public et processus de décision : les limites de la méthodologie actuelle

1. Le cas Notre-Dame-des-Landes ou les limites du débat public

Les questions précitées et les limites de leur prise en compte dans l'organisation actuelle du débat public trouvent un écho criant et édifiant dans le cas du projet de création du nouvel aéroport à Notre-Dame des Landes.

La chronologie elle-même du projet tend à illustrer les errements et les indécisions autour de ce projet : envisagé dans les années 60' puis abandonné pour être relancé dans les années 2000, le projet continue de diviser voir de déchirer sans qu'aucune décision claire n'ait pu être prise à ce jour en dépit de l'application stricte voire exhaustive de la procédure de participation du public.

Le débat public a démarré en décembre 2002 et s'est traduit par 16 réunions publiques, 70 heures de discussions, 7400 participants, 1680 interventions écrites, 21000 visites sur le site internet et 405 contributions par mail. L'enquête publique menée à partir de 2006 a validé le projet et les différents recours juridique ont mené à une décision du Conseil d'Etat en juillet 2012 qui confirmait la légalité du décret. Face à une mobilisation forte des opposants au projet, juridique d'une part, physique d'autre part avec l'occupation du site (dit la ZAD – « Zone à Défendre » - depuis de longs mois), une Commission du Dialogue est lancée le 24 novembre 2012 dont le rapport publié en avril 2013 ne tranche toujours pas la question mais recommande un certain nombre d'études complémentaires et soulève un certain nombre de faiblesses sans pour autant remettre en cause à ce stade la future construction de l'aéroport.

Le cas de Notre Dame des Landes pose un certain nombre de questions stratégiques sur ce que pourrait ou devrait être un débat public utile et effectif demain :

- La question des « effets » du débat public et de leur intégration dans le processus de décision
- Qui décide en dernier ressort ? => Etat ? Elus ? Parties prenantes ? On comprend ici les limites d'une conception encore « verticale » de la participation citoyenne. Le fait que les élus aient été élus sur un programme global implique-t-il que toutes les décisions prises dans le cadre de leur fonction sont légitimées, à l'origine, par l'élection et qu'il n'existe plus de débat possible ? Cette position est par exemple défendue par Jacques Auxiette, Président de la région Pays de Loire, dans un texte intitulé « Pourquoi j'y crois » consacré à la défense du projet d'aéroport.
- Quel mode de participation du public est le plus « sérieux » ou « réaliste » face à l'émergence des réseaux sociaux et au poids du « bruit médiatique » ? => on mesure ici le poids de la participation/contestation sur les réseaux sociaux et la nécessité de faire venir/revenir l'ensemble des parties prenantes dans le cadre d'un débat institutionnalisé et structuré. Et l'on retrouve ici la question de la représentativité des parties prenantes.

Mais plus globalement, parmi les raisons du blocage, la plus évidente semble résider dans le fait que le débat a été mal posé et interroge sur les objectifs de départ d'un débat public : s'agissait-il de discuter de l'opportunité d'un nouvel aéroport dans toutes ses dimensions (environnementales, économiques,

sociales, territoriales, etc.) ou de discuter des modalités de transfert d'un aéroport d'un site à un autre pour des raisons liées principalement à l'expansion de l'agglomération de Nantes ?

La question de savoir si le débat doit porter sur l'opportunité du projet ou la mise en place technique d'un projet s'avère totalement centrale pour faire du débat public un véritable outil de mise en place d'une politique Développement Durable demain.

2. Le débat public en question

i. La question de la confiance et de la crédibilité du débat public

L'organisation actuelle du débat public et les informations sur lesquelles il repose conduisent à une crise de crédibilité :

- en premier lieu, et les chiffres de participation aux débats en attestent (une moyenne de 1000 à 1400 participants lors des débats en plénière, une moyenne de 200 à 400 de contribution via Internet), seules les parties prenantes directement concernées par tel ou tel projet participent au débat : là encore, la question du débat sur l'opportunité et la nécessité d'un débat large portant sur toutes les dimensions du projet est posée.
- le fait que la CNDP n'émette pas d'avis et que le maître d'ouvrage soit décideur en dernier ressort de la manière dont il prend en compte les observations rapportées par la Commission conduit à une perte de confiance des parties prenantes dans le débat : elles ne croient pas réellement que leurs avis et observations modifieront le projet.
- La question de l'information diffusée pose également question, la plupart des études d'impact menées étant structurées et financées par le maître d'ouvrage, les autres l'étant par des associations, ONG ou autres parties prenantes : il n'existe pas d'expertise indépendante, il n'y a que des expertises plurielles et seule la pluralité des études permet d'améliorer la qualité de l'information diffusée.

