



**cndp** Commission nationale  
du débat public

Vous donner la parole  
et la faire entendre.

**COLLOQUE INTERNATIONAL : LE CITOYEN ET LA DÉCISION PUBLIQUE**

16 et 17 juin 2014 - Cité des sciences et de l'industrie - Paris

# Actes du colloque

Commission nationale du débat public- 244, boulevard St Germain- 75007 Paris- France  
T +33 (0)1 44 49 85 55- [www.debatpublic.fr](http://www.debatpublic.fr)

Juin 2014



# Sommaire

<b>Introduction.....</b>	<b>4</b>
<b>Présentation des résultats de l'enquête TNS-SOFRES.....</b>	<b>5</b>
<b>Plénière n° 1 : La démocratie participative au service de la confiance et de l'initiative.....</b>	<b>6</b>
L'essentiel de la plénière n°1.....	8
<b>Plénière n° 2 : 12 ans de débats publics en France .....</b>	<b>9</b>
L'essentiel de la plénière n°2.....	11
<b>Table ronde n° 1 : Débat public et concertation dans les territoires .....</b>	<b>12</b>
L'essentiel de la table ronde n°1.....	14
<b>Table ronde n° 2 : Controverses scientifiques, technologiques, éthiques.....</b>	<b>15</b>
L'essentiel de la table ronde n°2.....	17
<b>Table ronde n° 3 : Médias, réseaux sociaux et débat public .....</b>	<b>18</b>
L'essentiel de la table ronde n°3.....	20
<b>Plénière n° 3 : Les pratiques de participation au débat public à l'étranger .....</b>	<b>21</b>
L'essentiel de la plénière n°3.....	23
<b>Table ronde n° 4 : Des projets d'équipement aux grands enjeux de politique publique .....</b>	<b>24</b>
L'essentiel de la table ronde n°4.....	26
<b>Table ronde n° 5 : Formation des futurs décideurs (public et privé) au débat public .....</b>	<b>27</b>
L'essentiel de la plénière n°5.....	29
<b>Table ronde n° 6 : La conférence de citoyens, une autre approche du débat public .....</b>	<b>30</b>
L'essentiel de la table ronde n°6.....	31
<b>Plénière n° 4 :Quelles évolutions, quelles réformes pour le débat public en France ?.....</b>	<b>32</b>
L'essentiel de la plénière n°4.....	34
<b>Conclusion .....</b>	<b>35</b>
<b>Annexes .....</b>	<b>37</b>

## Introduction

Au nom de la CNDP, **Christian LEYRIT** est heureux d'accueillir l'ensemble des participants à ce colloque consacré au citoyen et à la décision publique. De nombreuses enquêtes quantitatives et qualitatives le confirment : les citoyens souhaitent de plus en plus participer directement aux décisions publiques. Il s'agira donc, au cours de ces deux journées, de réfléchir ensemble à la manière de rénover notre démocratie, de construire ensemble les réformes publiques et indispensables, de redonner confiance aux citoyens de ce pays. L'ambition est de mobiliser l'ensemble des énergies et de faire dialoguer de hauts responsables politiques, économiques, sociaux, associatifs, universitaires avec des citoyens pour échanger idées nouvelles et expériences étrangères. Alors que les citoyens sont de plus en plus conscients des enjeux planétaires et de long terme, ils plébiscitent de nouvelles solutions pour développer la culture du débat et mettre en place une nouvelle gouvernance publique, fondée non plus sur les enjeux de pouvoir et les rapports de force, mais sur l'écoute, la construction en commun de l'intérêt général et le respect de l'autre. L'enjeu fondamental 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.

Ce colloque arrive à point nommé, 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<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> - Retrouvez l'intégralité du discours en annexe.

## Présentation des résultats de l'enquête TNS-SOFRES

Dans le cadre de ce colloque sur « le citoyen et la décision publique », la CNDP a demandé à TNS-SOFRES d'interroger les Français sur ce sujet qui les concerne directement. **Emmanuel RIVIERE** présente la restitution de cette enquête qui révèle une forte demande de participation de la part de l'ensemble de la population.

Ainsi, 96 % des Français jugent important que les pouvoirs publics tiennent davantage compte de l'avis des citoyens et il s'agit même, pour 55 %, d'une priorité. 44 % des personnes interrogées estiment que demander directement l'avis des citoyens avant de prendre des décisions est de loin la meilleure solution pour améliorer le fonctionnement de la démocratie. Par ailleurs, 8 Français sur 10 jugent indispensable que l'on développe les modes d'information et d'expression directe des citoyens, notamment au niveau des communes ou des agglomérations. Cet appétit participatif est d'autant plus fort que de réels avantages à la concertation sont perçus. À ce titre, 79 % estiment que les débats publics ont pour principal mérite d'informer et d'éclairer les citoyens et 58 % soulignent qu'ils permettent de rendre les décisions publiques plus transparentes et donc plus légitimes. Il n'en demeure pas moins que les Français n'hésitent pas à exprimer quelques réticences. 72 % d'entre eux estiment que les débats publics ne servent à rien (la décision étant déjà prise) et 55 % les jugent trop techniques et/ou complexes. Dans le même temps, ceux qui ont eu l'occasion d'expérimenter des démarches de participation seraient prêts à le refaire (95 %) ou le recommanderaient à un proche (93 %).

Les Français portent un jugement sévère sur leur classe politique et sur la démocratie (ils sont 55 % à estimer qu'elle fonctionne mal en France). Méfiants à l'égard des institutions mais désireux toutefois de coopérer à la décision publique, ils expriment deux attentes principales : un besoin d'information et de pédagogie et des garanties d'efficacité. Les Français se montrent ainsi très favorables aux propositions permettant d'améliorer la participation des citoyens à la décision publique :

- 93 % estiment que la formation des futurs décideurs à l'écoute et au dialogue est indispensable.
- 94 % jugent important de reconnaître aux citoyens la possibilité d'exiger le lancement d'un débat public.
- 89 % souhaitent que tous les projets de loi soient mis en ligne sur Internet pour recueillir l'avis des citoyens avant qu'ils soient soumis au Parlement.
- 92 % jugent important de développer les conférences de citoyens qui permettent de recueillir l'avis éclairé de citoyens tirés au sort sur un sujet après leur avoir apporté la formation nécessaire.
- 89 % pensent que l'organisation des débats publics doit être confiée à une autorité indépendante du Gouvernement et du Parlement.

## Plénière n° 1 : La démocratie participative au service de la confiance et de l'initiative

Avec **Claudie HAIGNERÉ**, présidente d'Universcience ; **Valérie PÉCRESE**, députée des Yvelines et ancienne ministre ; **Jean-Louis BIANCO**, conseiller spécial auprès de la ministre de l'Écologie, ancien ministre ; **Denis BAUPIN**, vice-président de l'Assemblée nationale ; **Jean-Paul DELEVOYE**, président du Conseil économique, social et environnemental ; **Thierry CADART**, secrétaire national de la CFDT ; **Sandrine RUI**, sociologue et maître de conférences à l'Université de Bordeaux II ; **Michelle RIBS**, « citoyenne » et enseignante.

**Roland CAYROL** ouvre cette première plénière en rappelant que les Français sont sérieusement fâchés avec le fonctionnement de leur démocratie ; non seulement parce que les décideurs ne leur délivrent pas les résultats escomptés (en matière de chômage, de pouvoir d'achat...), mais aussi parce qu'ils ont le sentiment qu'ils n'ont pas leur mot à dire sur les décisions qui les concernent. Le temps est à l'expression directe, et les citoyens ne veulent plus être considérés comme des pions.

Pour **Jean-Paul DELEVOYE**, la société ne souffre pas d'un excès de politique, mais d'un excès de politique politicienne. Les politiques n'apparaissent plus comme les porteurs d'un projet de société, mais comme les porteurs d'une stratégie de conquête du pouvoir. Ils n'ont pas compris que la légitimation du statut acquis au travers d'une élection ne leur donne plus le droit de décider pour tous et tout le temps. Ils ont, au contraire, le devoir d'associer à leur mission des citoyens qui ne veulent plus subir une décision dont ils n'ont pas compris l'importance ou les enjeux.

C'est dans ce contexte de méfiance que se joue aujourd'hui, selon **Sandrine RUI**, sociologue, l'articulation entre la démocratie représentative et la démocratie participative, qui sont pensées comme deux sœurs ennemies. D'un côté, les acteurs de la démocratie représentative se méfient de l'offre publique de participation et n'y voient, au mieux, qu'un exercice inoffensif et, au pire, un risque de contournement et d'affaiblissement de leur capacité de représentation et d'action. De l'autre, et de la même façon, les acteurs de la démocratie participative jugent souvent avec un peu de mépris ces instances représentatives incapables de prendre au sérieux les arguments innovants des citoyens et dont le but ultime est d'instrumentaliser le débat. Le point de rencontre entre ces deux formes de démocratie constitue un des enjeux principaux auquel fait face la société.

**Roland CAYROL** fait observer que les décideurs craignent très souvent l'expression directe du peuple. Ils ont longtemps refusé – certains le refusent toujours – de croire à la réalité d'une demande forte de participation citoyenne. La balle est donc, selon lui, dans le camp des décideurs qui, s'ils ne changent pas le système, risque fort de continuer de « verser des larmes de crocodile » sur la montée de l'abstention et du populisme. **Valérie PÉCRESE** estime pour sa part que l'opposition entre ces deux formes de démocratie est artificielle. Une nouvelle génération de politiques a su intégrer la démocratie participative dans son processus décisionnel, car elle sait qu'elle ne tient sa légitimité que d'une très forte adhésion à ses décisions. Les réticences sont beaucoup plus fortes chez les experts, que la confrontation avec les usagers peut en effet déstabiliser. Elle préconise des référendums d'initiative locale sur plusieurs variantes.

**Clément MABI**, étudiant, souligne que si sur le plan théorique, la démocratie participative est souvent présentée comme un outil pour recréer la confiance et instaurer le dialogue, sa mise à l'épreuve est semée d'embûches. Son organisation implique en effet de développer une véritable culture de la participation chez les citoyens et au sein de l'Administration.

**Jean-Paul DELEVOYE** estime que nous avons perdu le sens du débat, et que si nous ne comprenons pas que nous ne sommes pas empreints d'une vérité qui doit s'imposer à l'autre, mais d'une vérité qui doit être construite avec l'autre, alors notre démocratie risque de se transformer en dictature.

**Claudie HAIGNERE** pense qu'il serait erroné de présenter la démocratie comme une génération spontanée : la démocratie se construit. **Thierry CADART** rappelle d'ailleurs que grâce à la massification de l'enseignement secondaire, les citoyens sont de plus en plus informés et sont, à ce titre, plus enclins à participer au débat. Il doute que les politiques aient pris en compte cette évolution. Mais il doute en outre que notre système éducatif contribue à former des citoyens en capacité de mener les débats contradictoires. **Michelle RIBS**, citoyenne et enseignante, a participé avec ses élèves à un débat public sur le contournement de Toulouse. Or, elle s'est vue reprocher par l'inspection de ne pas avoir respecté le programme scolaire ! **Jean-Louis BIANCO** est quant à lui frappé par la qualité des débats dans les conseils municipaux jeunes ou dans les conseils de lycéens où de jeunes garçons et jeunes filles apprennent à échanger avec une qualité d'écoute et de respect mutuel telle qu'elle pourrait faire pâlir le débat citoyen adulte. Cette éducation à la « participation » doit toutefois également concerner l'Administration, les décideurs publics et la presse (qui gagnerait à ne pas se focaliser sur les aspects les plus superficiels de la politique). Il évoque des exemples concrets où les maîtres d'ouvrage ont progressivement changé leurs positions lors des différentes phases de concertation. À ce sujet, **Denis BAUPIN** convient que les médias s'intéressent davantage, lorsqu'ils abordent la politique, aux stratégies de conquête du pouvoir qu'à l'exercice des responsabilités.

Pour **Jean-Louis BIANCO**, la démocratie représentative a elle-même d'importants progrès à réaliser, afin de pouvoir être renforcée par la démocratie participative.

