

15

Remettre le citoyen au cœur de la décision publique

ENQUÊTE TNS SOFRES / COMMISSION
NATIONALE DU DÉBAT PUBLIC

par **Christian Leyrit**

à l'heure d'Internet, des réseaux sociaux et des nouveaux médias qui bouleversent les pratiques d'information et d'expression, les citoyens souhaitent de plus en plus participer directement aux décisions publiques. Méfiants à l'égard des institutions et des responsables politiques, ils attendent d'être mieux informés, consultés et écoutés, et ce, à tous les niveaux de la décision.

Ils plébiscitent par ailleurs de nouvelles formes de participation et d'accompagnement. Celles-ci doivent être garantes d'efficacité : si les citoyens expriment leur point de vue, ils veulent être sûrs que leur mobilisation ne sera pas vaine mais qu'elle sera prise en compte dans le processus de décision. La démocratie participative, garante d'une forme de justice sociale ?

L'actualité des derniers mois y fait écho. Les blocages et situations très conflictuelles enregistrés sur de nombreux projets d'aménagement et d'équipement amènent aujourd'hui à s'interroger sur nos processus d'élaboration des projets, de consultation des citoyens et de décision.

Une demande de participation d'autant plus forte que le modèle politique apparaît en crise

D'un côté, certains affirment la légitimité de l'État de droit. De l'autre, des opposants expriment leur frustration de ne pas être entendus par les décideurs. Pour les premiers, le respect des procédures en vigueur rend légitime la réalisation du projet. Pour les seconds, à ne pas confondre avec les casseurs et les groupes violents qui manifestent parfois à leurs côtés, la décision de l'État ne peut reposer uniquement sur un fondement juridique pour être légitime. Elle doit être prise sur un fondement démocratique suffisant et en prenant en compte les préoccupations de plus long terme (eau, biodiversité, changement climatique, etc.). Il ressort très nettement de l'enquête réalisée en mai 2014 sur ce sujet par tns sofres pour la Commission nationale du débat public que le citoyen doit être au cœur de la décision publique [graphique 1].

Cela traduit une évolution profonde de la société, qui veut désormais prendre pleinement sa part à la vie de la démocratie : 96 % des citoyens souhaitent que les pouvoirs publics tiennent compte de leur avis avant de décider ; pour 55 % d'entre eux, c'est même une priorité. Une telle transformation semble aujourd'hui indispensable, pour répondre aux trois quarts des Français qui considèrent qu'au niveau national les pouvoirs ne tiennent pas davantage compte de leur avis avant de prendre des décisions qu'il y a une dizaine d'années [graphique 2].

Pourtant, les procédures de concertation existent. Dans un système français ordinairement régi par la démocratie représentative, le législateur a jugé opportun d'organiser des débats publics sur les grandes opérations d'aménagement. Le débat public est un droit établi et protégé par une loi à valeur constitutionnelle, et l'exercice de ce droit est une liberté fondamentale. Pendant sa visite à Paris en octobre 2014, John Knox, expert auprès des Nations unies sur les droits de l'homme et l'environnement, s'est d'ailleurs félicité de cette pratique, tout en regrettant qu'elle ne s'applique qu'aux grands projets.

Le désir de participation des citoyens s'appuie d'ailleurs sur des expériences positives en la matière : 95 % des Français ayant récemment participé à des démarches de concertation seraient prêts à le refaire et 93 % des sondés le recommanderaient à un proche [graphique 3]. Au niveau de leur commune ou de leur agglomération, c'est même une majorité de Français qui estime pouvoir se faire entendre au moins de temps en temps. Ainsi, ils sont 61 % à juger que la démocratie locale fonctionne bien, un constat partagé aussi bien par les cadres que par les ouvriers.

Qu'en est-il à l'échelle nationale ? La tendance s'inverse : pour 54 % des sondés, la démocratie fonctionne mal en France. Cette perception se nourrit

REMETTRE LE CITOYEN AU CŒUR DE LA DÉCISION PUBLIQUE

Graphique 1 : **LA PRINCIPALE SOLUTION POUR AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT DE LA DÉMOCRATIE EN FRANCE** (EN %)



Graphique 2 : **LE CITOYEN EST-IL DAVANTAGE PRIS EN COMPTE PAR LES POUVOIRS PUBLICS QU'IL Y A UNE DIZAINE D'ANNÉES ?** (EN %)

● Oui
● Non



Graphique 3 : **CEUX QUI ONT EXPÉRIMENTÉ DES FORMES DE PARTICIPATION OU DE CONCERTATION LES PLÉBISCITENT** (EN %)

● Oui



Source : Enquête TNS SOFRES pour la Commission nationale du débat public, mai 2014.

