

## L'ARGUMENTATION DE PIERRE ZÉMOR SUR LES DÉBATS PUBLICS

# “ MODERNISER LA PARTICIPATION ”

PIERRE ZÉMOR,  
Conseiller d'État,  
Président d'honneur de  
Communication  
Publique.



Le Conseiller d'État Pierre Zémor plaide ici pour une audace réformiste en matière de démocratie participative. Alors que la Revue Civique va lancer le débat autour de cet enjeu clé, le président d'honneur de « Communication Publique » prône notamment la mise en place d'un « Institut Parlementaire du Débat Public », adossé à la représentation nationale. « Plutôt que d'assister sans réagir à la défiguration de la démocratie par des débats placebo, par des sondages hâtifs ou par les expressions inopinées d'opinions arrachées à une société mal informée des enjeux, les parlementaires peuvent conquérir une vraie influence et exercer un vrai pouvoir » écrit-il. Et d'ajouter: « il est urgent – au-delà de l'indignation – de revivifier tous les niveaux de notre démocratie par des pratiques participatives, qui associent mieux les citoyens dans la compréhension des situations et dans l'invention des solutions ».

Les Français ont peu la culture du débat public. Sur des sujets qui méritent une large information et des échanges approfondis, nous sommes prompts à contester, quand nos voisins européens envisagent d'abord de discuter. Notre histoire institutionnelle régalienne n'a pas rendu naturel de consulter les citoyens, ni de les associer peu ou prou à la conduite des affaires publiques. Les dispositions qui régissent la communication d'un État fort et centralisé ont favorisé une information transcendante, porteuse d'une vérité consacrée. Longtemps secrète ou uniquement descendante<sup>1</sup>, la parole publique s'avérait descendante pour des « citoyens récepteurs », peu appelés à participer. Consumérisme, décentralisation et exigences de transparence, notamment de la presse, ont fait évoluer les choses. Sont venues s'ajouter les bonnes intentions des nombreux textes qui, depuis quelques 40 ans, proposent ou imposent la publicité des actes administratifs, la mise à disposition des données publiques, l'accès à l'information et sa diffusion, l'enquête, la consultation, la concertation et le débat public institutionnalisés. Les médias se bornent à dénoncer, à juste titre, les caricatures mais reconnaissent peu l'intérêt de ces démarches participatives. Ils s'en tiennent aux controverses

## L'HEUREUSE INITIATIVE DU CONSEIL D'ÉTAT

qui font trois petits jours d'actualité et puis s'en vont...

Aussi n'est-il pas anodin, aux heures de la Réforme de l'État, de la Révision Générale des Politiques Publiques et dans une période où des crises multiplient les défis financiers, économiques, sociaux, environnementaux, culturels et éthiques, que le Conseil d'État ait retenu pour thème des « Considérations générales de son rapport annuel » la consultation et la participation. Une réflexion avertie est bienvenue pour penser autrement la communication

publique entre gouvernants et gouvernés, entre usagers et administrations. Encourager des pratiques de concertation ouvre la voie d'une meilleure cohésion sociale. Mais reconnaissons qu'il y a deux natures de participation.

L'une, qui relève de la démocratie d'opinion, se satisfait assez bien de la passivité des citoyens. Ceux-ci, sommairement éclairés par les médias et par quelques experts, sont sollicités à donner leurs avis dans un sondage forcément peu renseigné ou au cours d'un colloque plus spectaculaire que délibérant, ou encore dans une émission télévisée. Il n'est pas inutile de préciser qu'en l'absence d'un débat sérieusement organisé et approfondi, les exercices dits de « démocratie directe » sont des consultations illusoire. Ainsi, le futur référendum d'initiative populaire, s'il n'est pas accompagné d'un débat public mené

1. Voir « La communication publique », Pierre Zémor – Que sais-je? (PUF) 4<sup>e</sup> édition 2008.

avec des garanties d'indépendance, pourrait vite connaître des dérives démagogiques.

D'une autre nature est la participation qui trouve bénéfice à recueillir auprès des citoyens, mobilisés dans la société civile autour d'un important projet de décision, toutes les expertises d'usage qui peuvent améliorer la qualité, la rapidité, la solidité de la décision publique ou aussi en faire partager la connaissance des risques, par exemple si une épidémie menace. La valeur de la participation dépend de la qualité de la communication qui y est attachée : informations données et opinions recueillies. Que ce soit en matière électorale ou pour la conduite d'un projet, on observe une nette corrélation entre niveaux d'information et degré de participation<sup>2</sup>.