La discussion s'oriente ensuite vers la question de la temporalité des débats. **Valérie PECRESSE** rappelle que la contrainte du temps est de plus en plus forte dans l'action publique. Les politiques se voient souvent reprocher de ne pas avancer assez vite. Cette contrainte mine la concertation, car le débat demande du temps. **Denis BAUPIN** est persuadé que les dispositifs participatifs sont beaucoup plus pertinents lorsqu'ils traitent de projets – le nucléaire, le dérèglement climatique... – qui dépassent la durée du mandat des élus. Il souligne la qualité des contributions citoyennes aux débats sur les OGM, le téléphone mobile ou les déchets nucléaires. **Thierry CADART** compare pour sa part la démocratie participative au dialogue social qui permet de mettre autour d'une table des acteurs dont les intérêts sont contradictoires pour parvenir à un compromis et faire émerger les bonnes décisions. Le dialogue social n'est jamais du temps perdu ; au contraire, c'est du temps gagné.

## ***Débat avec la salle***

---

**William PATTERSON**, étudiant, rappelle la définition donnée par le *Larousse* de la confiance : « *le sentiment de quelqu'un qui se fie entièrement à quelqu'un d'autre ou à quelque chose* ». Au risque d'entraîner une forme d'apathie politique, ne faudrait-il pas plutôt que la démocratie participative favorise une défiance constructive ?

La démocratie participative devrait permettre d'améliorer la légitimation et la réflexion. **Denis BAUPIN** propose de faire preuve de plus d'ambition en la matière. Le débat permet de responsabiliser ceux qui vont participer au processus de décision. La « re-responsabilisation » des citoyens est une réponse à la fracture démocratique.

**Un citoyen** propose à la CNDP de créer une commission pour évaluer l'efficacité des débats publics et leur portée dans la décision finale.

**Un citoyen** insiste enfin sur la parole experte des citoyens qui n'est pas une « expertise de formation », mais plutôt une « expertise d'usage et d'appropriation ».

## L'essentiel de la plénière n°1

- L'intégration de la concertation à l'élaboration des projets nécessite davantage de temps et permet la prise de décisions plus robustes et légitimes sur des questions complexes et/ou sensibles.
- La concertation doit s'appuyer sur une expertise solide et reconnue.
- Les maîtres d'ouvrages se montrent parfois trop rigides lors des débats publics.
- La démocratie participative est complémentaire de la démocratie représentative, dont les acteurs et les institutions sont touchés par un fort discrédit.
- Les citoyens qui participent aux démarches participatives se montrent à la hauteur des enjeux.
- La culture du débat est déficiente en France.
- L'efficacité et la qualité du débat public doivent être garanties pour prévenir les insatisfactions et les critiques, et mieux inciter la population à participer.



## Plénière n° 2 : 12 ans de débats publics en France

Avec **Dominique VOYNET**, inspectrice générale des Affaires sociales (IGAS), ancienne ministre ; **Jacques RAPOPORT**, président de RFF ; **Bernard THIBAUT**, ancien secrétaire général de la CGT ; **Yves MANSILLON**, préfet de région honoraire, ancien président de la CNDP ; **Patrick LEGRAND**, ancien président de France Nature Environnement et ancien vice-président de la CNDP ; **Loïc BLONDIAUX**, professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne ; **Jean-Claude MENARD**, citoyen.

**Géraldine MUHLMANN** ouvre la séance par des « paroles de citoyens », qui expriment à la fois leur souhait d'être pris en compte dans les débats publics et la frustration de ne savoir comment y participer.

**Wahel EL SAYED** et **Noé GERARDIN**, étudiants, confirment ces attentes mêlées de frustrations des participants aux débats publics, qui ont fait l'objet de plusieurs analyses. Parmi les reproches exprimés, le moment choisi pour le débat : s'il intervient trop tôt, les informations manquent, s'il intervient plus en aval, les participants ont le sentiment que les décisions sont déjà prises. Le débat en tant que tel n'est pas remis en cause mais la question de l'effectivité de la démarche au sein du processus décisionnel se pose.

**Jean-Claude MÉNARD** témoigne de sa participation à un débat public concernant l'emplacement de parcs éoliens en mer à Saint Nazaire. Malgré les alternatives proposées par les débatteurs et la présence de données scientifiques allant à son encontre, l'emplacement initial a été maintenu car le choix des entreprises après appel d'offres avait déjà été signifié, sans qu'un retour en arrière ne soit possible.

**Dominique VOYNET**, à qui la CNDP doit son indépendance, dresse un bilan nuancé de ces 12 ans de débats publics en France. La loi de 1995 doit répondre à deux enjeux majeurs : s'assurer que toutes les préoccupations sont entendues et constituer un contrepoids civique aux aménagements publics et privés. Les citoyens ont eu le sentiment que la CNDP servait de fait à légitimer des décisions prises en amont des débats. Pourtant, certains exemples prouvent que les débats publics organisés ont permis de modifier, voire d'abandonner certains projets au profit d'alternatives. Les participants regrettent l'absence d'explications accompagnant la prise de décision. Toutefois, l'approche environnementale qui est à la source de la création de la CNDP est devenue citoyenne et, si elle n'est pas épargnée par les différents freins inhérents à la démocratie participative, certains signaux redonnent confiance. Elle appelle de ses vœux un débat en deux temps distincts : un sur l'opportunité, l'autre sur les modalités de mise en œuvre du projet.

**Jacques RAPOPORT** souligne que la culture de RFF a évolué depuis dix ans. Les débats publics interviennent très en amont des décisions, leur utilité est reconnue et intégrée au processus décisionnel. Une charte du débat public a été créée et des méthodes spécifiques, établies avec le concours de la CNDP, sont appliquées par un personnel dédié au sein de RFF. Plusieurs projets d'envergure tels que celui de Massy-Valenton et du TGV Paris-Nice ont été modifiés suite aux débats. La culture du débat public a permis d'intégrer une meilleure analyse des bilans sociaux et économiques dans les projets.

Pour **Yves MANSILLON**, l'indépendance et le choix du moment du débat sont des éléments clés pour son succès. La CNDP doit savoir refuser un débat public si elle a le moindre soupçon d'instrumentalisation. La loi de 2002 offre plusieurs possibilités : la CNDP peut organiser le débat elle-même, le confier au maître d'ouvrage, recommander une consultation ou non. Dans certains cas, comme celui de la fermeture de Fessenheim, au contraire une saisine s'imposerait mais elle n'est pas envisagée. La loi prévoit que la CNDP soit saisie pour les installations et non pour les fermetures de sites nucléaires. Cependant, le problème pourrait être contourné, le gouvernement pourrait saisir la

CNDP dans le cadre de débat d'options générales (réorientation de la politique énergétique). **Dominique VOYNET** confirme que si la politique des transports fait souvent appel au débat public, les politiques énergétiques et agricoles en sont encore loin.

**Patrick LEGRAND** souligne l'art du débat public, intrinsèquement lié aux valeurs morales des débatteurs. Les projets ne peuvent se contenter d'être techniques, ils deviennent « sociotechniques » et intelligibles par tous. Personne ne sort indemne d'un débat public, le projet comme les parties prenantes s'en trouvent changés, la perception des autres et les mentalités évoluent. Si des progrès restent à faire, les acquis de ces dix dernières années sont majeurs. La CNDP se positionne comme une nouvelle forme d'administration d'influence, faisant confiance et appel aux citoyens, dans une période où les liens sociaux, de nature politique, doivent se reconstruire.

**Bernard THIBAUT** exprime l'aspiration croissante des syndicats de salariés à avoir des débats publics, visant un « développement humain durable ». Ils s'intéressent non seulement à leur travail mais aussi à son impact. Les salariés sont porteurs d'une expertise de leur activité dont il faut tenir compte. Il regrette l'absence de débats publics sur des questions sociales majeures, notamment la réforme des retraites ou le système ferroviaire, surtout dans un contexte de défiance à l'égard des médias et des institutions. Ces débats favoriseraient un meilleur « vivre ensemble ». Pour **Jacques RAPOPORT**, toute politique publique devrait pouvoir faire l'objet d'un débat public et pas seulement les projets en tant que tels. En l'absence de débat public, il faut noter l'organisation de concertations parfois très larges, autre outil favorisant la prise en compte d'avis divers.

**Loïc BLONDIAUX** note que les points de vue des différents acteurs sont plus mûrs qu'il y a dix ans, ils s'opposent moins caricaturalement. La CNDP joue un rôle essentiel pour confronter la légitimité des élus et celle des citoyens. La démocratie se décline en trois visions : la démocratie représentative avec ses institutions classiques, la démocratie participative ou « contre-démocratie » décrite par Pierre Rosanvallon et un nouvel espace : celui de la démocratie délibérative, conflictuelle et contributive, qui met en tension ces deux légitimités. Les citoyens expriment leur besoin de participer, pourtant ils utilisent peu les dispositifs, ce qui peut s'expliquer par la faible disponibilité de leur temps d'attention, une possible abstention stratégique ou une rupture de confiance. Les institutions à cet égard doivent servir de garant et prouver leur autonomie. Il attire l'attention sur le fait que les mouvements de participation peuvent revenir en arrière, la CNDP doit garantir la pérennité de l'avancée entamée il y a dix ans. **Dominique VOYNET** se méfie de la dualité entre le citoyen présumé bienveillant et le décideur public présumé corrompu. Elle préfère souligner l'infinie diversité des points de vue, source de richesse.

**Géraldine MUHLMANN** relaye un tweet concernant la possible ouverture des modalités de saisine de la CNDP par les citoyens et celle de l'auto-saisine. Pour **Yves MANSILLON**, la CNDP ne peut s'auto-saisir dans l'état actuel du droit mais elle peut notifier au gouvernement qu'elle devrait être consultée. S'il est ouvert à d'autres modalités de saisine, l'auto-saisine lui semble dangereuse, mettant à mal l'autonomie et l'indépendance de la CNDP.

**Patrick LEGRAND** est favorable à ce que le processus de décision soit décrit systématiquement lorsque la saisine a lieu.

## ***Débat avec la salle***

---

Il ressort du temps d'échanges avec la salle les réflexions suivantes :

- Le manque d'information handicape souvent le démarrage d'un débat public.
- Le suivi du débat est essentiel pour conserver un débat local permanent.
- Il est plus facile de motiver les citoyens localement que sur des débats génériques.
- La CNDP se doit de refuser toute saisine, si l'opportunité d'un projet ne peut être discutée.
- La CNDP, source d'inspiration, doit valoriser les débats dont les dossiers sont pertinents et analyser le processus de décision.
- Les échecs de certains débats, comme celui portant sur les nanotechnologies, demandent une analyse.
- Il faut éduquer au débat, ce qui représente un challenge pour la CNDP à l'égard des publics jeunes comme des publics adultes.

**Patrick LEGRAND** insiste sur l'importance de la question du temps pour la réussite d'un débat public. Il faut donner du temps au possible changement, sans tabous. **Dominique VOYNET** est favorable à l'encadrement du temps du débat et à son accompagnement avec un suivi et une évaluation indispensables.

### **L'essentiel de la plénière n°2**

- **Le débat public s'avère déterminant dans l'évolution d'un projet et permet son appropriation par le grand public.**
- **Le débat public doit avoir lieu suffisamment en amont du processus décisionnel pour permettre une discussion sur l'opportunité des projets**
- **Les maîtres d'ouvrage doivent adapter leur organisation interne pour répondre aux exigences du débat public.**
- **La saisine de la CNDP devrait être élargie à la fois quant à l'objet et aux acteurs susceptibles de la déclencher.**

## Table ronde n° 1 : Débat public et concertation dans les territoires

Avec **Myriam CAU**, vice-présidente du Conseil régional Nord-Pas-de-Calais ; **Jean-Michel FOURNIAU**, directeur de recherche à l'Institut Français des Sciences et Technologies des Transports, de l'Aménagement et des Réseaux (IFSTTAR) ; **William JACQUILLARD**, président de la Coordination nationale des conseils de développement ; **Agnès POPELIN**, vice-présidente d'Ile-de-France Environnement ; **Malorie FLON**, chargée de projet à l'Institut du Nouveau Monde (Canada), **Alexis CARRÉ**, citoyen.

Le principe de la consultation citoyenne semble acquis, y compris dans les territoires, et l'on assiste aujourd'hui à une multiplication des organismes consultatifs censés représenter la société civile auprès des décideurs. **Émilie AUBRY** ouvre cette première table ronde dont l'objectif est d'identifier et de généraliser les bonnes pratiques en matière de débat public.