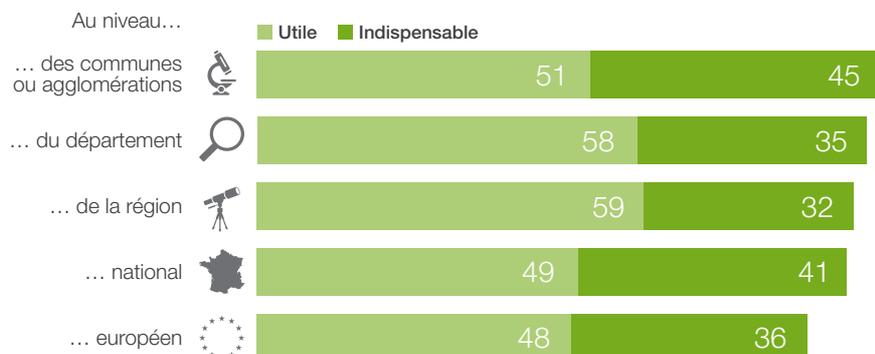
entre autres choses du sentiment d'un décalage de plus en plus important entre d'une part les citoyens, le « peuple », et d'autre part les décideurs, l'« élite ». Incontestablement, la demande de participation s'exprime d'autant plus fortement que les Français portent un regard sévère sur le modèle politique actuel : défiance à l'égard des institutions, de la parole publique, des industriels soumis au pouvoir des marchés, des scientifiques et des experts perçus comme soumis aux lobbies, et par voie de conséquence, une défiance à l'égard du débat public lui-même, parfois même un rejet du débat, de la part de certains.

Renforcer et renouveler les processus de consultation directe des citoyens

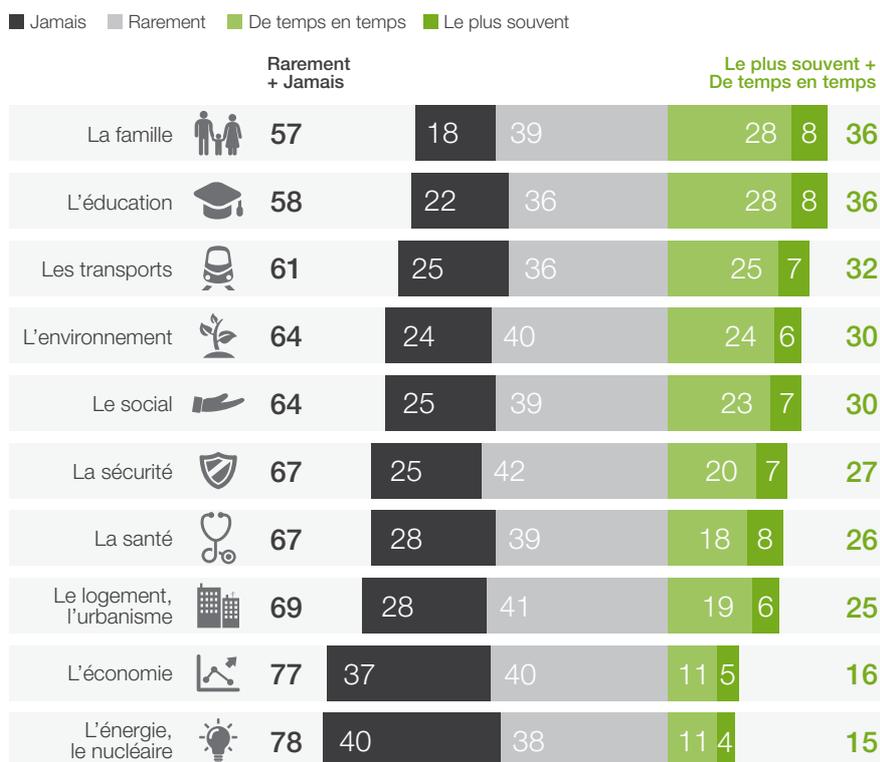
Les processus de consultation directe des citoyens nécessitent donc d'être renforcés, renouvelés et étendus. Si l'échelon local paraît beaucoup plus propice à une participation active des habitants à la vie de la cité, aucun niveau de la décision ne doit être négligé : depuis la commune jusqu'au niveau national, ce sont plus de 9 Français sur 10 qui jugent utile ou indispensable le développement des modes d'information et d'expression directe des citoyens. Ils sont même 84 % à le plébisciter au niveau européen [graphique 4]. Il doit avoir lieu suffisamment en amont de la décision pour permettre une discussion sur l'opportunité des projets. Il doit également s'inscrire en filigrane d'un processus qui s'étend parfois sur plusieurs dizaines d'années : des études préliminaires à l'enquête publique, du chantier à la mise en service. Enfin, les Français attendent des garanties en termes de neutralité et d'efficacité. C'est la condition pour restaurer un climat de plus grande confiance entre les citoyens, les experts, les porteurs de projet et les pouvoirs publics. Faute de quoi, on assistera à de nouveaux blocages et débordements.

