

Opinion publique et développement

Par Guillaume ALABERGÈRE

Chef du service « Modèle Interne » à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, au sein de la Banque de France

Pour trouver un équilibre entre développement et régulation des acteurs économiques, en particulier des industriels, dans un contexte récent de renforcement réglementaire et de remise en question des pouvoirs publics (notamment en matière environnementale), la prise en compte de l'opinion publique est un élément clé.

De l'importance de l'opinion publique et de la difficulté du débat public

Il est constaté l'existence d'une fracture entre l'opinion publique et les participants aux prises de décision en matière de développement industriel. En particulier, lors des débats publics, le point de vue des experts est souvent contesté et il n'est pas rare d'y observer l'absence des élus au rôle pourtant clé pour certaines prises de décision. Par ailleurs, les points de vue techniques exprimés par nombre de services de l'État - y compris au sein des autorités administratives indépendantes - sont le plus souvent contestés et ils ne font plus office de référence, si tant est qu'ils soient tout simplement connus.

Cette difficulté à faire entendre des avis techniques pourtant rendus *a priori* dans l'esprit de défendre l'intérêt général ou cette difficulté à débattre vont de pair avec l'émancipation de personnes radicalisées (les « ZADistes » [Ndlr : acronyme formé sur l'expression « Zones À Défendre »]) refusant toute forme de débat public, et le renforcement des compétences de certaines associations (de défense de l'environnement, notamment) recourant à leurs propres experts. Mieux organisés, judiciarisés, ces nouveaux acteurs exploitent dorénavant les failles de certaines procédures pour faire échouer les projets de développement industriel qu'ils jugent « néfastes », tout en maintenant un climat d'opposition empêchant toute forme de débat tant sur le fond que sur la forme. Cette montée en puissance de ces personnes « organisées » contraste, par ailleurs, avec le peu d'intérêt que le citoyen semble porter généralement à ces mêmes projets.

Les méthodes classiques d'association du public aux prises de décision en matière de développement industriel ont par ailleurs été remises en question au cours des discussions de notre atelier. Les enquêtes publiques censées recueillir les doléances des citoyens sont-elles le bon véhicule pour rendre compte du point de vue de l'opinion sur un projet donné ? L'exemple d'une enquête publique au sujet de la construction d'une centrale géothermique en Guadeloupe n'ayant donné lieu à aucune doléance, alors même que les oppositions au projet étaient nombreuses et de notoriété

publique, peut à ce titre être relevé. De même, face à la difficulté pour le public de comprendre l'ensemble des processus associés à un projet industriel ou d'être en mesure d'appréhender l'ensemble des questions qu'il soulève, la qualité des rapports des « commissaires enquêteurs » en charge de synthétiser l'ensemble des avis reçus lors d'une enquête publique est-elle suffisante ? A été cité l'exemple d'une enquête publique sur un projet ayant suscité 813 avis défavorables, mais ayant conduit à un rapport dont la conclusion évoque une absence de problème, un rapport qui n'a pas apporté de réelle contradiction ou de réponse aux nombreux avis exprimés.

Les difficultés du débat public sont donc avérées. La séance s'est conclue par des discussions autour de la notion d'opinion publique, et en particulier autour du rôle des médias vis-à-vis de cette dernière. Si la notion d'opinion publique est difficile à cerner et est *a priori* irrationnelle (même si elle répond à une certaine logique), les médias participent grandement à sa constitution et à ses évolutions. Or, la nature actuelle des médias et du métier de journaliste, notamment en raison de l'importance croissante des réseaux sociaux, favorise l'instantanéité de l'information au détriment de son approfondissement et de sa mise en perspective, rendant d'autant plus difficile la compréhension par le public des différentes dimensions d'une problématique. L'opinion de ce dernier, sur une thématique donnée, se construit alors sur des bases imparfaites, car non approfondies, mais qui se révèlent toutefois pérennes faute de contradictions nouvelles apportées sur la durée par des médias passant sans doute trop rapidement d'un sujet à un autre.