Les motivations participatives d'un public varient selon que des intérêts individuels se rencontrent et ont un écho collectif : précaution sanitaire, protection environnementale, qualité du cadre de vie, suivi d'un traitement thérapeutique par un patient ou ses proches... Une enquête sur ce qui est attendu du débat public<sup>3</sup>

2. Des travaux, comme ceux d'Henry Milner sur l'Europe de l'Ouest, montrent que le niveau d'information, le degré « d'alphabétisation sur le fonctionnement des institutions », conditionnent favorablement en Suède, au Danemark, en Finlande et aux Pays-Bas, l'intensité de participation des gens, qu'elle soit électorale ou qu'elle porte sur les politiques ou les projets débattus.

3. Enquête « vidéo participative » menée au printemps 2001 par l'Agence Campana-Eleb auprès d'un millier de personnes constituant un panel représentatif et s'exprimant chacune près d'une demi-heure.

montre un très large souhait du public d'être « avant tout, pris en considération ». Au-delà, une large majorité fait confiance aux « spécialistes, à condition d'être régulièrement informée ». Une minorité entend poursuivre la concertation, jusqu'à la mise en œuvre du projet, avec parfois une prétention à la co-décision.

Encourageant l'apprentissage de la concertation, la législation a multiplié les dispositions incitant à la consultation – comités locaux, départementaux et commissions diverses – émettant des avis plus ou moins suivis, mais dont certains ouvrent sur des négociations ou peuvent prendre force réglementaire<sup>4</sup>. Les enquêtes publiques – près de 20 000 par an – foisonnent dans différents Codes.

À dépouiller les registres d'observations émises lors des enquêtes préalables à une déclaration d'utilité publique, on constatait depuis 1985 de très nets progrès pour informer le public intéressé, et corrélativement

4. Deux exemples pris sur des commissions présidées par l'auteur :

- Les accords conclus au sein de la Commission Nationale de Concertation (CNC) sur le logement et sur les rapports locatifs, qui regroupent des représentants des bailleurs, des gestionnaires d'immeubles et des associations de locataires, peuvent après publication au Journal Officiel s'imposer avec la force d'un décret (art. 41 ter de la loi du 23 décembre 1986).

- La Commission Nationale d'Agrément des associations représentant les usagers du système de santé publique (CNAarusp) donne des avis conformes au ministre chargé de la santé ou au directeur de l'Agence Régionale de Santé pour un agrément régional.

une plus forte expression d'avis favorables. En revanche, se développaient les témoignages des frustrations provoquées par des enquêtes tardives, trop proches des réalisations, qui éludent les questions essentielles de l'opportunité d'un projet ou de projets alternatifs et qui font l'économie d'une vision globale des objectifs d'intérêt général.

Dans les années 90, la demande de « concertations amont » est devenue irrésistible<sup>5</sup>.

Par ailleurs, les élus, dont certains – depuis la fin des années 70 avec les commissions extra-municipales, ancêtres des comités de quartier – souhaitent développer une démocratie locale plus participative, trouvent dans les textes toute une panoplie de modalités et de procédures, tel cet article L.300-2 du code de l'urbanisme, souvent mis en œuvre pour l'aménagement du cadre de vie. Depuis une dizaine d'années, des conseils de développement cherchent des modes de participation pour les citoyens éloignés des décideurs dans les intercommunalités.

Pour mener avec rigueur et indépendance un débat public sur un projet d'aménagement aux impacts sociaux ou environnementaux importants, une voie royale a été ouverte par les lois Barnier du 2 février 1995 et sur

la démocratie de proximité du 27 février 2002, qui ont créé puis conforté la Commission Nationale du Débat Public.

Les procédures de la CNDP permettent l'échange complet des points de vue. Le maître d'ouvrage tire d'un tel débat de préciser ses intentions, d'apprécier l'utilité d'une variante, d'amender son projet pour le consolider, voire d'y renoncer. L'abandon d'un projet, au cours de la concertation ou peu après celle-ci, montre que la décision n'est pas déjà prise, comme

## LA VOIE ROYALE DES LOIS BARNIER

des procès d'intention le font trop entendre.