Il faut aussi offrir aux citoyens une information pluraliste et un maximum d'outils de participation. Les Français sont conscients que les citoyens n'ont pas toujours les capacités ou les compétences pour émettre des avis « éclairés » sur tous les sujets. La priorité pour eux est donc d'avoir les informations nécessaires pour se faire leur opinion, préalable indispensable à une participation utile et légitime. À ce titre, ils sont 92 % à juger important de développer les conférences de citoyens. OGM, changement climatique, fin de vie... sur ces sujets hautement sensibles et polémiques, des conférences de citoyens ont déjà été organisées : un panel de citoyens préalablement formé de manière pluraliste et contradictoire sur la thématique concernée interroge les experts et les acteurs, avant de remettre un avis et des recommandations. Celles que la Commission nationale du débat public a lancées sur le terrain ont montré leur intérêt, avec des citoyens qui ont pris leur

Graphique 4 : **DÉVELOPPER LES MODES D'INFORMATION ET D'EXPRESSION DIRECTE DES CITOYENS EST JUGÉ...** (EN %)



Graphique 5 : **LES CITOYENS PEUVENT-ILS FAIRE ENTENDRE LEUR POINT DE VUE DANS LE PROCESSUS DE DÉCISION PUBLIQUE DANS LES DOMAINES SUIVANTS ?** (EN %)



Source : Enquête TNS SOFRES pour la Commission nationale du débat public, mai 2014.

mission à cœur au-delà de ce que nous aurions pu imaginer. La conférence de citoyens mise en place en 2014 sur le projet Cigéo de centre de stockage réversible profond de déchets radioactifs en Meuse/Haute-Marne a apporté la démonstration que des personnes qui n'ont aucune compétence particulière peuvent exprimer sur des sujets très complexes un avis pertinent et argumenté. Sans assimiler les certitudes et incertitudes d'un groupe de quinze personnes aux préoccupations de l'ensemble des citoyens d'une nation, la conférence de citoyens participe aux méthodes et aux dispositifs de démocratie participative. Elle est d'ailleurs largement utilisée en Europe du Nord.

Le rôle et la responsabilité des médias sont importants pour informer les citoyens sur des sujets de fond. En effet, médias traditionnels et numériques assurent une information pluraliste aux citoyens. À ce titre, on peut s'étonner du peu d'intérêt des médias nationaux pendant certains débats publics, comme ce fut le cas pour le projet Cigéo. Est-ce la complexité des sujets et la difficulté parfois de se projeter dans un avenir très lointain qui découragent les médias ?

Garantir l'indépendance et l'efficacité pour assurer la bonne participation des citoyens

Qu'il s'agisse d'un débat public, d'une concertation ou d'une conférence de citoyens, la question de la portée de ces procédures sur les projets reste la principale préoccupation du public. Il est essentiel que les opinions exprimées soient entendues et aient un impact visible. Chacun doit être assuré que sa prise de parole et ses arguments ont du poids et peuvent modifier un projet, l'améliorer et même le faire annuler. Pour autant, lorsqu'un projet est décidé, les « perdants » de la décision doivent être identifiés afin que des « compensations » soient mises en place. C'est aussi une des missions du débat.

Dans notre pays, les processus de concertation ouverte en amont sont faibles ; en revanche, on a multiplié depuis vingt ans les procédures, les consultations obligatoires d'organismes institutionnels, procédures souvent formelles et de faible portée. Pourtant, personne n'est dupe. Nombreux sont ceux qui considèrent qu'il faut arrêter de multiplier les instances pérennes créées à tous les niveaux, ce que l'on appelle souvent le « mille-feuille participatif », qui créent de fortes résistances au changement et qui font écran à une participation citoyenne, dynamique et renouvelée. Le défi est aujourd'hui d'inventer un nouveau modèle qui allie participation et efficacité.