ii. La question de la représentativité des parties prenantes dans les débats

Dans le cadre des débats publics, et si l'on se réfère à l'exemple actuel du débat sur la transition énergétique, on retrouve un avatar classique du mode de fonctionnement de nos institutions à savoir la permanence des mêmes acteurs, en nombre limité, dans les mêmes cercles. Le propos n'est pas là de mettre en cause leurs compétences et leurs apports au débat mais de questionner le manque d'ouverture et l'inadéquation probable entre les parties prenantes aujourd'hui « institutionnalisées » et la réalité des parties prenantes aujourd'hui :

- La présence permanente des mêmes acteurs dans la majorité des débats révèle certaines absurdités : si l'on analyse les parties prenantes au débat actuel sur la transition énergétique, le Medef y représente les entreprises et notamment celles de l'énergie au sens large mais n'intègre pas les entreprises qui travaillent dans le domaine des renouvelables. A l'inverse, Greenpeace qui est probablement la plus représentative des associations qui luttent pour la protection de l'environnement n'est pas présente tandis que d'autres, qui ne peuvent revendiquer un nombre d'adhérents significatifs, y siègent.

- De même, la société actuelle n'est pas tout à fait prête à confier les rênes de débats publics portant sur des projets économiques et industriels à des personnalités issues d'un autre milieu que celui des experts techniques ou grands patrons de l'industrie.
- Autre point stratégique, la question de la participation des jeunes au débat public qui reste très faible. Face à cette situation, la CNDP s'attache à multiplier les initiatives de « délocalisation » du débat vers les lieux où évoluent ces jeunes (universités notamment) de même qu'elle travaille à ramener les débats sur les réseaux sociaux au sein du site de débat Internet de la CNDP.

iii. La question du type de démocratie (Etat jacobin centralisé/démocratie représentative versus démocratie participative)

Le débat public a été une démarche de progrès, il tend aujourd'hui à devenir une simple procédure en ce que les citoyens ont le sentiment, vrai ou faux, que les observations qui en résultent ne sont pas prises en compte et qu'en dernier ressort ce sont les élus qui décident du projet final, projet dont ils ont bien souvent été à l'initiative.

Le système actuel de démocratie représentative conduit à un sentiment de confiscation de la décision par les élus, sentiment essentiellement lié au fait que ceux-ci ont du mal à remettre en cause l'opportunité d'un projet. Bien souvent, ils cherchent à convaincre et perçoivent le renoncement comme un recul.

Notre culture du débat reste une culture de la confrontation et non de la concertation, à l'inverse des pays nordiques où l'on est plutôt dans la cogestion et la culture du dialogue en amont.

En résumé, à travers l'expérience de la pratique du débat public, c'est la question de la légitimité d'un certain nombre de corps institués et la question de notre pratique de la démocratie qui est remise en question. Associations, ONG, élus, syndicats et autres parties prenantes se trouvent aujourd'hui en concurrence avec les attentes et revendications du citoyen lambda et peinent à trouver leurs places dans ces aspirations multiples et croisées de chaque citoyen.

La participation du public au débat pose la question du type de démocratie dans laquelle nous évoluons et affirme la nécessité d'un renforcement de la démocratie participative et d'un dialogue territorial renforcé pour asseoir l'appropriation et l'acceptabilité des décisions publiques et faire progresser le Durable.

III. Et demain ? Un Etat « facilitateur du dialogue » pour aller plus loin dans le DD

Le débat public autour des projets ayant un impact sur l'environnement porte sur des enjeux complexes qui touchent des acteurs divers et des secteurs d'activités variés et a lieu dans des forums hétéroclites (poids d'Internet et des réseaux sociaux). Dans ce contexte, sont à gérer (et à résoudre) différentes questions:

- La transparence et l'accès à l'information
- La légitimité et la représentativité des acteurs du débat
- La méthodologie du débat et notamment la question du dialogue territorial
- La nécessité d'aller vers une démarche de concertation voire à terme de co-gestion

Dans ce contexte, l'Etat a un rôle important à jouer à travers deux actions que résume ainsi Philippe Marzolf, vice-président de la CNDP : l'institutionnalisation d'une nouvelle méthode de débat et l'incitation à un changement de paradigme pour passer progressivement de la confrontation à la co-gestion en passant par la concertation.