En préambule, **Rita MAUREL**, étudiante, insiste sur la notion de territoire qu'elle juge cruciale. Plus qu'un simple espace géographique, elle constitue un paradigme, un cadre de vie et une échelle dans lesquels le citoyen se projette. Le débat a souvent pour enjeu d'amener les participants à s'exprimer sur des questions d'avenir complexes et le territoire permet d'établir un lien fort entre le citoyen et le réel.

**Agnès POPELIN**, vice-présidente d'Ile-de-France Environnement, rappelle que les associations locales qui, il ne faut pas l'oublier, regroupent des citoyens, permettent de réintroduire du concret dans les décisions abstraites et favorisent le rapprochement du citoyen avec la décision publique.

C'est peut-être au niveau du territoire que les possibilités d'innovation et d'expérimentation en matière de dispositifs participatifs sont les plus vivaces. **Myriam CAU**, Vice-présidente du Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, rappelle que la question de la mobilisation et de la participation des citoyens est éminemment stratégique. Elle constitue un enjeu central de l'action du Conseil régional qui a mis en œuvre une politique coproduite à l'origine avec les citoyens, dont l'objectif est de proposer une palette d'outils et de possibilités d'approches du citoyen. La Région a mis en place une Instance régionale du débat public qui n'est qu'un élément parmi d'autres d'une stratégie beaucoup plus globale qui multiplie les formes et crée une sorte d'écosystème de la participation. Cette multiplicité permet à la Région d'ouvrir le champ des sujets traités au travers de la concertation. Ainsi, un débat public a été ouvert sur l'alimentation, l'objectif étant d'ouvrir la discussion à un grand nombre de parties prenantes (les associations, les familles, les restaurateurs, les artisans) et, plus généralement, de diffuser une culture du débat auprès de citoyens qui ne se mobilisent pas dans les instances classiques.

**William JACQUILLARD** représente les conseils de développement, des jeunes instances de bénévoles mises en place en 1999 par la loi Voynet. S'ils sont légitimés par ladite loi, celle-ci n'en précise ni le fonctionnement, ni les moyens ou la composition. Les 300 conseils mis en place en France constituent autant de dispositifs différents. Cette absence de réglementation permet aux conseils de multiplier les expérimentations pour offrir une nouvelle diversité de participation des citoyens. Ainsi, les conseils de développement de Nantes et de Bordeaux ont récemment acquis un statut de tiers garant du débat public. Le conseil de Nantes a été saisi sur un projet de franchissement de la Loire.

**Jean-Michel FOURNIAU**, directeur de recherche à l'IFSTTAR, met en garde contre la multiplication à outrance de nouvelles instances qui ne sont pas toujours identifiables pour les citoyens. Il prend l'exemple de la création des tables de quartier qui devaient être à l'origine à l'initiative des citoyens et qui ont été transformées par la loi en de nouvelles instances appelées les conseils de quartier que les municipalités ne savent pas mettre en œuvre. L'objectif ne doit pas être d'institutionnaliser l'ensemble des dispositifs mais d'offrir aux citoyens un pouvoir d'agir. La démocratie participative

doit être conçue non pas comme une somme de dispositifs participatifs mais comme un système de droit qui offre la capacité aux citoyens d'interpeller les pouvoirs publics.

Sur la question de la multiplicité des dispositifs, **Agnès POPELIN** suggère de faire évoluer la CNDP sur le modèle du CESE, à savoir d'en faire des déclinaisons régionales et territoriales. **Jean-Michel FOURNIAU** propose plutôt de s'inspirer de la Région Nord-Pas-de-Calais, c'est-à-dire de capter les initiatives locales pour les fédérer au plan régional.

Ces exemples sont autant d'expressions de la volonté des territoires de diffuser une culture de débat et de favoriser la capacité d'action réelle des citoyens ; de créer le pouvoir d'agir. C'est l'objectif que s'est donné l'Institut du Nouveau Monde, représenté à cette table par **Malorie FLON**. L'Institut (une organisation privée sans but lucratif, non gouvernementale et non partisane) œuvre pour accroître la participation des citoyens à la vie démocratique au Québec. Ce défi impose – et Malorie FLON insiste sur ce point – de fixer les règles du jeu de la participation publique en amont des démarches. Ainsi, l'Institut refuse de s'engager dans un processus de débat public s'il est prouvé que la décision a déjà été prise par les organisateurs. Il faut définir un cadre général et des objectifs clairs à la participation. Seule la transparence permet d'assurer la légitimité des dispositifs.

Si le débat public est acquis, **Agnès POPELIN** fait remarquer qu'il est encore pieds et poings liés au maître d'ouvrage qui détermine, en fonction du coût de son projet, la procédure (concertation ou débat public) qui sera déployée. La CNDP n'a aucun moyen de contrôle sur les chiffres annoncés par le maître d'ouvrage. La commission doit non seulement gagner en autonomie mais aussi oser se prononcer sur l'opportunité des projets qui lui sont soumis. Elle doit également revoir les conditions de saisine et prévoir la possibilité de s'auto-saisir. Enfin, La CNDP doit se doter d'outils pour évaluer l'impact de la concertation ou du débat public sur les projets.

## ***Débat avec la salle***

---

**Alexis CARRÉ**, citoyen, souhaite aborder la question du rôle des associations qui, de par leur force et leur visibilité médiatique, ont tendance à se poser comme représentants d'une majorité silencieuse qui n'est pas toujours d'accord avec ce qu'elles expriment. **Agnès POPELIN** rappelle, sur ce point, que le débat sur les nanotechnologies n'aurait pas pu se développer sans l'apport des associations. Ile-de-France Environnement ne s'est jamais arrogé l'expression du public. **Un citoyen** fait observer que les citoyens qui veulent se faire entendre ont tout intérêt à se constituer en association. Un citoyen tout seul ne peut représenter que ses intérêts. **Malorie FLON** estime, pour sa part, que sans les opposer il faut toutefois distinguer le citoyen des associations, lesquelles n'ont pas de mandat de représentation de la population. Le citoyen doit être associé aux démarches participatives, ne serait-ce que pour faire partager son expertise d'usager.

**Un citoyen**, commissaire enquêteur, s'étonne enfin qu'il ait été fait aussi peu état de l'enquête publique dans les débats.

## L'essentiel de la table ronde n°1

- La variété des procédures de concertation locales nécessite un accompagnement du public afin de créer un « pouvoir d'agir ».
- Il est nécessaire d'assurer la sincérité de ces concertations par un dispositif de garantie qui énonce les règles du jeu en toute transparence.
- L'innovation procédurale permet de faire vivre la participation dans les territoires. Elle peut être portée par des institutions (CDD, Instances régionales etc.).
- La CNDP pourrait se décliner dans les territoires selon des modalités à inventer.

## Table ronde n° 2 : Controverses scientifiques, technologiques, éthiques

Avec Marie-Françoise CHEVALLIER-LE GUYADER, directrice de l'Institut des Hautes Etudes pour la Science et la Technologie (IHES) ; Pierre-Franck CHEVET, président de l'Autorité de Sûreté Nucléaire (ASN) ; Jean-Claude AMEISEN, président du Comité consultatif national d'éthique (CCNE) ; Sophia MAJNONI D'INTIGNANO, directrice des campagnes de Greenpeace ; Didier HOUSSIN, président de l'Agence d'évaluation de la Recherche et de l'Enseignement Supérieur (AERES) et ancien Directeur général de la Santé ; Francis CHATEAURAYNAUD, directeur d'études à l'EHESS ; Camille POUX-JALAGUIER, citoyenne.

En préambule, **Aude BERNHEIM**, étudiante, rappelle la définition donnée par le *Larousse* de la controverse : « *Une discussion suivie sur une question, motivée par des opinions ou des interprétations divergentes* ». La science est désormais pensée comme faisant partie intégrante de la société et les diverses controverses des dernières décennies (les OGM, le nucléaire), de par la multiplicité des enjeux qu'elles présentaient, ont largement dépassé le simple cadre scientifique et font partie des questionnements économiques, politiques et éthiques.

**Marie-Françoise CHEVALLIER LE GUYADER**, Directrice de l'IHES qui a consacré sa dernière Université d'été aux controverses, le confirme. S'appuyant sur les théories du philosophe Heinz Wismann, elle précise qu'une controverse se définit par un objet qui a la particularité de ne pas pouvoir être figé. Le débat a des vertus extrêmement pédagogiques parce qu'il permet de révéler les contradictions de cet objet, de l'enrichir et, surtout, de le transformer. C'est ainsi qu'aujourd'hui, les controverses scientifiques qui se déploient dans l'espace public s'inscrivent dans des débats qui ne portent pas tant sur la science que sur la technologie et l'usage qui peut en être fait. Ces débats sont donc de nature éthique et sont orientés vers la prise de décision. Le cas des OGM est, à ce titre, tout à fait emblématique : à l'origine l'objet d'une controverse biologique, sa mise en débat a été émaillée de diverses controverses de natures scientifiques différentes (sciences exactes et sciences humaines et sociales).

**Francis CHATEAURAYNAUD** rappelle que la controverse n'est pas une attaque contre la science mais, au contraire, une façon de la rendre plus lisible, de l'explicitier et de la créer. Le débat et la controverse ont pour point commun l'art d'argumenter. Or, mener une argumentation consiste, depuis Aristote, à détecter ce qu'un contre-discours peut apporter à son propre discours. L'argumentation permet, à partir d'un raisonnement logique, de générer des questions, qui n'étaient pas apparues dans les prémices de la réflexion, et offre ainsi aux acteurs du débat la possibilité de réviser leurs positions et attitudes. Dan Sperber, célèbre cognitiviste, a découvert que permettre à des individus de rentrer dans un véritable processus d'argumentation permettait de lever les biais de perception (utilisés pendant longtemps pour disqualifier le savoir ordinaire des citoyens). **Jean-Claude AMEISEN** insiste sur la dimension créative du débat public, lequel permet de renseigner sur la complexité d'un sujet, d'éclairer certains problèmes et de faire émerger des solutions nouvelles, voire des questions nouvelles. Malheureusement, en France, on a tendance, contrairement à d'autres pays, à considérer le débat comme l'affrontement entre des opinions déjà établies. La démocratie fait le pari qu'une collectivité peut faire émerger des réponses à des questions importantes.

**Didier HOUSSIN** fait remarquer qu'il n'y a qu'une infime partie des sujets scientifiques qui émerge dans le domaine public. Pour qu'une controverse scientifique fasse l'objet d'un débat public, il faut, premièrement, qu'elle ait des implications humaines et sociales. Il faut, par ailleurs, qu'elle ait un caractère spectaculaire et soit génératrice d'émotion. L'urgence temporelle d'une controverse est un troisième facteur. **Didier HOUSSIN** fait des propositions concernant la CNDP :

- qu'elle se dote d'une capacité d'anticipation des controverses scientifiques en faisant appel à la communauté scientifique (rôle de repérage)
- qu'elle puisse contribuer à mettre en avant les conséquences sociales des controverses.

Les controverses scientifiques ou sociotechniques, une fois qu'elles émergent, sont toutefois difficilement débattues et font souvent l'objet de débats tendus. **Sophia MAJNONI D'INTIGNANO**, de Greenpeace, regrette qu'alors même que le débat public et l'enquête publique sont indubitablement de bons outils d'information, ils ne soient pas toujours des outils participatifs. La raison en est qu'ils ont été conçus pour que les citoyens puissent s'exprimer sur des projets mais pas sur des grands programmes. Malheureusement, lorsqu'il s'agit d'intervenir sur la décision publique, il est parfois plus efficace de faire valoir son opinion en étant en dehors du débat public plutôt qu'en dedans. Le débat sur les OGM est à ce titre particulièrement parlant. Le pouvoir des consommateurs (comme en témoigne la décision de Carrefour d'étiqueter les produits sans OGM) est plus fort que celui des citoyens qui participent au débat.

**Pierre-Franck CHEVET** affirme que l'ASN, dont il est le président, a besoin de débats publics – quelle qu'en soit la forme – pour la simple et bonne raison que les sujets qui sont en jeu dans le domaine nucléaire touchent directement à la santé et à l'environnement de l'ensemble des citoyens. **Une citoyenne** évoque alors l'absence, notamment au niveau local, de débats sur le projet d'EDF de grand carénage (qui vise à prolonger la durée de vie des centrales nucléaires de 40 à 60 ans). **Pierre-Franck CHEVET** tient à rappeler que l'ASN n'a toujours pas donné d'avis sur ce projet et précise que les citoyens peuvent saisir les Commissions Locales d'Information des installations nucléaires. Cela étant dit, ce projet constitue un enjeu de sûreté majeur et il est prévu que la décision qui sera prise par l'ASN fera l'objet d'un débat public national et local (dont la forme reste à déterminer).