Pierre Rosanvallon l'a rappelé : « La démocratie doit aussi se définir comme une façon permanente de négocier, discuter et argumenter avec

la société. » On observe souvent une opposition entre d'une part, des élus inquiets de voir se réduire leur capacité de décision et d'action, et d'autre part, des citoyens ou des instances participatives qui ont le sentiment que tout est décidé à l'avance. Le chemin du décideur doit croiser celui du citoyen. C'est d'autant plus essentiel que le sentiment de ne pouvoir faire entendre sa voix est partagé quel que soit le domaine concerné, même s'il existe des nuances d'un sujet à l'autre [graphique 5].

Il faut accepter de prendre du temps, le temps de la concertation, du débat, le temps d'allers-retours dans la construction de la décision. Combien de projets ont été retardés de cinq ou dix ans, voire abandonnés, parce qu'on avait voulu gagner trois mois au départ ?

Le débat public a des vertus pédagogiques puisqu'il permet d'informer sur un sujet, d'éclairer certaines problématiques et de l'enrichir par des solutions ou des questions nouvelles. Il est le temps du dialogue, exigeant des décideurs une grande capacité d'écoute. De son côté, le public doit accepter qu'être écouté et entendu ne conduit pas nécessairement à faire prévaloir son point de vue. En France, le débat public apparaît trop souvent comme un affrontement, et non pas comme un exercice de démocratie déterminant dans l'évolution d'un projet. Or la légitimité d'une décision dépend finalement moins de son contenu intrinsèque que des conditions de son élaboration.

Si la décision appartient au politique, elle devient légitime dès lors qu'elle résulte d'un processus délibératif. Il faut que le public et les parties prenantes aient le sentiment que, au moment où on les consulte, plusieurs possibilités sont encore ouvertes. C'est également l'indépendance, la transparence, la neutralité et l'égalité de traitement tout au long du débat, qui fondent la légitimité de la décision.

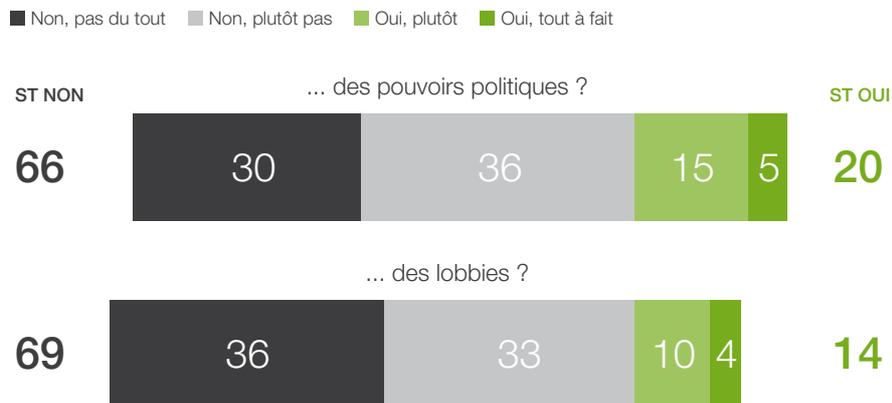
On touche en effet à une des principales critiques que les Français adressent aux dispositifs actuels : tout serait déjà décidé en amont et la démarche de participation ne serait au mieux, selon eux, qu'un moyen d'informer la population, et au pire une stratégie de communication. Ils ne sont que 20 % à juger que les experts sont indépendants des pouvoirs politiques et 14 %, qu'ils le sont des lobbies... Pour l'organisation des débats publics, 57 % des Français souhaitent que ce soit une autorité indépendante du gouvernement et du Parlement qui en soit responsable, contre seulement 16 %, par le gouvernement, et 6 %, par le Parlement [graphiques 6 et 7].

