

La concertation, ce kaléidoscope d'une action publique plurielle

Par Thibaud NORMAND*

Alors que notre pays traverse une grave crise économique dont l'horizon de sortie n'apparaît pas clairement et qui, pour certains, pose la question du maintien du « modèle français », plusieurs constats sont évoqués dans le domaine de la prise des décisions publiques et de la régulation :

- ✓ l'écoute des parties prenantes et leur association aux décisions de la puissance publique sont devenues des points cruciaux dans tout processus décisionnel public, mais elles nécessitent encore de développer une appropriation par les puissances publiques pour éviter des biais ou certaines difficultés propres à cet exercice complexe ;
- ✓ la question de l'efficacité de la puissance publique, dans chacune de ses interventions et postures, est actuellement au cœur des réflexions de l'État, dans un contexte de contrainte budgétaire forte ;
- ✓ enfin, la légitimité de l'État (et, plus généralement, celle de la puissance publique) est parfois remise en question dans les cas où le public est associé aux prises de décisions.

Ces réalités vécues par de nombreux membres du Corps des ingénieurs des Mines travaillant dans des instances de régulation nécessitent que nous approfondissions notre réflexion sur le développement du débat avec le public, les modalités de celui-ci et sa proportionnalité.

Identifier et investir tous les territoires du débat public

L'association des parties prenantes aux décisions de la puissance publique, l'écoute de leurs points de vue pour permettre leur prise en compte éventuelle dans les décisions sont des exigences reconnues par tous, certaines sont même parfois inscrites dans la Constitution (il en est ainsi de la Charte de l'environnement, dont l'article 7 précise : « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement »). Au quotidien, cette exigence a transformé le métier et le positionnement de la puissance publique, notamment ceux des ingénieurs des Mines.

Mais au-delà de cette première évidence, l'examen partagé de quelques questions de base et de plusieurs cas pratiques montre que l'écoute du public nécessite une réflexion continue et approfondie.

Pour commencer, il n'est pas toujours simple de répondre à la question de l'identification du public concerné par une décision. Si dans certains domaines cette question est réglée depuis longtemps (comme l'est la définition du rayon d'enquête publique autour d'une installation classée), elle est parfois complexe : les bénéfices attendus de certains projets dépassent parfois largement le périmètre géographique des personnes consultées (comme dans le cas des lignes de transport d'électricité à haute tension). La limitation de la consultation aux seules personnes impactées par un projet est un premier biais évident.

Au-delà de l'identification formelle des publics concernés, le constat doit être fait que des groupes, bien que « visés », ne se sentent pas touchés et ne s'expriment pas. Se pose donc la question des canaux d'expression à mettre en place. La présence à des réunions publiques est une démarche « coûteuse » pour les gens désireux de donner leur avis ; de ce fait, il est courant de ne voir que les seuls opposants se mobiliser. Cette réflexion sur les canaux d'expression est donc essentielle pour éviter des biais trop évidents dans les retours d'informations de la consultation du public.

Une des pistes évoquées pour garantir une participation suffisante et représentative du public est de favoriser l'émergence d'acteurs constitués, au premier rang desquels figurent les associations. Dans certains cas, l'État mène une stratégie claire visant à faire émerger des « têtes de réseau » associatives développant des connaissances suffisantes pour relayer les discours des parties prenantes et ayant les moyens de porter un discours construit sur des sujets de plus en plus complexes et interconnectés (installations classées pour la protection de l'environnement, transition énergétique, urbanisme et déplacements...).

Une autre démarche possible consiste à explorer les nouveaux canaux d'expression du public et à déplacer le cadre classique de l'association du public : une réflexion sur Internet, *via* des *blogs* et *Tweeter*, devient nécessaire lorsque les débats physiques entrent dans une impasse,

comme on l'a vu pour le projet Cigéo de stockage souterrain de déchets radioactifs, ou encore, il y a quelques années de cela, lors du débat public relatif aux nanotechnologies.

L'élargissement de la temporalité du débat est une autre piste, complémentaire de la première : le fait de veiller à développer un débat qui soit équilibré et riche sur une problématique ou sur un projet donné en amont des procédures réglementaires de participation du public peut contribuer au partage de connaissances objectives et à l'expression de tous les acteurs concernés.

Enfin, il apparaît toujours difficile, dans les exercices de participation du public, d'afficher clairement le processus de prise en compte des avis de celui-ci dans la décision. À cet égard, la question fondamentale de la « pondération » des avis peut être posée, qu'il s'agisse d'une pondération liée à la représentativité (« pondération quantitative ») de l'avis (nombre de personnes d'une association, nombre d'administrés d'une commune rendant un avis) ou de la qualité de celui qui l'émet (acteur plus ou moins bien informé). Ce type de question méthodologique, qui peut paraître trivial, est pourtant ressorti récemment dans le cadre du Débat national sur la Transition énergétique (un exercice de hiérarchisation entre des priorités issues des groupes de travail a été réalisé, une hiérarchisation qui a été opérée en fonction du nombre d'acteurs du débat favorables à ces priorités, mais sans procéder à une pondération).

Mieux rendre perceptibles les différents rôles que l'État joue vis-à-vis de la société

À l'extrême, dans certaines concertations publiques, tous les avis sont mis sur le même plan, alors même que les données objectives permettent de réfuter des arguments avancés par certains. Ce type de dérive rappelle la nécessité d'une alimentation des débats publics par une expertise reconnue. Or, celle-ci est souvent liée à la puissance publique, ce qui génère parfois une complexité dans le positionnement de l'État.