La CNDP remplit bien son office, sauf lorsqu'une autorité responsable méprise son rôle en prenant une décision avant la fin du débat, comme cela s'est produit à propos du contournement de Bordeaux. Mais un bon instrument peut être mal utilisé et sortir du cadre des intentions du législateur. La CNDP s'est mise en posture délicate en organisant un débat sur l'EPR de Flamanville. Ni le Gouvernement, après le pseudo-débat public de Nicole Fontaine sur l'énergie, ni le Parlement, alors éclairé, n'avaient affiché de politique énergétique claire, notamment sur le nucléaire. En l'absence d'orientations explicitées, le débat ne pouvait qu'être confus et objet de pétitions de principe. Dans un mauvais climat, la Commission particulière de la CNDP s'est exonérée de l'exa-

5. Voir le rapport du Conseil d'État, SRE, Groupe Questiaux : L'utilité publique aujourd'hui – La Documentation française, 1999.

men serein des questions de sécurité et de coût. Celles-ci ont ensuite fait surface, menaçant de compromettre le projet débattu en 2005.

Un premier enseignement doit ici être tiré qu'un débat du type CNDP n'est utile que s'il contribue à la maturation de l'ensemble du processus de décision d'un projet. Or les errements politiques de la décision constituent un redoutable défi pour une consultation, même bien conduite. Rappelons le cas du projet de ligne d'électrification THT entre Boutres et Carros, dont le débat public a été magnifié comme exemplaire des savoir-faire de la CNDP dès ses origines. Les élus des Alpes-Maritimes et EDF ont laissé passer des années sans décider. L'évolution du projet a conduit à une annulation par le Conseil d'État.

Alors que la loi, le bon sens et les mémoires courtes requièrent une décision rapide après une concertation avec le public, tout peut paraître, soit enterré – l'extension du port de Nice –, soit différé – les contournements autoroutiers de Lyon pour leurs financements –, soit remis en question – le projet d'aéroport de Notre-Dame des Landes. On se demande si les autorités responsables s'assurent assez de leurs capacités à mener à bien – hors survenance de crises – les projets qu'elles lancent. Ou si parfois elles se contentent d'un affichage d'intention.

Les débats en amont des projets – option d'aménagement ou choix d'un site, controverse d'expertises ou politique sectorielle – correspondent à une volonté sincère des pouvoirs

d'être éclairés et de rechercher une adhésion sociale. Ces consultations appellent une approche progressive s'ouvrant vers un très large public. Les plus hauts niveaux de décision doivent être saisis, notamment le Parlement, dont notre Constitution a dit vouloir réhabiliter le rôle. D'ailleurs, lors de la discussion du projet de loi sur la démocratie de proximité, la Commission des lois du Sénat avait écarté la disposition, finalement retrouvée à l'article L121-10 du Code de l'environnement, considérant que le débat sur un projet d'importance nationale ou une question de société relève du Parlement. Sur le dossier d'intention d'un nouvel aéroport pour le grand bassin parisien, après le consensus gouvernemental sur sa nécessité en octobre 2000, le Premier ministre a confié au président de la CNDP d'organiser le débat public. Le Parlement a été mal associé à la « démarche d'utilité concertée pour un site aéroportuaire international » (DUCSAI) et en 2003 une mission parlementaire n'a pas été capable d'arbitrer les contradictions de trois exécutifs successifs.

Certes, la Délégation à l'Aménagement du territoire du Sénat, présidée par Jean-Pierre Raffarin, comme les élus présents à une quarantaine de rencontres, ont alimenté le volumineux dossier contradictoire, en particulier avec une lettre de 64 députés UMP approuvant la démarche, l'opportunité d'une nouvelle plateforme, mais se partageant sur le choix du site entre Chaulnes (Somme) et Beauvillier (Eure-et-Loir). Le débat

s'est déplacé dans toutes les grandes agglomérations, auprès du Conseil régional d'Ile de France, de groupes du Conseil Économique et Social, d'experts nationaux ou internationaux, de la Commission européenne. Mais le Parlement est peu intervenu avant l'élection présidentielle. Le débat public n'a pas mis fin à quinze années d'errements des décideurs politiques...

De même, en l'absence d'un projet défini des transports urbains du « Grand Paris », c'est un dévoiement que de donner au public l'illusion qu'un débat du type CNDP (entre l'autorité maître d'ouvrage et les publics) puisse arbitrer entre l'État et la Région Ile-de-France, alors que le législateur s'est curieusement dessaisi avec la loi du 12 juillet 2010. La concertation, de fait entre décideurs, a eu un « bain de foule » stimulant pour trouver un compromis.