Développer la culture du débat public

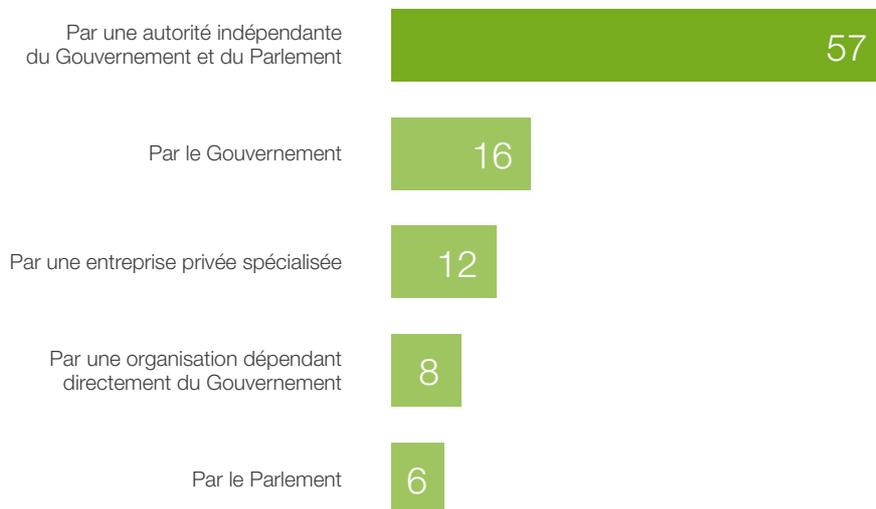
Plusieurs initiatives pourraient être mises en œuvre. Beaucoup de citoyens ont exprimé à la fois leur souhait de participer aux débats publics et leur frustration de ne savoir comment y prendre part. Le rôle des associations

REMETTRE LE CITOYEN AU CŒUR DE LA DÉCISION PUBLIQUE

Graphique 6 : **PENSEZ-VOUS QU'EN FRANCE LES EXPERTS SONT INDÉPENDANTS...** (EN %)



Graphique 7 : **LORSQU'UN DÉBAT PUBLIC EST LANCÉ EN FRANCE, PENSEZ-VOUS PRÉFÉRABLE QU'IL SOIT ORGANISÉ...** (RÉPONSE CITÉE EN PREMIER, EN %)



Source : Enquête TNS Sofres pour la commission nationale du débat public, mai 2014.

reste essentiel : elles favorisent le rapprochement du citoyen et des décideurs. Cela étant, l'apprentissage des valeurs, des capacités d'écoute et des pratiques du débat public devrait être intégré à l'instruction civique dans les écoles, collèges et lycées. Pour 96 % des Français, il est aussi important de former les futurs décideurs publics et privés aux méthodes de concertation et de participation.

Aux acteurs du débat de tirer profit des nouveaux médias offerts par les espaces numériques d'expression, à eux de mieux les investir et de favoriser leur appropriation par le plus grand nombre. En effet, les Français restent partagés sur l'impact d'Internet : pour 49 % d'entre eux, son développement et celui des réseaux sociaux ne permettent pas aux citoyens de participer davantage à la décision publique. On pourrait s'inspirer du dispositif américain des *notice-and-comment*. Le principe est d'ouvrir aux commentaires du public via Internet tous les projets de réglementation nouvelle. Pas plus tard que cette année, une expérience a été conduite dans ce sens, ouvrant la participation du public à certains projets de décrets et d'arrêtés. Elle pourrait être étendue à l'ensemble des réglementations, 89 % des Français y sont favorables. La mise en place de sites Internet laissant une place à l'interaction de chacun est largement attendue.

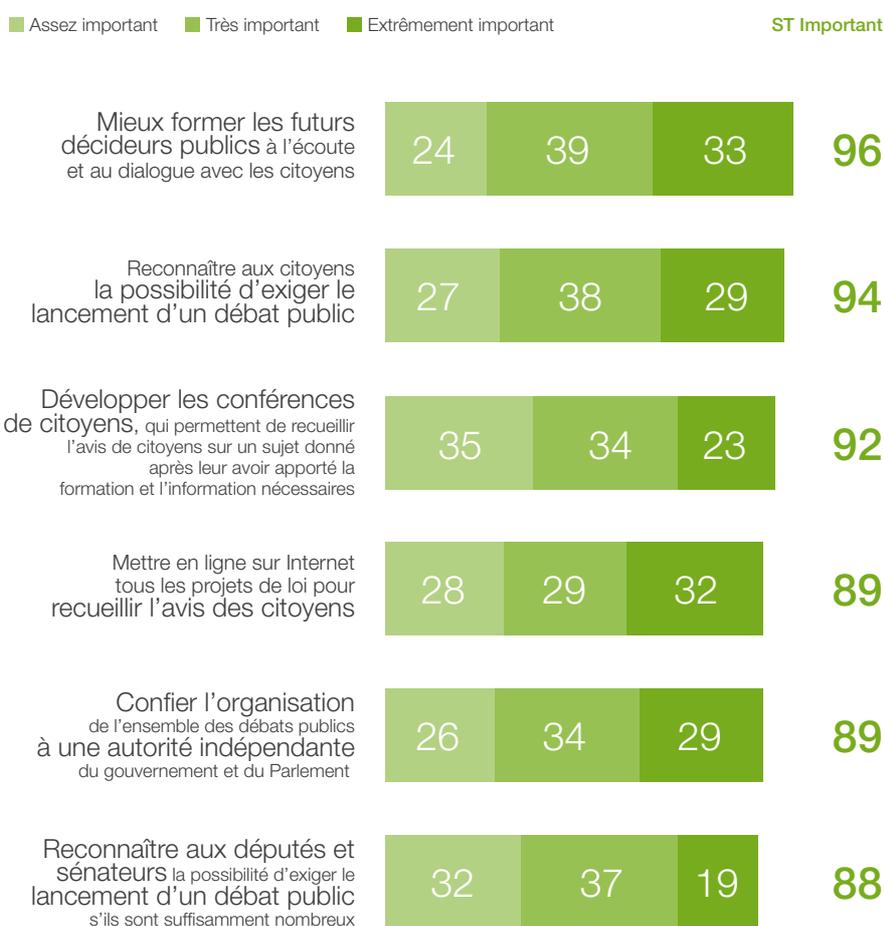
S'il faudrait élargir le périmètre actuel des débats aux projets plus locaux, il ne faut cependant pas oublier les projets plus généraux dans lesquels ils s'inscrivent. Ouvrir la saisine aux schémas d'aménagement nationaux ou opérations d'intérêt national permettrait aux citoyens de participer à la mise en œuvre des politiques publiques. Une telle réforme assurerait un débat en amont sur l'opportunité des projets.