1. Pour une institutionnalisation du diagnostic partagé et dialogue territorial

La résolution des enjeux de confiance et de crédibilité du débat public, et à terme celle de l'acceptabilité, passent par un changement de culture et l'instauration d'un processus de concertation plutôt que de confrontation.

Ce changement passe d'abord par un changement dans l'objectif même du débat public : « **il doit s'agir d'abord d'un débat sur l'opportunité du projet avant d'enclencher un débat sur le projet lui-même** » comme le souligne Philippe Marzolf. Plus largement, Bruno Rebelle, membre du Comité de pilotage sur le débat sur la transition énergétique souligne qu'il s'agit de « **s'accorder d'abord sur des faits plutôt que de discuter en premier lieu des solutions** » (le débat sur la transition énergétique est clairement novateur dans ce domaine).

Dans cette perspective, il est nécessaire de structurer une **vraie ingénierie de la concertation et de dépasser les modes habituels de la négociation de l'Etat**. A ce titre, l'Etat a un vrai rôle à jouer sur différents plans :

i. Renforcer la représentativité des parties prenantes

L'Etat peut améliorer la question de **la représentativité des parties prenantes** en imposant notamment des critères de représentativité : l'idée sous-jacente consiste à améliorer la diversité des points de vue mais aussi et surtout à faire correspondre au plus près parties prenantes siégeant au sein des instances de débat et société civile.

Par ailleurs, en terme de méthodologie, le principe de fonctionner par collèges (associations, entreprises, collectivités, etc.) apparaît comme une solution intéressante pour appréhender l'ensemble des dimensions et enjeux du débat.

ii. Institutionnaliser le diagnostic partagé

Il s'agit là d'inciter au **renforcement de la transparence de l'information et d'améliorer les démarches de démocratie participative** en institutionnalisant les méthodes de diagnostic partagé. L'idée consiste à instituer, dès le démarrage d'un projet, une concertation avec le maître d'ouvrage et les parties prenantes pour réaliser un diagnostic partagé, élaborer ensemble un cahier des charges et choisir ensemble le bureau d'études (voir mettre en place un co-financement). Cette démarche est un levier important pour redonner confiance aux citoyens et les inciter à participer. En outre, cette démarche conduirait à une plus grande sérénité des débats et permettrait d'allier Développement Durable, Développement économique et équité sociale. Comme le suggère Philippe Marzolf, « la CNDP pourrait jouer un rôle de garant dans le contexte de la mise en place de ces diagnostics partagés ».

iii. Placer le dialogue territorial au cœur du débat

La nature même des changements de société inhérents au développement durable implique une appropriation des sujets et enjeux par chacun, à son niveau. A titre d'exemple, un sujet comme la politique énergétique de demain touche chacun dans son quotidien en termes de coût, de risque, de nuisance, d'impact environnemental, etc. Dès lors, avant de mener un débat public, il faut être en capacité de mener **un dialogue territorial**. Il en va là de l'appropriation par les citoyens et l'on touche là au cœur du Durable.

Dans un ouvrage réalisé sous la direction de Dominique Bourg, « La 6^e république écologique », les auteurs prônent la mise en place d'une **administration délibérative**, soulignant que le dialogue territorial doit être fait à tous les niveaux

- Local
- Régional
- National

Le principe consiste à **structurer les modalités de participation de l'ensemble des acteurs** du territoire. La méthodologie implique de mettre en place, en amont du projet, différents moments de concertation avec les acteurs du territoire et le maître d'ouvrage, pour ensuite engager un échange dans le cadre d'un débat public. Il s'agit là d'un **processus itératif que l'Etat doit pouvoir institutionnaliser pour renforcer la portée et la pertinence du débat public**.

2. Vers une nouvelle méthodologie : l'expérience du débat sur la transition énergétique

Les enjeux et limites exposés précédemment mais aussi les pistes possibles d'évolution de la méthode de débat public trouvent un écho concret dans l'actuel débat sur la transition énergétique.

Au cœur de ce débat se trouve la question de la place à donner aux territoires sur le sujet de la transition énergétique. Les évolutions nécessaires des modes de vie qui découleront de la transition énergétique sont du ressort des citoyens : dès lors, comment peut-on construire des arbitrages collectifs qui soient acceptables pour le plus grand nombre ? Il s'agit d'adosser la transition énergétique à un débat pour créer un consensus national.