L'intervention du Parlement s'impose *a fortiori* pour de grands débats sur des politiques publiques – retraites, couverture sociale, modes et réseaux de transport, énergie – ou des sujets de société tels que l'école, l'environnement, la santé et les patients, la bioéthique...

Il faut être au clair sur la finalité du débat. S'agit-il d'élever le niveau d'information, comme on s'est abstenu de le faire sur l'Europe pendant un quart de siècle pour promouvoir, en quatre mois avant référendum, le Traité constitutionnel? Faire un état des lieux, comme certains « États généraux » de la Recherche ou de la Santé? Recueillir des éléments de diagnostic ou prendre conscience

d'une problématique renvoyée au politique par les incertitudes des experts? Vouloir préparer une loi en amorçant un large dialogue, en particulier avec les corps intermédiaires et des associations, comme pour les « Grenelle »? Dans ces cas, la concertation ne porte pas sur un projet de décision clairement délimité. On doit recourir à des modalités spécifiques impliquant la représentation nationale. Aussi la CNDP s'est-elle fait piéger à accepter une consultation – demandée par sept ministres! – sur « les enjeux, les promesses et les dangers des nanotechnologies ».

Le gouvernement, toujours pris par le court terme et qui ne devrait pas avoir à engager la crédibilité de son action dans de tels débats de société, doit en laisser l'initiative au législateur. Soit en complétant la loi qui, détaillée comme un règlement intérieur de la CNDP, régit trop strictement le déroulement des débats publics, soit, à l'instar des pays nordiques, en mettant en place un « Institut Parlementaire du Débat Public », pour mieux tenir compte de la séparation des pouvoirs.

Cet « IPDP », au rôle de garant indépendant du débat en la forme, proposerait aux députés et aux commissions de l'Assemblée et du Sénat, des pratiques participatives appropriées, choisies dans toute une gamme: « conférence de citoyens » pour affiner des enjeux, enquête publique ouverte à tous comme celle de la Commission et du Parlement européens, questionnement contradictoire du type « livre blanc », débat

national analogue à celui conduit par Claude Thélot sur l'école, mais cette fois en vue d'élaborer une sorte de cahiers des charges législatif pour le gouvernement, débat d'échanges ouverts au public avec le législateur...

Après une large information sur les études et recherches, sur les débats déjà menés, après des discussions locales avec les élus, après des consultations d'experts, après des assises régionales, le tout organisé, enregistré et synthétisé sous l'égide dudit IPDP, ce mouvement participatif se poursuivrait, sur des rails institutionnels, en auditions devant les commissions parlementaires. Enfin, sagement mûri dans une relation approfondie avec l'opinion et en escomptant l'aide des médias, un texte viendrait en débat – probablement suivi – au Parlement.

La démarche, d'un débat approfondi mené dans le pays durant une période de quinze ou dix-huit mois, aurait pu être suivie pour la réforme des retraites, à partir du Livre blanc paru en 1991, des prises de positions des partenaires sociaux, des études de l'Observatoire des retraites, des avis du Conseil national des retraites, d'échanges régionaux sous l'égide des CRESE. Négociations, appropriation collective des idées et concertation auraient permis, comme en Allemagne, Suède, Da-

nemark, d'élaborer la proposition d'une loi durable et évolutive pour éviter des avancées partielles en 2003, 2010, 2018...

Ne revient-il pas aux représentants du peuple de faire participer les citoyens à l'expression de la volonté populaire? Plutôt que d'assister sans réagir à la défiguration de la

démocratie par des débats *placebo*, par des sondages hâtifs ou par les expressions inopinées d'opinions arrachées à une société mal informée et peu instruite des enjeux, les parlementaires peuvent

conquérir une vraie influence et exercer un vrai pouvoir. Face à l'apparition d'autres légitimités démocratiques, celle tirée de l'élection ne pourra se renforcer que dans une relation pérenne avec les électeurs, par les voies de la participation.

Les sectarismes, terrorismes et autres nihilismes, les égoïsmes et des spéculations de toutes natures menacent le vivre ensemble. Il est urgent – au-delà de l'indignation – de revivifier tous les niveaux de notre démocratie par des pratiques participatives qui associent mieux les citoyens dans la compréhension des situations et dans l'invention des solutions.

## « REVIVIFIER LA DÉMOCRATIE PAR DES PRATIQUES PARTICIPATIVES »

**PIERRE ZÉMOR, Conseiller d'État,  
Président d'honneur de l'association  
Communication publique.  
([www.pierrezemor.fr](http://www.pierrezemor.fr))**