### ***Débat avec la salle***

---

Les discussions autour de la table, nourries des interventions depuis la salle, ont permis de faire ressortir les recommandations suivantes :

- Les participants ont notamment insisté sur la nécessaire « pluralité des débats et des acteurs ». **Jean-Claude AMEISEN** rappelle que, pour être légitime, une instance éthique doit intégrer des biologistes, des médecins, des juristes, des philosophes, des sociologues, des associations et des citoyens. Quand les enjeux de la réflexion sont importants, il faut dépasser l'expertise et croiser les regards ; car peut alors émerger une proposition de solution différente de celle que chacun des participants avait imaginé au départ.
- Il a également été suggéré de multiplier les types de débats (débat public, conférence de citoyens, référendums) et il a été proposé à la CNDP de diversifier ses méthodologies.
- La discussion a enfin porté sur la « temporalité de la concertation ». Les processus prennent du temps et il faut non seulement inscrire ces débats dans un temps plus long mais être capable de les prévenir.
- Dominique Voynet propose que l'OPECST utilise les éléments des débats publics qui ont précédé ses propres travaux dans ses rapports.



## L'essentiel de la table ronde n°2

- Les controverses scientifiques s'invitent régulièrement dans les débats publics à l'occasion de la discussion de grands projets ou d'options générales.
- Pour que le débat public prenne en charge ces controverses, la CNDP pourrait se doter d'un réseau de correspondants susceptibles d'attirer son attention en amont des débats.
- La pluralité des experts et des formes de débat (débat public, conférences de citoyens, etc.) permet l'émergence de nouveaux questionnements et de nouvelles solutions aux controverses.

### Table ronde n° 3 : Médias, réseaux sociaux et débat public

Avec Edwy PLENEL, président-fondateur de Mediapart ; Gérard LECLERC, journaliste et président de la Chaîne parlementaire (LCP) ; Henri VERDIER, directeur d'Etalab<sup>2</sup> ; Amandine BRUGIERE, directrice de projet à la Fondation Internet Nouvelle Génération ; Sébastien GEORGES, directeur départemental de la Meuse à L'Est Républicain, Stéphanie BOTTOLIER-LASQUIN, citoyenne.

**Géraldine MUHLMANN** ouvre l'atelier par des « paroles de citoyens » : si Internet leur permet davantage de s'exprimer, ils n'ont pas le sentiment d'être davantage pris en compte et doutent de la qualité du débat public en ligne.

**Clément DOUAM**, étudiant, s'interroge sur l'influence de la couverture médiatique sur la participation des citoyens aux débats publics. Le peu de crédibilité accordée par les citoyens à l'information rencontrée sur Internet est un frein. Comment forger l'opinion d'un citoyen en situation de méfiance ? Les contraintes des médias traditionnels et celles des médias numériques ne sont pas les mêmes, entraînant une différence de traitement des sujets complexes ou locaux. Par ailleurs, l'open data pose la question de la légitimité accordée à l'expertise citoyenne. **Bénédicte SOURON** prolonge la réflexion sur les réseaux sociaux, où la représentativité toute relative des citoyens remet en question la valeur du débat. En outre, les questions politiques ne sont pas les favorites de ces supports, dont la temporalité et les modes d'expression sont peu accordés à ceux du débat.

**Stéphanie BOTTOLIER-LASQUIN** a participé au débat public sur le choix du mode de gestion des transports à Bordeaux. Malgré le consensus obtenu au terme des réunions en faveur d'une régie, c'est un système de délégation de service public qui a été retenu, donnant le sentiment que le choix avait déjà été fait. La couverture médiatique a été très faible et l'information des citoyens hasardeuse.

**Henri VERDIER** présente Etalab, service du Premier ministre chargé de l'ouverture des données publiques produites ou détenues par l'Administration. Certaines données facilement accessibles ne sont pourtant pas diffusées pendant les débats publics. Leur ouverture au public permet une vraie synergie entre Droits de l'Homme et web 2.0., les citoyens étant à la fois acteurs et créateurs d'information. Si la seule mise à disposition des données ne sert à rien, la co-création implique en revanche une ouverture du processus décisionnel, l'objectif à atteindre étant celui d'une « contribution éclairée à la décision publique ». La France a récemment rejoint l'initiative Open Government Partnership, où malgré la variété des maturités démocratiques des pays signataires, la volonté d'ouverture des données est commune.

**Amandine BRUGIERE** revient sur l'une des motivations des créateurs du web, celle de développer une démocratie horizontale. Les nouvelles expressions citoyennes numériques posent des questions de représentativité de la population globale, de référencement, tendant vers une démocratie du « like » et du clic assez éloignée de la démocratie traditionnelle. L'accès et la production de l'information ont été bouleversés. Comment donner la possibilité aux individus, là où ils sont, d'exprimer leur expertise ? Par ailleurs, les données numériques laissent des traces, leur interprétation est possible et requiert des compétences spécifiques. L'expertise citoyenne permet de faire émerger de nouveaux faits et enjeux.

**Edwy PLENEL** rappelle que *Mediapart* est bien un journal, indépendant, participatif et en ligne. La révolution technique qu'est le passage au numérique appelle une révolution démocratique, dans

---

<sup>2</sup> - Service du Premier ministre chargé de l'ouverture des données publiques et du développement de la plate-forme française Open Data (<http://www.etalab.gouv.fr>)

toutes ses dimensions. Les citoyens ont reconquis la liberté d'expression, sans qu'un intermédiaire ne soit nécessaire. Cette avancée permet le droit de savoir. On est citoyen par l'information : celle-ci doit être replacée au cœur du débat. Or, la France est en retard à ce sujet. La bataille pour le droit de savoir reste véritablement présente. Par ailleurs, défendre le droit à un débat informé où la presse numérique ne serait pas moins pertinente que la presse classique, c'est prendre le risque de la liberté. Cela inclut une déclinaison de risques connus, que la confiance en la liberté permet de dépasser. Enfin, pour replacer l'information au cœur du débat, il faut recadrer la responsabilité des journalistes qui tient dans les données fournies et non dans les commentaires exprimés. Le numérique fait surgir le risque de l'inattendu, de l'imprévisible. Pour autant, « le virtuel, c'est du réel » : l'un ne remplace pas l'autre, et le face-à-face prolonge toujours les échanges numériques.

**Sébastien GEORGES** a couvert le projet CIGEO, à *L'Est Républicain*. Au terme d'un an de débat public sur un sujet à la fois passionnant et peu mobilisant par la difficulté de se projeter aussi loin dans le temps, il témoigne de la contribution de la « vieille presse » au débat public. Le débat ayant très mal commencé à Bure, *L'Est Républicain* a décidé de jouer la carte du débat public pour libérer l'expression des habitants locaux avec des pages Débat construites avec l'aide de la CNDP, des synthèses par questions et la parole confiée à des experts, un espace de questions des lecteurs auxquelles répondaient le maître d'ouvrage et l'expert témoin. Un débat doit-il nécessairement passer par des réunions ? Les médias ont un rôle de guide du public, mais il est délicat de transmettre une information sans risquer la vulgarisation, et de faire ressortir l'ensemble des enjeux sous-jacents. Malgré les dix pages publiées pendant dix semaines, certains lecteurs conservaient une méfiance à l'égard des médias.

**Gérard LECLERC**, en tant que Président de La Chaîne Parlementaire, mesure bien le rôle des médias dans les débats publics. Sa mission est de faire réagir les citoyens sur tous les sujets politiques, grâce au temps nécessaire, à son expertise, et à l'interactivité croissante. Les débats traditionnels vivent à travers d'autres formats tels que les documentaires, les films, ce qui permet d'élargir le public intéressé au-delà des CSP+. Parmi les contraintes, on note une tendance générale des médias à suivre l'immédiateté du « buzz » pour optimiser l'audience parfois au détriment de certains sujets essentiels, le recours aux têtes connues pour fidéliser un public et l'influence nouvelle des réseaux sociaux dont s'emparent les politiques au détriment du rapport journalistique.

## ***Débat avec la salle***

---

**Christian LEYRIT**, Président de la CNDP, s'indigne du fait que le projet CIGEO ait été si peu couvert médiatiquement au plan national, alors que des non-événements accaparent l'espace médiatique. Les médias ne peuvent entretenir cet état de fait, qui freine l'avancée des débats publics.

Plusieurs réactions interrogent sur l'honnêteté de la démarche d'un débat public sur le nucléaire, vécu davantage comme une provocation étant donné l'historique des décisions, le lieu et le moment choisi pour sa tenue à Bure. Au-delà d'un projet isolé, il s'agit d'un problème éthique qui concerne les dirigeants nationaux.

Le maître d'ouvrage de CIGEO, par la voix de **Marie-Claude DUPUIS**, rétorque que la réunion avortée n'a pas permis de discuter de l'opportunité du projet, alors que le maître d'ouvrage y était disposé. Cela manifeste l'importance de bien définir les rôles et responsabilités entre l'État et l'agence publique, et de positionner le débat ni trop en amont ni trop en aval des décisions.

**Edwy PLENEL** invite à jouer le jeu de l'interpellation et du droit de réponse numérique, bien plus visible que celui de la presse traditionnelle. Au sujet de l'audience médiatique, il préfère la notion de publics dont la logique d'échanges ne cède pas à celle de l'immédiateté. À cet égard, le numérique constitue une arme. Face aux risques de dérives sur les réseaux sociaux, il défend l'idée que la liberté

est souveraine : tout propos a le droit de s'exprimer, sa mise en débat ne doit intervenir qu'après. De plus, toute régularisation comporte un risque intrinsèque de manipulation. Mais le débat peut aussi être tiré vers le haut et l'enjeu reste d'avoir un imaginaire démocratique à la hauteur de la révolution en cours.

### **L'essentiel de la table ronde n°3**

- **Le débat public doit aujourd'hui mieux investir les espaces numériques d'expression et mobiliser plus largement les nouveaux outils.**
- **Une utilisation citoyenne des données publiques doit être réfléchie dans le cadre des débats publics, avec un accompagnement pour favoriser leur appropriation par le grand public.**
- **Une bonne articulation entre médias traditionnels et médias numériques est nécessaire pour assurer une information pluraliste aux citoyens lors des débats publics.**

## Plénière n° 3 : Les pratiques de participation au débat public à l'étranger

Avec Jit PETERS, président de la Convention d'Aarhus ; Chakib BENMOUSSA, ambassadeur de Sa Majesté le Roi du Maroc en France, ancien ministre, ancien président du Conseil économique, social et environnemental du Maroc ; Hanne SEVERINSEN, vice-présidente du Danish Board of Technology Foundation ; Ilaria CASILLO, vice-présidente de l'Autorité Toscane du débat public ; Jaeho EUN, directeur général à la Commission présidentielle pour la Cohésion Nationale (Corée du Sud) ; Pierre BARIL, président du Bureau d'Audiences Publiques sur l'Environnement (BAPE, Québec) ; Michel BARNIER, commissaire européen chargé du Marché intérieur et des Services, ancien ministre.

**Michel BARNIER**, à l'origine de la fondation de la CNDP en 1995, est retenu au Portugal et s'exprime par vidéo. Après avoir remercié Christian LEYRIT, il revient sur l'origine de la CNDP dont l'idée naît en 1992 et dont l'intégration dans la loi de 1995 ne s'est pas faite sans bataille. Aujourd'hui encore la France reste un pays où le dialogue politique et social doit progresser. Tout débat, loin de faire perdre du temps, est source d'enrichissement et d'amélioration des projets, lorsqu'il est sincère et qualitatif. Les récentes élections européennes ont bien montré la nécessité d'une culture du dialogue, avec et pour les citoyens. Dans ce contexte, les outils numériques représentent une chance à saisir.

**Géraldine MUHLMANN** se tourne vers l'actuel Président de la Convention d'Aarhus afin d'élargir à l'international la question des pratiques de participation du public.

