

OUVERTURE DU COLLOQUE DES 16 ET 17 JUIN 2014

Par Christian Leyrit, Président de la CNDP

Mesdames et Messieurs les Ministres,
Mesdames et Messieurs les élus,
Mesdames et Messieurs, chers amis,

Je suis très heureux de vous accueillir ce matin, avec les deux vice-présidents Laurence MONNOYER-SMITH et Jacques ARCHIMBAUD et au nom des vingt-cinq membres de la Commission nationale du débat public.

Si vous avez répondu aussi nombreux à notre invitation (près de 900 inscrits), c'est que le sujet est d'importance et au cœur de l'actualité. Il s'agit de réfléchir ensemble à la manière de rénover notre démocratie, de construire ensemble les politiques publiques et les réformes indispensables, de redonner confiance aux citoyens de ce pays.

Si des intervenants d'aussi haut niveau ont tenu à participer, responsables politiques, économiques, sociaux, associatifs, universitaires, c'est que le sujet est complexe et doit mobiliser toutes les énergies.

Si des responsables des pays de tous les continents ont accepté de venir partager leurs expériences, c'est que cette question est au centre des préoccupations de toutes les sociétés.

Le citoyen et la décision publique

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.

Les enquêtes quantitative et qualitative, auprès des citoyens, mais aussi des leaders d'opinion, que nous avons réalisées pour préparer ce colloque, en attestent.

Emmanuel RIVIERE, de TNS SOFRES, nous en fera une présentation complète tout à l'heure.

Je citerai simplement deux ou trois éléments particulièrement frappants pour vous mettre en appétit :

Plus de 90 % souhaitent que l'on développe les moyens d'information et d'expression directe des citoyens dans la préparation des décisions publiques, au niveau local comme au niveau national.

96 % considèrent qu'il est prioritaire ou important que les pouvoirs publics tiennent davantage compte de l'avis des citoyens avant de prendre des décisions.

Les propositions que nous avons formulées pour améliorer la participation des citoyens atteignent de 88 % à 96 % d'adhésions. Ces niveaux sont très rarement atteints dans les enquêtes d'opinion.

L'insatisfaction est grande à cet égard, et elle croît depuis 10 ans. Les attentes sont extrêmement fortes. Les solutions envisageables, qui ne demandent généralement pas de nouveaux moyens financiers, sont plébiscitées. Elles exigent toutefois volonté, courage et ténacité pour mettre en œuvre une nouvelle gouvernance publique, fondée, non plus sur les enjeux de pouvoir et les rapports de force, mais sur une capacité d'écoute, sur une co-construction de l'intérêt général, bref fondée sur le respect de l'autre.

Alors que les citoyens sont de plus en plus conscients des enjeux planétaires et de long terme (changement climatique, crises énergétique et écologique), que constatons-nous aujourd'hui ?

- une défiance des citoyens à l'égard des institutions, quelles qu'elles soient, et de la parole publique,
- une défiance à l'égard des industriels soumis au pouvoir des marchés,
- une défiance à l'égard des scientifiques et des experts perçus comme soumis aux lobbies,
- une défiance à l'égard d'une évolution de la société que nous ne pourrions plus maîtriser,
- 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.

Le processus de la décision publique se joue essentiellement autour de trois acteurs : le citoyen, l'expert et le décideur politique. Comment organiser leur collaboration tout au long de ce processus ?

Notre ambition, au cours de ces deux jours, est de faire dialoguer hauts responsables et citoyens pour faire progresser cette « démocratie délibérative » que le Conseil d'État appelait de ses vœux dans son rapport public 2011. Une démocratie délibérative qui doit s'articuler avec la démocratie représentative.

Selon Pierre ROSANVALLON, « il y a deux façons de concevoir la démocratie participative. On peut d'abord l'appréhender comme une forme de correction de la démocratie représentative. Mais on doit aussi la concevoir comme un processus d'implication, d'intéressement des citoyens à la chose publique ».

Un Conseiller régional indiquait à TNS SOFRES : « il faut que les élus du suffrage universel ne considèrent pas que leur élection vaut mandat pour faire ce qu'ils veulent une fois qu'ils ont été élus ».

« LE CITOYEN ET LA DECISION PUBLIQUE

Enjeux de légitimité et d'efficacité »

Pour le philosophe Allemand Jürgen HABERMAS, « seule la délibération est susceptible d'entraîner un effet de légitimation ».

La légitimité d'une décision dépend moins de son contenu intrinsèque que des conditions de son élaboration. La décision est légitime dès lors qu'elle résulte d'un cheminement au cours duquel le public et les parties prenantes ont été en mesure de participer au processus. C'est la transparence, la rigueur, l'impartialité, et la loyauté de la procédure et du débat qui fondent la légitimité de la décision. Mais pour que les citoyens retrouvent la confiance, il faut que le débat ait lieu suffisamment tôt, en amont des décisions, lorsque les choix essentiels ne sont pas arrêtés et que d'autres options sont possibles. Il faut aussi que les citoyens soient entendus. Bien entendu, ce qui est délibératif, c'est la procédure et non la décision, qui appartient au politique. Ce processus est mis en œuvre dans de nombreux pays. Aux Etats-Unis, depuis plus de soixante ans, la procédure « *notice and comment* » permet la participation directe et ouverte du public pendant deux mois sur tous les projets de lois ou de réglementation.