La solution : associer le public aux prises de décision en re-crédibilisant les acteurs économiques et publics

Associer plus largement le public aux prises de décision au-delà des seuls acteurs aujourd'hui impliqués semble faire consensus. En effet, lorsque le dialogue entre industriels, pouvoirs publics et associations arrive à s'instaurer de façon constructive, il n'est pas rare d'aboutir à un résultat qui respecte au mieux l'intérêt général et les objectifs de chacun : le développement pour l'industriel, le



Débat public organisé par la Commission nationale du débat public à Douai, juin 2015.

« Associer plus largement le public aux prises de décisions au-delà des seuls acteurs aujourd'hui impliqués semble faire consensus. »

respect des règles pour les pouvoirs publics, et la prise en compte des contraintes environnementales locales et globales pour le public et ses représentants.

Les « conférences citoyennes » mises en place au Danemark sont un moyen d'action qui pourrait être exploré en vue d'assurer une meilleure intégration du public aux processus de prise de décision. Organisées par des cabinets spécialisés, ces conférences impliquent une vingtaine de personnes (jugées représentatives de l'opinion sur un sujet donné) aux domaines d'expertise et de sensibilité hétérogènes, mais qui, toutes volontaires, vont, durant plusieurs week-ends consécutifs, rencontrer les différents acteurs d'un projet. Il est constaté que ces interactions « panel/acteurs » ou « acteurs/acteurs » permettent à ces derniers de rendre leurs intentions plus intelligibles auprès du public et d'intégrer aux différents projets une dimension citoyenne facilitant *in fine* l'acceptabilité de leur mise en œuvre.

Cette association systématique et organisée de l'ensemble des parties concernées par une thématique s'est également révélée bénéfique dans le secteur du nucléaire, sur des sujets *a priori* complexes comme la gestion des déchets ou la gestion post-accidentelle : la mise en place sur la durée de groupes ouverts à l'ensemble des acteurs concernés a permis de créer entre eux des liens et du sens, ce qui facilite la préparation du débat lorsque celui-ci devient public, ce dernier pouvant se tenir sur des bases solides.

Cette méthode de travail explique en partie la crédibilité dont bénéficie l'Agence de sûreté nucléaire (ASN) aux yeux

du public et elle pourrait servir d'exemple aux autres Autorités administratives indépendantes (AAI) et aux services techniques de l'État en quête, eux aussi, d'un renforcement de leur crédibilité. Acquérir ou retrouver cette dernière permet aux débats publics de s'appuyer sur des éléments techniques objectifs, ce qui est la condition nécessaire à leur aboutissement. L'exemple du débat sur le gaz de schiste (une thématique apparue sur la place publique sans la préparation technique nécessaire), aujourd'hui dans une impasse en raison d'une perte de confiance dans les industriels et les services de l'État, illustre cette nécessité.

Si la thématique du contrôle technique de l'administration par l'intermédiaire de nouvelles règles comme solution pour renforcer la crédibilité des services de l'État a été évoquée, elle a été rapidement écartée en cette période de simplification administrative. La nécessité de sanctionner les industriels ne tenant pas leurs engagements, et ce, afin de renforcer la crédibilité de ceux qui les tiennent, apparaît en revanche plus consensuelle.

Il a été noté l'importance du rôle des citoyens et de leur prise de parole publique dans le débat de la conciliation industrielle et environnementale. Cette prise de parole publique nécessite un certain courage puisqu'elle demande, pour être efficace, d'exposer de façon intègre et sur la durée une forme de vérité en réaction aux peurs véhiculées çà et là dans l'opinion. Nous proposons que cette prise de parole s'appuie sur les travaux de groupes de réflexion ayant été amenés à se pencher de façon construite et raisonnée sur ces thématiques indéniablement difficiles.