**Jit PETERS** présente la convention d'Aarhus, accord international signé en 1998 dans la ville du même nom au Danemark, rassemblant 39 signataires, qui a trois objectifs majeurs : améliorer l'information environnementale délivrée par les autorités publiques, favoriser la participation du public à la prise de décision et améliorer les conditions d'accès à la justice pour les citoyens. Il s'agit d'un outil unique en son genre, véritable sentinelle qui relie les droits environnementaux aux Droits de l'Homme, et incite les citoyens à prendre part aux décisions tout comme à les remettre en cause. Les principes de transparence, d'accès à l'information et de non-discrimination pour l'accès à la justice sont des éléments clés pour une société stable. La structure de gouvernance de la convention est multilatérale, elle se base sur des réunions des parties et des trois groupes de travail, avec la présence d'un comité de conformité et d'un secrétariat à Genève. A ce jour 18 plaintes ont été approuvées. Les pays signataires sont très hétérogènes, économiquement et démocratiquement parlant, mais unis par la préoccupation du développement durable. La démocratie tend à y devenir horizontale, grâce à la participation publique croissante. Jit PETERS invite la salle à rejoindre la réunion qui se tiendra du 28 juin au 4 juillet 2014 à Maastricht, notamment via le *livestream* (sur le site [www.aarhusmaastricht.org](http://www.aarhusmaastricht.org)).

**Pierre BARIL**, en tant que Président du BAPE, présente à son tour les spécificités de ce bureau précurseur, créé dès 1972 au Québec. Le BAPE intervient sur mandat ministériel pour enquêter et éclairer, avant qu'un projet soit autorisé par décret. Il s'agit d'un organisme public permanent, doté d'un code de déontologie, qui a déjà produit 300 enquêtes sur les secteurs de l'énergie, des transports et de l'industrie en premier lieu. Les audiences sont diffusées sur Internet, facilitant la participation publique en temps réel. Le BAPE peut aussi intervenir au-delà, pour donner son avis sur des débats de société plus vastes que sur un projet défini. Le succès de cet organisme tient notamment à l'engagement de toutes les parties prenantes, à la qualité de l'information et des contre-expertises, à l'organisation structurée des audiences qui aboutissent à des décisions éclairées. Le BAPE jouit d'une crédibilité forte, grâce à sa neutralité, à sa transparence et à la rigueur de son protocole. Les nouveaux enjeux concernent la veille scientifique et technique sur des sujets de plus

en plus complexes, la définition de l'acceptabilité sociale d'un projet, et une utilisation pertinente des outils numériques qui, s'ils sont un atout, ne vont pas sans contraintes.

**Hanne SEVERINSEN** représente le Danish Board of Technology Foundation, qui coopère avec la CNDP. Dans les années 80, il se présente comme un organisme d'évaluation technologique permettant de faciliter le débat autour des nouvelles technologies, au-delà des peurs qu'elles suscitent. Depuis, de nombreux débats, audiences et événements ont été organisés pour favoriser la participation publique. Les méthodes développées sont multiples et se fondent sur la qualité de l'information. Un comité consultatif plus large est créé dans les années 90 pour assurer l'indépendance du Bureau et recueillir les avis des citoyens. Ils sont invités à discuter avant le vote d'un budget afin d'être inclus dans le processus décisionnel. Des sujets délicats comme les soins de santé ont bénéficié de la participation publique. Au regard des élections européennes, Hanne SEVERINSEN rappelle que toute situation de crise représente une opportunité pour développer de nouveaux modes de communication.

**Ilaria CASILLO** souligne les spécificités de l'Autorité toscane du débat public, dont la naissance est fortement liée à l'histoire de cette région, empreinte d'un engagement séculaire. L'esprit de la loi de 2007 remonte à 2000 à Porto Alegre, où les régions et collectivités territoriales de la Toscane ont entamé une réflexion sur le processus participatif, aboutissant sept ans plus tard au droit à la participation après de nombreux échanges, ce qui ne s'est pas réalisé sans combats. L'Autorité chargée de la mise en œuvre de la loi est collégiale depuis 2013 et dirigée par 3 chercheurs. La loi, inspirée du modèle français, se fonde sur 2 axes : la mise en place du débat public dans certaines conditions et le soutien aux processus participatifs locaux. 60% du budget de l'Autorité sont consacrés au soutien de projets locaux de participation lancés par des citoyens, des écoles, des collectivités ou des entreprises. L'autorité peut être saisie par les citoyens. Elle peut également s'auto-saisir.

**Chakib BENMOUSSA** rappelle le contexte politico-social de libération de la parole qui s'est développé ces dernières années dans de nombreux pays du Maghreb. Au Maroc, la société connaît cette mutation et une dynamique citoyenne émerge. Pour l'encadrer et garantir la transparence comme la qualité des débats, la constitution de 2011 a accordé une place spécifique à la démocratie participative, fait sans précédent. Elle évoque la contribution des ONG à la mise en œuvre des décisions publiques, elle crée le droit de présenter des motions et des pétitions, instaure des instances indépendantes et consultatives de protection des droits et libertés. La Commission du dialogue national rassemble de nombreux acteurs et édite une charte nationale de la démocratie participative, dont le texte sera bientôt mis en ligne. Le Conseil économique, social et environnemental créé en 2011 se veut une instance de débat représentant des points de vue contradictoires, sur des sujets variés. Parmi les méthodes utilisées, on note la réception de mémorandums et d'avis via Internet, un mécanisme de débat interne contradictoire, des contre-expertises, et une synthèse présentée au gouvernement. L'initiative nationale de développement humain (programme de lutte contre la pauvreté et l'exclusion) a mis en place des dispositifs participatifs. Le Code de la famille illustre bien cette tendance : la réforme proposée par le gouvernement suscitait de nombreuses manifestations. Une commission plurielle a permis d'aboutir à un consensus après un travail conséquent d'écoute des différentes opinions.

**Jaheo EUN** présente le modèle sud-coréen, inspiré du modèle de la CNDP. Malgré les craintes de certains élus de perdre leur rôle de représentant de la population, malgré la méfiance des ONG à l'égard de l'institutionnalisation des débats publics à l'initiative du gouvernement, le modèle défini fait l'objet d'un projet de loi. Ses principes d'actions sont la transparence, le croisement des expertises et des contre-expertises et le respect de la représentativité de la société. Le débat public est alimenté par la participation libre et volontaire des citoyens et par des sondages d'opinion représentatifs effectués en début, milieu et fin de débat, ce qui incite au suivi des échanges. Le

modèle prévoit une indemnisation des sondés. Un apprentissage collectif préalable est nécessaire pour les moins éduqués, tant sur les modalités du débat que sur le fond du sujet. Les enjeux sont importants, à la fois en ce qui concerne la production d'information, la participation publique au processus décisionnel, la responsabilisation de la population et la rationalisation des décisions.

### ***Débat avec la salle***

---

Les échanges avec la salle et les tweets ont permis d'aborder des points complémentaires tels que :

- La nécessité d'accentuer les efforts de mobilisation des jeunes pour porter leur parole au cœur des débats.
- L'utilité de débattre publiquement des grands projets d'infrastructures : si le projet de ligne Lyon-Turin est actuellement dans une impasse car l'opportunité d'un débat public est discutable, la ligne Tanger-Casablanca, qui a bénéficié du débat, a permis de créer un champ d'adhésion consensuel.

### **L'essentiel de la plénière n°3**

- **La convention d'Aarhus est la seule convention mondiale sur la participation publique. La France est le seul pays signataire à disposer d'une institution en charge de l'information et de la participation citoyenne à un niveau national.**
- **Le Québec dispose depuis 1972 d'une autorité indépendante, le Bureau des Audiences Publiques sur l'Environnement qui se prononce sur le fond des projets.**
- **La Toscane vient de créer sa propre autorité, dont le fonctionnement s'inspire largement de la CNDP.**
- **Le modèle a vocation à s'étendre, notamment au Maroc et en Corée où un projet de loi est en cours d'élaboration.**

## Table ronde n° 4 : Des projets d'équipement aux grands enjeux de politique publique

**Avec Sophie MOUGARD, directrice générale du STIF, Roland PEYLET, président adjoint de la section des travaux publics au Conseil d'État, Jacques ARCHIMBAUD, Vice-président de la CNDP, Claude BRÉVAN, ancienne inspectrice générale de l'Équipement et présidente de plusieurs commissions particulières de débats publics et Paola OROZCO-SOUËL, citoyenne.**

**Roland CAYROL** ouvre cette quatrième table ronde dont l'objectif est de recueillir les propositions les plus concrètes possible pour éclairer les processus qui permettraient d'améliorer la participation des citoyens aux grands enjeux de politique publique.

**Jacques ARCHIMBAUD**, Vice-Président de la CNDP, est convaincu que l'enjeu de ce colloque, et plus généralement celui de la démocratie en France, est de poser la question de la réforme du débat public. Aujourd'hui, le constat est celui d'une double frustration : celle des citoyens et celle des maîtres d'ouvrage. Les projets d'infrastructure font l'objet de choix politiques ; ils s'inscrivent dans des projets globaux d'aménagement du territoire qui, eux, ne sont pas nécessairement soumis au débat public. Les participants au débat aimeraient pouvoir discuter en amont des choix politiques qui ont amené à la décision publique et ne pas seulement débattre de projets localisés qui peuvent être très isolés des décisions qui ont déjà été prises et qui n'ont pas été soumises à la consultation.

**Claude BRÉVAN** évoque sur ce point le débat public qu'elle a présidé sur le projet de parc éolien en mer au large de Courseulles-sur-Mer. L'État avait retenu des sites extrêmement précis et l'apport du débat public à ce projet était pour le moins mince. En effet, il aurait été préférable, avant de déterminer les sites en question, de lancer un débat plus en amont sur l'implantation d'éoliennes offshore sur les façades maritimes, sur le schéma régional de l'éolien ou sur l'occupation du domaine maritime (l'ensemble des projets développés en France risquant de fragiliser la profession des pêcheurs). **Paola OROZCO-SUËL**, citoyenne, souligne la difficulté des maîtres d'ouvrage qui, face à l'impératif participatif, se retrouve dans la délicate situation de débattre non seulement de l'opportunité de leurs projets mais également de celle des choix politiques qui ont été faits ; un sujet qui certes les concerne mais dont ils n'ont pas la responsabilité. Ceci pose la question de la légitimité et de la crédibilité du débat et des instances censées les organiser.

Plus généralement, les citoyens sont aujourd'hui en droit de se demander pourquoi la CNDP n'a pas organisé de débats publics sur les grands schémas qui sont l'illustration des grandes politiques publiques (le schéma national des infrastructures de transports, le plan national d'élimination des déchets ou la loi de transition énergétique). Sur ce dernier point, **Roland PEYLET** indique que le fait d'élargir le champ de la discussion, au-delà des projets d'équipements, pose bien évidemment la question des modes de débats qui seront utilisés pour s'assurer de la participation de l'ensemble du public concerné. S'il est évidemment souhaitable et légitime d'organiser un débat sur la transition énergétique, comment peut-on faire participer utilement 60 millions de citoyens à une concertation ? **Claude BRÉVAN** fait alors remarquer que le public a évolué. On a eu trop tendance à dire que les citoyens qui participaient aux débats publics s'intéressaient uniquement à leur espace domestique. Ce n'est plus vrai.

Forts de ce premier constat, les participants à cette table ronde ont proposé plusieurs solutions pour rénover le débat public. Ainsi, la discussion a porté, dans un premier temps, sur la nécessité de multiplier les outils du débat. À ce titre, le cas de la consultation sur le Schéma directeur de la Région Île-de-France a été plusieurs fois salué par les participants. **Sophie MOUGARD** rappelle que ce débat, mis en place par le Conseil Régional, est le parfait exemple d'une consultation longue (2004-2008) qui a su diversifier les modalités de participation – des conférences de citoyens, des sondages directs, des ateliers thématiques et territoriaux, des États généraux –, ce qui a permis aux citoyens de s'approprier les projets d'aménagement. **Sophie MOUGARD** invite la CNDP à faire œuvre de pédagogie auprès des élus locaux (dont plusieurs participants regrettent l'absence autour de la table) sur ces formes diverses de participation du public, car aujourd'hui ces derniers se contentent



d'organiser des réunions publiques dans lesquelles ils sont parfois tentés d'accaparer la parole. Or, une simple réunion publique ne saurait suffire pour comprendre les préoccupations des acteurs qui profitent des nouveaux équipements, voire les subissent. **Roland PEYLET** fait observer que la principale difficulté est d'inviter au débat, y compris sur un projet d'équipement, les personnes effectivement intéressées et concernées. Un débat public sur l'aménagement des Halles n'intéresse pas uniquement les riverains. Il faut développer un panel d'outils assez large pour que toutes les voix se fassent entendre et ne pas hésiter à se déplacer sur le terrain (les lieux de travail, les marchés...), à la rencontre des citoyens. Ainsi, **Sophie MOUGARD** indique que le STIF, dans le cadre de sa démarche de consultation élargie sur le plan de déplacement urbain, a organisé plusieurs ateliers pour toucher des publics spécifiques (les jeunes, les habitants des quartiers défavorisés). **Une citoyenne** souligne la qualité de ces ateliers organisés au plus près du terrain et qui rassemblaient un large panel d'acteurs différents. Les grandes réunions organisées parallèlement lui semblaient relever plus de la « concertation spectacle ».