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.

Une personne interrogée par TNS SOFRES l'exprime avec force : « il faut arrêter de multiplier toutes ces instances pérennes créées à tous les niveaux (« le mille-feuille participatif ») qui créent une surnotabilisation, de fortes résistances au changement et qui font écran à une participation citoyenne, dynamique et renouvelée ».

Il est urgent d'inverser la tendance.

Enjeux de légitimité, mais aussi d'efficacité.

Une décision plus légitime sera mieux acceptée, elle permettra d'éviter les blocages et les conflits que l'on observe souvent, elle pourra être mise en œuvre plus rapidement.

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, pour avoir voulu gagner trois mois au départ ? Pour s'exprimer, les citoyens doivent aussi disposer d'éléments pluralistes, d'avis contradictoires et d'expertise indépendante.

Il faut aussi s'organiser de manière que les « perdants » de la décision reçoivent une compensation. C'est aussi une des missions du débat et un élément fondamental dans la légitimité des décisions.

S'agissant du débat public, le sociologue Michel CALLON écrivait : « ce qui s'y joue de plus profond, c'est la reconstruction du lien social, à partir de l'existence reconnue de minorités », un lien social si nécessaire aujourd'hui.

L'enjeu fondamental, c'est de reconstruire la confiance, de développer la culture du débat public et de la décision partagée, de placer le citoyen au centre de l'efficacité publique.

Le citoyen doit pouvoir s'exprimer sur les sujets les plus complexes, à condition d'être informé et formé. Nous venons de faire une expérience spectaculaire récemment. Sur le projet de centre de stockage profond de déchets radioactifs, en Meuse-Haute Marne (projet CIGEO), nous avons organisé une conférence de citoyens. Dix-sept citoyens, qui n'avaient aucune connaissance sur ce sujet de grande complexité, des citoyens formés de manière contradictoire pendant trois week-ends, ont été capables de rédiger, à l'unanimité, une contribution de grande qualité, pertinente, circonstanciée, digne d'intérêt pour le décideur.

Cette expérience doit faire réfléchir experts et décideurs. Elle est très encourageante pour l'avenir. Dans le champ de compétence actuel de la CNDP, qui est celui des grands projets ayant une incidence sur l'environnement, la conférence de Rio avait adopté dès 1992, le principe suivant : « la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés. Chaque individu doit avoir accès à toutes les informations relatives à l'environnement et la possibilité de participer au processus de décision ». Après la Convention d'Aarhus, notre charte de l'Environnement, de valeur constitutionnelle, a repris presque mot pour mot ces principes.

Je suis particulièrement heureux de saluer ici, les grands acteurs qui ont permis de mettre en œuvre ces principes dans notre pays et qui interviendront pendant ces deux journées : les Ministres, Jean-Louis BIANCO, auteur de « la circulaire BIANCO » en 1992, Michel BARNIER qui a créé la CNDP en 1995, Dominique VOYNET qui l'a transformée en autorité administrative indépendante. En douze ans, plus de soixante-dix débats ont été lancés sur les projets d'équipements les plus divers. Dans un tiers des cas, le projet a été abandonné ou sensiblement modifié grâce au débat.

Je suis aussi heureux de saluer le Président actuel de la Convention d'Aarhus, M. Jit PETERS, qui interviendra demain matin.

Je veux aussi saluer tous les Présidents et Vice-présidents de la CNDP qui sont pratiquement tous présents, depuis Hubert BLANC que j'ai aussi plaisir à retrouver. Ils ont tous œuvré pour mettre en place et développer des processus innovants, parfois éloignés de notre culture.

Aujourd'hui, près de vingt ans après la création de la CNDP, la société a beaucoup changé, les moyens d'information et de communication aussi.

Le débat public, et donc la CNDP doivent se renouveler profondément.

Nous avons lancé 21 chantiers. Ces chantiers visent à renforcer notre indépendance vis-à-vis des maîtres d'ouvrage, à développer de nouvelles modalités du débat, à engager des partenariats avec tous les acteurs de la société, à développer échanges et coopérations à l'international. J'ai présenté ces chantiers à la Commission du Développement durable de l'Assemblée nationale. Ils ont, je crois, été très bien accueillis par les Parlementaires, quelle que soit leur appartenance politique.

Notre colloque vient, je crois à point nommé, au moment où arrive au Ministère de l'Écologie une personnalité politique qui s'est fortement engagée sur cet enjeu de la démocratie participative (Mme ROYAL), pour que tous les acteurs politiques, et de la société civile prennent conscience des enjeux et s'engagent dans un processus de gouvernance innovateur et porteur d'espoir.

Les citoyens l'attendent, l'exigent.

Puisse ce colloque permettre d'apporter une pierre à ce grand projet.

Je vous remercie vivement toutes et tous pour votre engagement et votre contribution à ce grand dessein.

Je vous remercie.