Avec l'émergence de nouveaux modes de production d'énergie – éolien, méthanisation, etc.- , on passe d'un monde où peu de riverains subissent des nuisances importantes (en terme de risque notamment) à une situation où de plus de en plus de gens vont devoir subir quelques nuisances près de chez eux. Face au syndrome NIMBY (« Not In My BackYard » - « Pas dans mon jardin ») la nécessité de mettre en place un processus itératif prend toute sa forme. A ce stade, la communication des autorités auprès de la population nationale s'avère peu visible, même si à terme sont prévus 370 débats sur l'ensemble du territoire. Et là réside une des deux nouveautés méthodologiques de ce débat : le débat décentralisé au niveau des territoires, qui n'avait pas été mis en place dans le cadre du Grenelle de l'Environnement. La limite de cette nouveauté réside cependant dans la difficulté pratique à mettre en place les conditions d'un véritable aller/retour permanent avec les citoyens sur l'ensemble du territoire et plus encore dans la réelle volonté politique de démocratie participative qui contraindrait l'Etat à faire face à certaines de ses contradictions. Dans ce contexte la simple consultation semble demeurer une voie plus confortable que la réelle concertation.

La deuxième nouveauté du débat sur la transition énergétique porte sur le séquençage entre les faits, les scénarios et les solutions. Le principe consiste dans un premier temps à définir et s'accorder sur les enjeux et critères sur lesquels on va juger la transition énergétique : il s'agit d'obtenir un consensus sur ce qui est important et acter tant les points d'accord que de désaccord. Le débat sur les solutions interviendra dans un deuxième temps. A ce stade, les objectifs du débat sur la transition énergétique consistent, fin juillet 2013, à avoir les conditions pour continuer le débat via

- ⇒ Un scénario fort de réduction de la consommation d'énergie
- ⇒ Un bouquet énergétique qui doit évoluer, qui créera des emplois locaux et pourra donner plus d'autorités aux collectivités locales.

Comme le souligne Bruno Rebelle, « ce qui réussit malgré tout c'est que ce débat constitue un vrai débat sur les solutions énergétiques parce qu'il a été pris sous l'angle des besoins et comment on couvre ses besoins. Quoiqu'il arrive, un certain nombre de sujets forts ont été posés sur la table et ne disparaîtront pas au terme du débat. »

3. Débat public et dialogue avec les parties prenantes au sein des entreprises : même combat ?

Que l'on analyse l'attitude des entreprises dans le contexte du débat public, ou que l'on analyse ses démarches internes de dialogue avec les parties prenantes, force est de constater que la méthodologie qui consisterait à être dans un processus de dialogue permanent n'est pas encore inscrite dans les gènes.

Historiquement, les entreprises, notamment les entreprises de taille importante, se sont engagées dans le dialogue avec les parties prenantes d'abord sous la pression plutôt que par choix. Ne pas échanger avec les parties prenantes (salariés, clients, fournisseurs, élus, associations, ONG, etc.) paraît aujourd'hui impossible compte tenu de l'attention permanente portée aux activités de ces entreprises, et pourtant, de nombreux freins continuent de subsister à la systématisation de ce dialogue. Ces freins sont peu ou prou les mêmes que ceux posés plus haut dans le cadre du débat public :

- Frilosité dans la diffusion de l'information en interne ou en externe : il existe toujours de bonnes raisons de ne pas tout dire, de ne pas trop en dire et l'arbitrage entre l'information qui plaira à la communauté financière et l'information destinée à d'autres publics se fait souvent en profit de la première. Les contre-exemples tendent cependant à émerger et le cas d'Unilever est intéressant à ce titre avec la décision de son PDG Paul Polman d'afficher clairement le DD comme un élément de la stratégie business et la décision de supprimer le reporting financier trimestriel pour desserrer la pression sur l'analyse court-terme purement financière.
- Difficulté à cartographier ses parties prenantes et à réellement engager un dialogue avec les parties prenantes externes (notamment associations ou ONG) : le choix des interlocuteurs demeure toujours délicat et l'issue de l'échange continue d'être difficile à évaluer. Si la méthodologie du dialogue avec les parties prenantes stipule souvent dès le départ que l'échange n'a pas vocation à aboutir à des décisions ou accords communs, force est de constater qu'à un certain stade, le seul échange trouve ses limites et doit pouvoir se concrétiser sur une évolution visible et quantifiable. En interne, le dialogue avec les salariés notamment se confronte avec la difficulté de l'entreprise à se remettre en question et à remettre en question son mode d'organisation.
- Difficulté des dirigeants d'entreprises, de part leur formation et leur parcours, à penser le Durable, à le percevoir comme une opportunité business et à l'intégrer dans leur stratégie d'entreprise : la question de la reproduction des élites reste un sujet dans le privé comme dans le public, et le mode de pensée axé quasi exclusivement sur les résultats financiers à court-terme demeure un frein à l'intégration de cette culture du dialogue dans le quotidien.
- Difficulté à penser le moyen/long-terme, à prendre les risques inhérents à un changement de business model voire incapacité à penser son rôle dans l'évolution du modèle : le débat sur la transition énergétique est édifiant à ce titre et la position de certaines entreprises, qui opposent transition énergétique/ développement durable/environnement et compétitivité au nom de la sauvegarde de l'emploi, souligne le chemin qu'il reste à parcourir.