### ***Débat avec la salle***

---

Il ressort du temps d'échanges avec la salle les réflexions et recommandations suivantes :

Toujours dans le but de trouver une nouvelle articulation entre les politiques publiques et les projets d'aménagements locaux, **Paola OROZCO-SUËL** propose à la CNDP, de créer des instances locales (des CRDP) pour préparer et animer les débats sur les projets d'équipement et les grands enjeux de politique publique.

La question de la légitimité et de la crédibilité des débats publics a été posée. Prenant pour exemple le débat public sur l'enfouissement des déchets radioactifs à Bure, dans la Meuse, **une citoyenne** fait observer que si les citoyens sont effectivement concertés, les décideurs ne prennent que très rarement en compte leur parole. **Jacques ARCHIMBAUD** est conscient que ce débat a été mal engagé. Toutefois le débat public, ainsi que la conférence de citoyens ont permis des évolutions substantielles du projet. **Une citoyenne** insiste sur la nécessité de réaliser un bilan des apports d'une concertation et de contrôler que le maître d'ouvrage a appliqué ce à quoi il s'était engagé. Les projets d'équipement s'inscrivent dans un processus long. Et la question se pose alors de savoir comment et qui peut porter la mémoire des débats.

**Une citoyenne** met en garde l'assemblée contre l'effet de saturation qui peut résulter de la multiplication des dispositifs de consultation.

**Une citoyenne** propose enfin de rapprocher l'enquête publique – un dispositif oublié dans ce colloque – du débat public. **Roland PEYLET** rappelle que le débat public a été créé pour pallier les insuffisances de l'enquête publique et pour poser la question de l'opportunité. Leur rapprochement lui semble poser problème. L'enquête publique doit intervenir après le débat public.

## L'essentiel de la table ronde n°4

- **Le débat public doit faire face à plusieurs défis : trouver sa place dans le processus décisionnel sur le long terme, adapter son périmètre aux projets plus généraux dans lesquels ils s'inscrivent, être ouvert largement au grand public malgré la technicité des sujets abordés.**
- **Une ouverture de la saisine de la CNDP aux schémas d'aménagement permettrait de débattre en amont sur l'opportunité des projets.**
- **Des déclinaisons locales de la CNDP pourraient constituer un appui précieux aux collectivités locales qui organisent des concertations hors de son champ de saisine.**

## Table ronde n° 5 : Formation des futurs décideurs (public et privé) au débat public

Avec **Nathalie LOISEAU**, directrice de l'École nationale d'administration, **Jacques BIOT**, président de l'École polytechnique, **Jean-Michel BLANQUER**, directeur général du groupe ESSEC, **Pierre ZÉMOR**, conseiller d'État honoraire, ancien président de la Commission nationale du débat public, **Dorothée BENOIT-BROWAEYS**, rédactrice en chef adjointe d'UP magazine, directrice du département de bio-économie au cabinet Agrostratégies et prospectives.

**Géraldine MUHLMANN** commence cet atelier par des « paroles de citoyens », qui regrettent le manque d'explication de certaines décisions, et le peu de proximité entre la population et les décideurs. Un sondage TNS-SOFRES met massivement en relief cet état de fait : 96 % des personnes interrogées trouvent important que les décideurs écoutent davantage les citoyens. Le manque d'information débouche souvent sur un sentiment de méfiance, ce qui ne fait qu'accroître le cloisonnement entre décideurs et « administrés ».

**Nathalie LOISEAU** rappelle la vieille tradition française d'un État fort et d'un mode de gouvernement « top-down ». Cela tend à évoluer, à l'image du vocabulaire employé : les « administrés » sont devenus des « usagers », puis des « clients », et enfin des « citoyens ». Pour que la communication progresse dans les deux sens, il est primordial de former les décideurs publics à la négociation et au dialogue social, à la communication générale et de crise, sous l'angle du dialogue et non du monologue. L'open data permet de connaître davantage son interlocuteur et donc de co-construire des politiques publiques avec des acteurs qui doivent être légitimes, qu'ils s'agissent d'experts ou de débatteurs. Elle rappelle que les élus sont a priori les représentants de la volonté populaire, ce qui rend le phénomène d'abstention particulièrement sensible et préoccupant. Pour cultiver le débat, rapprocher le public et le privé, et mettre en pratique les acquis, l'ENA envoie ses élèves en stage à l'international, en entreprise, et sur les territoires avec les partenaires de l'action. Les enjeux du monde scientifique doivent faire partie des préoccupations des futurs décideurs. Plus qu'une école prétendant apprendre les bonnes réponses, l'ENA se veut l'école qui apprend à se poser les bonnes questions, avec les bons interlocuteurs.

**Jacques BIOT** précise que les promotions de Polytechnique comptent 500 élèves, dont 100 étrangers. Moins de 70 serviront dans les corps de l'État, la fonction publique n'est plus le principal débouché de l'école. Les entrepreneurs et les industriels doivent aussi connaître le débat public, dont le succès dépend de questions de fond et de forme. L'intégrité intellectuelle est primordiale et l'école tient à un enseignement scientifique pluridisciplinaire, alliant les sciences « dures » aux sciences humaines, sociales, à la philosophie, aux langues et à la culture. Les élèves doivent apprendre à douter, à distancier et être sensibilisés au travail collectif. La culture du débat fait partie des méthodes d'enseignement. La devise de l'école, « Pour la patrie, les sciences et la gloire », est indissociable du respect du public et les diplômés doivent conserver leur intégrité intellectuelle pendant leur future carrière.

**Yohan BARRES**, étudiant, fait le point sur le constat d'une supposée apathie politique, qui s'accompagne pourtant d'un mouvement de reconquête citoyenne de la sphère politique. La formation des futurs décideurs représente un levier puissant dans la transformation des comportements, pour aller vers le partage d'une grammaire commune de la participation. Cela suppose de rompre avec la tradition de « l'entre-soi », et d'accepter l'inattendu.

**Assad FERGUENE**, étudiant, se demande dans quelle mesure la formation au débat public peut contribuer à une participation citoyenne suffisamment légitimée... Les décideurs sont parfois pris en étau entre la nécessité de rationaliser des ressources limitées et le souci de faire des choix acceptables par la collectivité.

Pour **Jean-Michel BLANQUER**, ces questions relèvent autant d'un état d'esprit que d'une technique. À l'ESSEC, l'économie de la connaissance a bouleversé la donne, en reposant la question du partage et de l'interaction, comme celle de la valeur accordée au temps. Si la France résiste au changement,

c'est probablement à cause du positionnement trop rigide des professionnels dans la vie économique et sociale. Les étudiants doivent apprendre l'humilité et la capacité d'adaptation. Cette éthique, accompagnée d'un préjugé favorable, permet de transcender les confrontations et les postures. C'est la capacité de mettre en relation des champs qui doit être au cœur de la formation intellectuelle des « élites ». Il faut donner toute sa force à la différence entre public et privé en France. Au sujet des sciences, il faut être attentif à la contribution du secteur privé à l'intérêt général. Le travail en groupe, l'évaluation de la performance collective, et pas seulement celle de la performance individuelle, doivent être privilégiés. Le jeu reste un excellent outil pour favoriser la médiation et la distanciation.

**Pierre ZEMOR** est convaincu que le stade le plus abouti de la communication est le débat public. On note une corrélation entre la participation électorale, d'une part, et la mise à disposition des données et la prise en compte des citoyens dans les décisions, d'autre part. La France se situe en bas de la moyenne, derrière les pays nordiques où la culture du débat et de l'open data est très développée. Comment apprendre à débattre dans un pays où la tradition d'une communication descendante, condescendante et transcendante est fortement ancrée ? Prendre en compte l'expertise d'usage des citoyens et les familiariser au processus décisionnel sont des éléments clés. La formation continue des décideurs pourrait à ce sujet être pertinente. Sur la forme, les cas traités à HEC, les jeux, l'enseignement par petits groupes sur des cas concrets fondés sur le réel se révèlent utiles. On apprend à débattre avec une posture altruiste et des outils, d'autant plus que la voie de la concertation peut faire gagner du temps et débloquer des situations : l'adhésion collective est motrice.

**Dorothée BENOIT-BROWAEYS** insiste sur les enjeux actuels extrêmement graves, où la cohésion sociale est mise à mal. Le débat public n'est pas magique face à l'innovation. Le secteur scientifique ne travaille pas comme avant, il innove en lien avec l'économie. Quel engagement citoyen permet de devenir acteur de son avenir ? Cette question et celle du rapport à l'autre, au cœur de la démocratie, sont à l'origine de la fondation de Vivagora. Après avoir organisé de nombreux débats, le constat s'est imposé du nécessaire travail sur la formation des dirigeants économiques, pour les responsabiliser face aux nouveaux enjeux scientifiques. Plus que des décideurs, les citoyens ont besoin de pilotes. La compréhension des interdépendances avec l'environnement et la société doit être claire, le jeu de rôles la favorise. Dorothée BENOIT-BROWAEYS préconise un contrat social pour animer le débat public, permettant au citoyen de participer à la construction de l'avenir dans la durée, où le débat ponctuel seul n'est plus suffisant. L'intérêt général doit être pris en charge de telle sorte qu'il devienne bien commun.

## ***Débat avec la salle***

---

Les interventions des participants ont apporté de nouveaux éléments de réflexion :

- L'attention se porte plus volontiers aux clients qu'aux usagers, ce qui pervertit les décisions.
- La posture pédagogique des professeurs doit être analysée car ils ne délivrent pas un savoir brut lorsqu'ils enseignent l'art du débat public.
- L'opposition classique entre autrui et soi doit être dépassée au profit de la notion d'altération, ouverture à l'autre qui permet de sortir de la défiance.
- La CNDP doit agir en partenariat avec les grandes écoles formant de futurs décideurs.
- La problématique se pose davantage pour les décideurs en place que pour les futurs décideurs, lesquels sont plus familiers avec le débat public et la démocratie « horizontale ».
- L'évaluation des politiques publiques, le travail sur les échecs, l'analyse du parcours des usagers permettent de concilier théorie et pratique.

## L'essentiel de la plénière n°5

- La formation des futurs managers à la concertation et à la participation publique s'est largement développée ces dernières années.
- Une prise de distance avec les formations techniques des ingénieurs doit être assurée dans ce domaine par des formations pluridisciplinaires (droit, sociologie, philosophie, communication etc.)
- La CNDP a vocation à développer la culture du débat public auprès des élites politiques et administratives, en partenariat avec les grandes écoles et les universités.

## Table ronde n° 6 : La conférence de citoyens, une autre approche du débat public

Avec Luigi BOBBIO, professeur à l'université de Turin ; Marie-Angèle HERMITTE, directrice de recherches au CNRS et à l'EHESS ; Jacques TESTART, directeur de recherches honoraire à l'INSERM et président d'honneur de l'association Fondation Sciences Citoyennes ; Michel CALLON, professeur à l'École des Mines ; Jacques REPUSSARD, directeur général de l'Institut de Radioprotection et de Sûreté Nucléaire (IRSN) ; Marité SAUVAGE, citoyenne, membre de la Conférence de citoyens sur le projet Cigéo.

En introduction, Émilie AUBRY rappelle que toute collectivité publique peut, sur une question précise, réunir et consulter une conférence de citoyens, c'est-à-dire un petit groupe d'environ quinze personnes formées puis invitées à rédiger un avis éclairé et argumenté.