On pourrait enfin imaginer la possibilité pour les citoyens de demander la mise en œuvre d'un débat public organisé par la Commission nationale du débat public, qui pourrait, d'ailleurs, également s'autosaisir. Cette proposition recueille 94 % des « suffrages ». Ce serait un progrès démocratique important, alors que les textes actuels sont obsolètes. La possibilité de saisine pourrait également être étendue à dix parlementaires ou à une association exerçant son activité sur l'ensemble du territoire.

Les enquêtes d'opinion que nous avons menées sont sévères sur la situation actuelle. Elles comportent aussi beaucoup d'éléments positifs, encourageants pour l'avenir, à condition que tous, responsables politiques, porteurs de projet et experts, s'en saisissent. Les Français témoignent d'une réelle appétence pour la participation aux décisions publiques à condition que ses modalités soient repensées. On l'a vu, des propositions innovantes et modernes ont été soumises au public : mieux former les futurs décideurs publics à l'écoute et au dialogue, reconnaître aux parlementaires et aux citoyens la possibilité d'exiger le lancement d'un débat public, développer les conférences de citoyens, mettre en ligne sur Internet tous les projets

REMETTRE LE CITOYEN AU CŒUR DE LA DÉCISION PUBLIQUE

Graphique 8 : **UN SOUTIEN MASSIF AUX PROPOSITIONS DESTINÉES À AMÉLIORER LA PARTICIPATION DES CITOYENS À LA DÉCISION PUBLIQUE**
(EN %)



Source : Enquête TNS SOFRES pour la Commission nationale du débat public, mai 2014.

REMETTRE LE CITOYEN AU CŒUR DE LA DÉCISION PUBLIQUE

de loi pour recueillir l'avis des citoyens, confier l'organisation de l'ensemble des débats publics à une autorité indépendante. Ces idées correspondent très clairement aux attentes des Français, elles reçoivent un soutien massif puisque 88 % à 96 % des personnes interrogées les partagent, un chiffre très rarement atteint dans les enquêtes d'opinion [{graphique 8}](#). Elles constituent des pistes pour répondre aux objectifs fixés par le président de la République et le Premier ministre lors de la dernière conférence environnementale : « accomplir des progrès supplémentaires dans la participation des citoyens dans l'élaboration de la décision publique » concernant les projets d'aménagement.

Il est aujourd'hui indispensable de revenir aux principes de la Convention d'Aarhus et de la charte de l'environnement de 2005 : « La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés. »

Les citoyens attendent et exigent la mise en place d'une nouvelle gouvernance publique, non plus fondée sur des rapports de force mais sur une plus grande capacité de dialogue et d'écoute. Une nouvelle gouvernance pour qu'il devienne naturel de concerter avant de décider. Puisse l'ensemble des responsables politiques, sociaux, économiques, associatifs s'engager dans cette voie nouvelle, seule à même de redonner confiance à nos concitoyens.

CHRISTIAN LEYRIT