Cependant, les différentes rencontres et échanges menés avec des Directeurs Développement Durable au cours de ce projet de recherche mettent en évidence les attentes des entreprises vis-à-vis de la puissance publique. Le constat est le suivant : le lien entre la RSE en général - et le dialogue avec les parties prenantes en particulier – et le business n'est pas évident à démontrer en interne. De même l'avantage compétitif, par rapport aux concurrents, à faire du Développement Durable, n'est pas immédiatement et facilement démontrable.

Aussi, nombre d'entreprises qui se sont aujourd'hui engagées dans cette démarche, demandent des règles claires et applicables à tous dans le domaine du Développement Durable et de la RSE. Une démarche qui aurait pour avantage de mettre la question à l'agenda de toutes les entreprises d'un même secteur.

Conclusion

Par séquence, et sur la base de l'expérience pratique du débat public et du dialogue avec les parties prenantes au sein des entreprises, se construit pas à pas **une structure de concertation** qui n'existait pas auparavant. Un certain nombre de **sujets forts et majeurs** sont aujourd'hui abordés dans le cadre des débats publics et l'on mesure de plus en plus les dimensions et implications multiples et parfois contradictoires de certains projets, d'où les tensions inhérentes à certains débats publics.

Cependant, force est de constater que les méthodes des différentes parties prenantes au débat pose question pour l'avenir : **le politique a tendance à perpétuer ce qu'il connaît, les associations ne sont souvent pas assez stratégiques et encore trop peu d'entreprises aujourd'hui ont une vision de leur rôle et de leur politique de développement durable.**

Par ailleurs, et l'évolution actuelle du débat sur la transition énergétique le souligne, le débat public se trouve handicapé par la difficulté à penser le moyen/long-terme et le changement. On ne peut que constater une tendance lourde à penser court-terme, notamment au sein du monde politique et économique, et cette tendance se trouve renforcée dans le contexte actuel de crise économique.

Mais un cercle vertueux peut se mettre en place via le débat public : la généralisation des démarches de concertation voire de co-élaboration conduira de facto à un **renouveau de notre modèle de démocratie** et à une appropriation plus forte des enjeux du développement durable.

Parce qu'il offre un cadre à la discussion, parce qu'il permet de faire émerger certains sujets forts qui continueront d'être débattus dans le temps, parce qu'il aborde de plus en plus la question de l'opportunité et les multiples dimensions de tel ou tel projet, le débat public continuera de faire progresser le développement durable et constitue le lien indispensable pour concilier l'économie, l'environnement et le social.

Au moment de clore ce projet de recherche, parait le rapport « Démocratie et société civile : 20 propositions pour assurer une réelle participation des citoyens et de leurs associations à l'action publique » de Daniel Lebègue pour Terra Nova. La proposition n°1 s'énonce comme suit : « **Consacrer dans la Constitution un droit fondamental de participation des citoyens à l'élaboration des décisions publiques** ». A elle seule, cette proposition résume le chemin qu'il reste à parcourir mais aussi à quel point cette question du débat public doit être prise comme un fondement de notre démocratie.

Remerciements

Tous mes remerciements à Philippe Marzolf, Vice Président de la Commission Nationale du Débat Public et Bruno Rebelle, Directeur de l'agence Transitions et membre du Comité de pilotage sur la transition énergétique pour le partage de leur expérience et leur disponibilité : nos échanges auront été précieux dans la réalisation de ce mémoire. Merci à Patrick d'Humières pour ces orientations et conseils tout au long de ce projet. Et merci aux Directeurs Développement Durable et RSE que j'ai eu l'occasion de rencontrer au cours de cette recherche et qui ont partagés avec moi leur expérience concrète de terrain.