Comme le montre l'enquête TNS-SOFRES, les conférences de citoyens sont plébiscitées par les Français (ils sont 92 % à souhaiter leur développement). Thierno BARRY, étudiant, fait remarquer que ce dispositif soulève un certain nombre d'interrogations, notamment quant à sa légitimité. Peut-on assimiler les certitudes et les incertitudes d'un groupe de quinze personnes aux préoccupations de l'ensemble des citoyens d'une nation ? La question de la neutralité de la formation qui est fournie aux citoyens est également posée.

Marie-Angèle HERMITTE, qui a présidé le comité d'organisation de la conférence de citoyens centrée sur le projet CIGEO d'enfouissement des déchets radioactifs dans la Meuse, estime que les questions de méthodologie sont faciles à trancher. Elle rappelle que les conférences de citoyens n'ont pas pour vocation de représenter la population. Par ailleurs, il n'existe pas, selon elle, de formation objective ; il n'y a que des « formations contradictoires ». En d'autres termes, le processus n'est pas construit pour être indépendant mais pour être structurellement contradictoire. Jacques REPUSSARD, Directeur de l'IRSN, est également persuadé que l'indépendance absolue est un leurre et ajoute que les conférences de citoyens cherchent une diversité de points de vue et d'expériences. Marité SAUVAGE, membre du panel constitué dans le cadre de la conférence de citoyens sur le projet CIGEO, affirme qu'elle a eu une totale indépendance de pensée et d'action. Ce sont les citoyens qui ont choisi les intervenants et leurs contradicteurs. Elle témoigne de son enthousiasme quant à l'enrichissement que lui a procuré le dispositif sur le plan social et humain. Marie-Angèle HERMITTE se dit confiante quant au fait que la formation contradictoire mais aussi le fait de filmer la conférence ou encore la transparence des processus permettent d'assurer l'absence de manipulation et ce, même s'il peut demeurer, bien sûr, quelques inquiétudes. Une citoyenne fait remarquer que le débat nucléaire en France reste opaque. La conférence de citoyens a pour but de fournir un avis éclairé mais peut-on éclairer des choses qui sont délibérément laissées dans l'ombre ? Marie-Angèle HERMITTE constate que la transparence a fait des progrès, y compris dans le domaine du nucléaire. Cela étant dit, elle convient qu'aucune procédure ne mettra en lumière ce qui est sciemment caché.

Pour lever ces dernières inquiétudes, certains proposent de définir une norme pour les conférences de citoyens. Jacques TESTART indique que la Fondation Sciences Citoyennes qu'il préside a proposé, après avoir mené des expériences à l'étranger en la matière, une réforme de l'ordre juridique français en vue d'y insérer les conventions de citoyens, une procédure qu'il juge à la fois fiable, rigoureuse et reproductible. Les autres intervenants à la table ronde ne sont pas favorables à une normalisation. Jacques REPUSSARD privilégie les normes du type AFNOR (Association française de normalisation). Luigi BOBBIO, professeur à l'Université de Turin, pense quant à lui qu'il est encore trop tôt, et que l'heure est toujours, en France, à l'expérimentation et à la combinaison de procédures différentes.

**Un citoyen** pose alors la question de l'articulation entre les conférences de citoyens et le débat public. Il se demande si les conférences de citoyens ne devraient pas être organisées avant le débat public. **Michel CALLON**, Professeur à l'École des Mines, est d'avis contraire. Il rappelle que le débat public est une forme d'organisation de la discussion qui, à partir d'un grand nombre de propositions ou de prises de position souvent contradictoires, voire incompatibles, doit permettre d'aboutir à des décisions efficaces sur le plan économique et intelligentes sur le plan scientifique. La conférence de citoyens doit intervenir de façon ponctuelle, après le débat public, afin qu'un groupe de personnes – celles que Walt Whitman appelait les *bystanders* – qui n'ont aucun intérêt dans le débat hiérarchise et pondère toutes les propositions qui ont surgi du débat afin d'en faire émerger un compromis. **Luigi BOBBIO** doute quant à lui que l'on puisse établir ainsi une séquence. Il a une vision plus anarchique de la concertation et pense qu'il serait risqué d'imaginer un seul parcours. **Jacques TESTART** propose l'organisation de plusieurs conférences indépendantes sur un même sujet permettant de vérifier le degré d'unanimité des propositions.

## **Débat avec la salle**

---

Il ressort du temps d'échanges avec la salle les réflexions suivantes :

- **un citoyen** se demande si tous les sujets peuvent être abordés dans le cadre d'une conférence de citoyens. **Jacques TESTART** estime qu'il est plus facile, dans la phase d'expérimentation, de s'intéresser aux sujets plus concrets, c'est-à-dire essentiellement scientifiques. Mais une fois le système rodé – reconnu par les décideurs politiques –, il pourra être utilisé pour régler toutes sortes de controverses. **Michel CALLON** estime pour sa part qu'il faut un sujet qui « a de l'histoire », qui a déjà été travaillé par des experts. Au final, peu importe que le sujet soit technique ou éthique.
- **Un citoyen** avance l'hypothèse de la rémunération du panel de citoyens. Les participants à la table ronde y sont globalement défavorables. **Jacques TESTART** se dit convaincu que les conférences de citoyens ne doivent pas avoir un but lucratif : « on n'est pas payé pour voter », a-t-il précisé. **Clément DOUAM**, étudiant, estime au contraire que la rémunération permettrait de toucher des publics éloignés. Cela étant dit, reconnaissant que les conférences de citoyens sont coûteuses en temps, **Marie-Angèle HERMITTE** propose la création d'un « congé citoyen » pour permettre à un plus grand nombre de personnes de participer auxdites conférences.
- **Un citoyen** propose que la création de la « Maison des citoyens » (dispositif proposé par **Jacques Testart**), soit abritée par la CNDP ou le CESE.
- **Un citoyen** propose enfin d'expérimenter plusieurs conférences de citoyens sur un même sujet.

### **L'essentiel de la table ronde n°6**

- Les conférences de citoyens peuvent prendre des formes très diverses selon les cas. Elles restent néanmoins toujours un dispositif délibératif de « mini-public » qui s'accompagne d'une formation pluraliste.
- La CNDP, qui a recourt à ce dispositif, doit en penser l'articulation avec le débat public .
- La remise en cause régulière de leur légitimité appelle une normalisation de la méthode qui en assure la qualité et la sincérité.
- La CNDP (ou éventuellement le CESE) pourrait abriter une *maison des citoyens*, susceptible d'asseoir et de promouvoir la méthodologie.

## Plénière n° 4 : Quelles évolutions, quelles réformes pour le débat public en France ?

Avec Corinne LEPAGE, députée européenne, ancienne ministre ; Jean-Paul CHANTEGUET, député de l'Indre et président de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire à l'Assemblée nationale ; Jean PISANI-FERRY, Commissaire général à la stratégie et à la prospective ; Cécile BLATRIX, professeur à AgroParis Tech ; Xavier BEULIN, président de la FNSEA ; Jacky RICHARD, président-adjoint et rapporteur général de la section du rapport et des études au Conseil d'Etat ; Alain DORÉ, citoyen.

**Géraldine MUHLMANN** ouvre cette quatrième et dernière plénière dont l'objectif est de répertorier, à partir des propositions énoncées dans les six tables rondes, les idées nouvelles qui seraient de nature à redonner confiance aux citoyens.

**Jacky RICHARD**, rapporteur général du rapport du Conseil d'État « Consulter autrement, participer efficacement », indique que les mots, idées et convictions qui sont ressortis des différentes tables rondes organisées dans le cadre de ce colloque font écho aux travaux qui ont été menés par le Conseil d'État. Il retient, à ce titre, les mots suivants : pluralité, temporalité, indépendance, transparence et expérimentation. L'idée forte du rapport est que le débat public, au sens très large, loin d'être un inconvénient ou un mal nécessaire, est une nécessité qu'il faut préférer aux processus de consultation (qui ont montré leurs limites). Plus le débat public aura été pluraliste et transparent, plus la décision sera applicable et, plus important encore, appliquée. Quant aux convictions, Le Conseil d'État a proposé d'introduire les principes directeurs de la démocratie participative dans une loi-code et de dessiner les contours de l'Administration délibérative. Ses principes fondateurs seraient portés par une autorité indépendante qui pourrait être la CNDP. **Jacky RICHARD** insiste sur l'impérieuse nécessité de réconcilier les citoyens, l'Administration et les élus.

**Xavier BEULIN**, président de la FNSEA, confirme qu'un débat public ne peut pas se limiter à une simple consultation des citoyens. De nombreuses consultations sont réalisées en France, notamment à l'échelle locale. Or, il doute que ces consultations aient une traduction concrète dans les décisions prises, notamment par les organes exécutifs. Le débat public doit servir à combler l'espace entre l'information et la consultation.

**Jean PISANI-FERRY**, Commissaire général à la stratégie et à la prospective, partage la même conception du débat que la CNDP et la même volonté de le développer. Cela étant dit, il ne peut s'empêcher de faire remarquer qu'il est encore aujourd'hui difficile de faire émerger des débats légitimes dans lesquels les citoyens se reconnaissent. Il souligne, à ce titre, un défaut d'engagement des autorités publiques, un défaut de profondeur, un défaut de point de vue et un défaut de culture du débat. Il souligne le manque de communication entre la société civile et les élites en France, notamment par rapport aux Etats-Unis où les projets de lois sont abondamment commentés par la blogosphère. L'École, en France, apprend la soumission à ses élèves, qui n'ont alors d'autres alternatives que la révolte. Et pourtant, entre révolte et soumission, il y a précisément l'espace du débat.

**Cécile BLATRIX**, professeure à AgroParisTech, se dit convaincue de l'urgence qu'il y a à dresser un bilan de l'expérience française en matière de débat public ; bilan qui viserait à penser à de nouveaux outils d'évaluation, non pas tant des différents débats qui ont été tenus mais de l'institution du débat public elle-même et des objectifs qu'on lui assigne. Elle formule trois propositions de réformes :

- faire évoluer les conditions de saisine. La question de l'auto-saisine reste à instruire et l'initiative citoyenne est une piste prometteuse. Il existe un relatif consensus aujourd'hui sur l'ouverture à ceux qui bénéficient déjà d'un droit de saisine (aménageurs et associations agréées), la possibilité de demander un débat sur des options générales. Bien évidemment,



tout élargissement des conditions de saisine et du champ de compétences de la CNDP posera la question du coût du débat et de son financement.

- Stabiliser les règles du jeu du débat public et les faire connaître. Il est désormais possible de tirer les enseignements des différents outils et de les inscrire dans un cadre clair, afin que les citoyens et les administrés comprennent une fois pour toutes les modalités de fonctionnement d'un débat public.
- Créer une instance de recours et de veille afin de répondre à l'obligation, depuis la loi Grenelle II, de mettre à disposition du public les projets internationaux ayant un impact sur l'environnement. Cette mission pourrait être remplie par la CNDP.

**Alain DORÉ**, citoyen, insiste pour sa part sur la notion de garant, non pas tant de la forme du débat que de la cohérence de fond. Revenant sur l'exemple du débat public sur le projet de parc éolien en mer au large de Saint-Nazaire (évoqué lors de la table ronde n° 4), il rappelle que rien ne sert de faire un débat lorsque la décision a déjà été prise et que le maître d'ouvrage (EDF Énergies Nouvelles) refuse de fournir toutes les données aux citoyens, sous prétexte que ces informations ne doivent pas être connues des concurrents. Alain DORÉ conclut en affirmant qu'avant d'engager des réformes, il faut s'assurer que le dispositif, tel qu'il existe, fonctionne.

**Corinne LEPAGE**, Députée européenne, comprend la frustration des citoyens. Il s'agit d'un problème démocratique car les réactions que peuvent susciter certains débats publics se retrouvent dans les urnes. Les citoyens qui participent à un débat sur une question qui a déjà été tranchée ont le sentiment qu'on leur manque de respect. Si les décideurs étaient convaincus que les bonnes solutions sont celles qu'ils pourront co-élaborer avec les citoyens, le dispositif de démocratie participative tel qu'il est prévu dans l'arsenal législatif français serait alors parfaitement efficace. Pour elle, la vraie question n'est donc pas tant juridique que politique. Le Danemark, notamment, recourt à la procédure dite de « conférence de consensus » depuis déjà plus de 35 ans pour tous les grands sujets de société. Il y aurait beaucoup moins de tensions et de crispations en France si des débats publics étaient organisés en amont sur des sujets comme la retraite, la fin de vie ou le mariage pour tous. Sans volonté politique pour stimuler la culture du débat, les réformes n'auront aucun effet.

**Jean-Paul CHANTEGUET**, Député de l'Indre, abonde dans le sens de Corinne LEPAGE. Il n'est plus possible, aujourd'hui, de prendre des décisions – surtout si elles ont un impact sur l'environnement – dans la plus grande opacité. Le développement de la culture du débat doit s'accompagner, selon lui, de nécessaires modifications législatives, et il appelle de ses vœux une proposition de loi qui pourrait porter, entre autres, sur le financement des garants et des expertises, la régionalisation et l'élargissement des possibilités de saisine (les citoyens, les députés et les sénateurs).

**Jacky RICHARD** et **Cécile BLATRIX** invitent à garantir un financement de la CNDP et du débat public qui soit indépendant des maîtres d'ouvrage pour mieux assurer sa crédibilité.

## ***Débat avec la salle***

---

**Un citoyen** fait remarquer que ce colloque a traité le débat public au sens de la participation des citoyens à la décision publique. Or, il ne faut pas oublier que le débat public constitue également un outil de lien social. La loi d'avenir sur l'agriculture évoque, dans ses propos liminaires, la mise en place d'un débat permanent sur l'alimentation. Quel est le lieu de compétence qui serait susceptible de mettre en œuvre un débat public de cette nature ? **Corinne LEPAGE** est convaincue que, sur ce type de sujets, les conférences de citoyens sont plus faciles à mettre en place que les débats publics. Les conférences de citoyens, à partir du moment où elles sont médiatisées et filmées, peuvent avoir une puissante résonance publique : elles permettent d'ouvrir un véritable débat de société.

Sur la question de la saisine, **un citoyen** rappelle enfin que la loi Barnier de 1995 permettait aux associations de saisir la CNDP pour les grands projets. Les premiers débats publics ont d'ailleurs fait suite à une saisine de France Nature Environnement. Ce principe a été abandonné en 2002, la nouvelle loi précisant que les associations pouvaient saisir uniquement la CNDP pour les projets de moindre importance physique ou financière dont les coûts sont situés entre 150 et 300 millions d'euros.

### **L'essentiel de la plénière n°4**

- **L'approfondissement des droits des citoyens à la participation apparaît comme une nécessité pour améliorer les relations citoyens/associations- administration-élus.**
- **Dans ce sens, les conditions de saisine de la CNDP devraient s'élargir et son indépendance devrait être renforcée, notamment par un changement de ses modes de financement.**
- **Le développement de la culture du débat public doit sans doute s'accompagner d'une évolution législative.**

## Conclusion

En guise de conclusion, **Christian LEYRIT** souhaite insister sur plusieurs points qui lui paraissent, à la lumière des débats qui ont eu lieu, fondamentaux pour faire progresser notre démocratie :

- L'opposition démocratie représentative/démocratie participative est dépassée ;
- Pour redonner confiance au citoyen, le débat public doit impérativement être organisé en amont des décisions, que ce soit par la CNDP ou par un autre organisme. Les citoyens doivent être persuadés qu'il existe des alternatives et que la décision finale n'a pas été prise ;
- Une décision est jugée légitime si le processus qui a permis d'y aboutir a associé l'ensemble des parties prenantes. Il est impératif que les citoyens puissent s'approprier les décisions, ce qui nécessite d'accorder du temps au débat ;
- Les débats doivent porter sur des sujets plus larges que des projets individuels ;
- Un nombre suffisant de citoyens (et également de parlementaires) doit pouvoir saisir la CNDP ;
- Les modes de réalisation des débats publics doivent être rénovés et la révolution numérique appelle notamment une nouvelle révolution démocratique ;
- La culture du débat doit être introduite dans l'Administration ;
- Le mode de financement des débats doit être réformé ;
- La CNDP souhaite la création d'un réseau informel d'expériences internationales ;
- Elle projette d'organiser avec le Danish Board of Technology un débat citoyen planétaire sur le climat (100 conférences citoyennes dans 100 pays) en préparation de la COP21 ;

Christian LEYRIT indique que même si les évolutions sont ambitieuses la CNDP entend rester une équipe restreinte et peu coûteuse.

Dans le courrier qu'elle a adressé aux organisateurs de ce colloque auquel elle n'a malheureusement pas été en mesure de participer, **Ségolène ROYAL**<sup>3</sup>, ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, souligne toute l'importance qu'elle attache au thème de la démocratisation des controverses scientifiques et technologies, et plus généralement à celui du débat citoyen et de la décision publique. Elle croit profondément – et de longue date – aux vertus d'une démocratie plus participative qui reconnaisse aux citoyens le pouvoir de participer plus directement aux choix qui les concernent. Elle ne croit pas à la pertinence ni à l'efficacité des décisions monopolisées par des cénacles d'experts et par le petit nombre de ceux qui se croient seuls autorisés à décider pour les autres. Ces convictions ont été mises en pratique dans la Région Poitou-Charentes qu'elle présidait, par la création des budgets participatifs et des conférences de citoyens tirés au sort. Elle se souvient de la première conférence citoyenne mise en place en 2008 pour évaluer l'efficacité des actions de la Région contre le changement climatique et de la pertinence des observations de ces citoyens de tous âges et de tous milieux, que l'on dit – sans condescendance – profanes, qui se sont appropriés les enjeux climatiques ainsi que les mécanismes de l'action régionale dont ils n'étaient pas familiers. Elle se souvient fort bien de la vingtaine de propositions qu'ils ont construites, au terme d'auditions contradictoires et de délibérations nourries. La Région s'en est directement inspirée pour mieux orienter et enrichir sa politique publique.

Dans les fonctions qui sont aujourd'hui les siennes et plus particulièrement pour l'élaboration de la loi qu'elle défendra prochainement au parlement, Ségolène ROYAL croit plus que jamais qu'agir juste, ce n'est pas seulement écouter, ce n'est pas seulement consulter, c'est aussi partager, selon des règles claires, ce qu'il ne faut pas craindre d'appeler le « pouvoir de décider ». Elle entend bien,

---

<sup>3</sup> Retrouvez l'intégralité du courrier en annexe.

pour l'action qu'elle conduit au sein du Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, continuer à s'appuyer sur cette capacité d'expertise et cette force de proposition citoyenne dans le cadre d'une démocratie participative dont elle souhaite le développement dans tous les territoires et qui lui apparaît comme un facteur essentiel de dynamisation de notre démocratie entendue dans son sens le plus large.

La création de la CNDP fut, en son temps, une belle avancée. Ségolène ROYAL se réjouit, à présent, que son président soit sensible à de nouvelles formes de participation citoyenne. Le sondage réalisé à l'occasion de ce colloque montre à quel point les Français en ont soif, quoiqu'ils ne soient pas toujours convaincus que leur avis puisse réellement être pris en compte et peser. Les citoyens ne sont pas dupes de ces simulacres de concertation pour la forme. Ségolène ROYAL croit, en revanche, que lorsque les règles sont claires, que les conditions d'une délibération informée et de qualité sont réunies et que des comptes francs sont ensuite rendus à ceux qui acceptent de donner de leur temps pour s'impliquer dans une démocratie authentiquement participative, l'action publique y gagne à la fois en légitimité et en efficacité. De nos jours, cette manière de voir et de faire compte de plus en plus d'adeptes. C'est pourquoi, à défaut d'avoir pu participer à ce colloque, Ségolène ROYAL assure l'assemblée qu'elle sera très attentive aux conclusions des travaux qui y ont été menés.

## Annexes

### DISCOURS D'OUVERTURE DU COLLOQUE

*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**

A 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 réalisée 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.



## Message de Mme Ségolène ROYAL, Ministre de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie.

Monsieur le Président de la Commission nationale du débat public,  
cher Christian Leyrit,  
Mesdames et Messieurs,

J'aurais été heureuse de participer à vos travaux comme je l'avais initialement prévu mais la finalisation de la loi de programmation sur la transition énergétique et le nouveau modèle énergétique français, que je présente demain matin au Conseil des Ministres, m'en empêche et vous comprendrez que je m'y consacre pleinement.

Je tenais néanmoins à vous saluer.

Je tenais aussi à vous dire toute l'importance que j'attache aux thèmes dont vous avez débattu durant ces deux jours, à la démocratisation des controverses scientifiques et technologiques et, plus largement, du débat citoyen et de la décision publique.

Je crois profondément et de longue date aux vertus d'une démocratie qui reconnaisse aux citoyens le pouvoir de participer plus directement aux choix qui les concernent.

Je ne crois pas à la pertinence et à l'efficacité des décisions monopolisées par des cénacles d'experts et par le petit nombre de ceux qui se croient seuls autorisés à trancher pour les autres.

Ces convictions, je les ai mises en pratique dans la Région Poitou-Charentes que je présidais, en y créant des budgets participatifs et des conférences de citoyens tirés au sort.

Je me souviens de la première conférence citoyenne que nous avons mise en place en 2008 pour évaluer l'efficacité des actions de la Région contre le changement climatique.

Je me souviens de la pertinence des observations de ces citoyens de tous âges et de tous milieux, que l'on dit non sans condescendance « *profanes* », et qui se sont approprié les enjeux climatiques, pourtant pas faciles, ainsi que les mécanismes de l'action régionale, dont ils n'étaient pas familiers.

Et je me souviens fort bien de la vingtaine de préconisations qu'ils ont construites au terme d'auditions contradictoires et de délibérations nourries : nous nous en sommes directement inspirés pour mieux orienter et enrichir nos politiques publiques régionales.

Dans les fonctions qui sont aujourd'hui les miennes, je crois plus que jamais qu'agir juste, ce n'est pas seulement écouter, ce n'est pas seulement consulter, c'est aussi partager – selon des règles claires et sans confusion des places ou abdication de sa propre responsabilité – ce qu'il ne faut pas craindre d'appeler le pouvoir de décider.

J'ai d'ailleurs lu avec beaucoup d'intérêt le compte-rendu détaillé des débats du Comité citoyen qui s'est, en 2013, penché sur l'évolution possible et la diversification nécessaire de nos sources d'approvisionnement en énergie.

Et j'entends bien, pour l'action que je conduis à la tête du Ministère de l'Écologie, continuer à m'appuyer sur cette capacité d'expertise et cette force de proposition citoyennes dans le cadre d'une démocratie participative énergétique dont je souhaite le développement dans tous les territoires et qui m'apparaît comme un facteur essentiel de dynamisation de notre démocratie entendue dans son sens le plus large.

La création de la Commission nationale du débat public fut, en son temps, une avancée importante.

Je me réjouis que son président soit sensible à de nouvelles formes de participation citoyenne. Le sondage réalisé à l'occasion de votre colloque montre à quel point les Français en ont soif, quoiqu'ils ne soient pas toujours convaincus que leur avis puisse être réellement pris en compte et peser.

Pour vous le dire franchement, je crois que beaucoup ne sont pas dupes de ces simulacres de concertation pour la forme, sans conséquences opérationnelles, à quoi se réduisent encore trop souvent des démarches que l'on taxe hâtivement de « participatives ».

Je crois en revanche que lorsque les règles du jeu sont claires, lorsque les conditions d'une délibération informée et de qualité sont réunies, lorsque tout n'est pas déjà ficelé à l'avance, et lorsque des comptes francs sont ensuite rendus aux citoyens qui acceptent de donner de leur temps et de s'impliquer dans une démocratie authentiquement participative, alors l'action publique gagne en légitimité et en efficacité.

J'observe aussi, et vous êtes du nombre, cher Christian Leyrit, que cette manière de voir et de faire compte de nos jours de plus en plus d'adeptes et je m'en réjouis.

Nous avons besoin, pour avancer dans cette voie, du regard des chercheurs et de leurs analyses d'expériences conduites sous différentes latitudes, qui nous aident à désenclaver notre propre réflexion.

Nous avons besoin de leurs questions parfois dérangeantes qui nous aident à nous remettre en cause et à faire mieux.

C'est pourquoi, à défaut d'avoir pu être des vôtres, je puis vous assurer que je serai très attentive au compte-rendu de vos débats et aux conclusions de vos travaux.

Je vous remercie.





244 boulevard Saint Germain  
75007 Paris- France  
T. +33 (0)1 44 49 85 60  
[contact@debatpublic.fr](mailto:contact@debatpublic.fr)  
[www.debatpublic.fr](http://www.debatpublic.fr)