Dans le cadre de prises de décisions par les puissances publiques, l'État et les autres acteurs publics peuvent être conduits à assumer plusieurs rôles distincts, qui sont parfois contradictoires et qui souvent impliquent des intérêts cachés (État promoteur, expert, autorité décisionnaire, évaluateur des politiques publiques, etc.).

Le projet de stockage souterrain de déchets radioactifs Cigéo fournit un exemple de situation où les puissances publiques apparaissent à la fois comme maîtresses d'ouvrage (ANDRA), autorité de régulation (ASN), promoteurs dans le cadre d'une politique publique (DGEC), experts (IRSN), voire actionnaires des utilisateurs finaux (EDF, AREVA, CEA).

D'autres domaines moins complexes que le nucléaire présentent aussi cette spécificité d'intervention des collectivités publiques selon diverses postures (par exemple, dans le cas des installations de stockage de déchets gérées par des collectivités).

La robustesse des décisions publiques sur leur fond technique comme sur le plan de leur acceptation par le public nécessite de bien dissocier ces différents rôles. Dans le contexte actuel de remise en question croissante du discours de l'État et des puissances publiques, cette distinction apparaît cruciale en particulier en ce qui concerne les positionnements d'expert et d'autorité décisionnelle : à travers un positionnement d'expertise clair, l'État doit maintenir sa légitimité à intervenir dans le processus de débat public en tant que garant technique et scientifique, pour éviter la dérive d'une discussion déconnectée des connaissances objectives sur un projet donné (a été cité à ce propos l'exemple du Débat national sur la Transition énergétique, dans lequel tous les scénarios de mix énergétiques ont été mis sur un même plan et de nombreux avis très divers ont été émis sur la question des coûts de l'énergie, alors que l'État dispose de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) pour établir des données claires et partagées).

Des efforts réels ont été faits par les puissances publiques pour clarifier leurs différentes postures, qui ont pu dans certains cas aller vers une indépendance totale des acteurs (comme dans le domaine du nucléaire). Dans d'autres cas (de moindre enjeu), l'affichage d'un avis extérieur sur les projets a été mis en place sans distinction réelle entre les acteurs, ce qui ne permet pas toujours une bonne compréhension de la démarche par le public (l'exemple de la sollicitation pour avis de l'autorité environnementale sur les projets d'installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) a été cité à cet égard).

Un travail de long terme doit être poursuivi pour arriver à montrer cette diversité des puissances publiques et pour que le public ait une perception plus claire de leurs différents positionnements. Dans un contexte de réflexion sur le périmètre de l'action publique, et de l'État en particulier, une clarification des positionnements de ce dernier pourrait permettre d'imaginer, à terme, que celui-ci pose plus directement à la population la question suivante : « Qu'attendez-vous de l'État ? ».

Maintenir la rationalité des décisions tout en admettant la limite des expertises

La réflexion sur le renforcement du positionnement de l'État « expert » ne doit pas obérer le rôle essentiel de l'autorité décisionnaire.

Les limites de l'expertise sont en effet connues : la question de la préférence pour le présent, par exemple, ou celle de la solidarité territoriale sont des questions très subjectives auxquelles les réponses dépendent de chacun d'entre nous et qui renvoient à une analyse sociale de la perception de la population. Dans certains domaines scientifiques, les connaissances objectives sont limitées, alors même qu'il existe une pression sociale appelant à réglementer. Il est probablement pertinent de faire évoluer le positionnement des experts vers des interactions accrues avec le public (les questions du public ne sont pas

toujours les plus pertinentes ou les plus intéressantes, et l'expert n'a donc pas forcément imaginé en amont du débat des réponses adaptées à ces interrogations).

Néanmoins, l'expert ne peut pas trancher sur tout et le rôle décisionnel des puissances publiques porteuses de l'intérêt général doit être absolument reconnu et valorisé. Dans ce cadre, il serait très dangereux d'abandonner toute rationalité et de faire de la décision un objet seulement politique. Le maintien d'une transparence dans le processus de décision et de critères rationnels clairs fondant cette décision (malgré les incertitudes) est la condition pour garantir la légitimité de l'État en tant que porteur de l'intérêt général.

Concilier la participation du public et l'efficacité des décisions des puissances publiques

Enfin, les puissances publiques ont aussi pour mission d'évaluer la mise en œuvre des politiques publiques. Engagés dans une démarche d'importante réduction des dépenses publiques, la notion d'efficacité des politiques publiques apparaît devoir prendre une importance croissante.

Il semble à cet égard que la consultation du public peut être davantage proportionnée. L'introduction dans

un texte à valeur constitutionnelle de la participation du public aux décisions ayant un impact sur l'environnement peut avoir parfois des effets induits étonnants : une enquête publique ne faisant remonter aucun avis devient suspecte et l'on s'interroge sur la bonne information des acteurs locaux, voire sur le risque de contentieux et donc sur la nécessité d'une nouvelle enquête publique (un cas qu'aurait pu rencontrer un des participants à notre atelier).

La consultation du public telle qu'elle est traditionnellement pratiquée (enquête publique, réunions publiques) nécessite un investissement lourd des services de l'État et allonge les procédures : de nouvelles formes de consultation doivent donc être développées. L'extension progressive du régime de l'enregistrement des ICPE, qui prévoit une simple consultation sur Internet et non une enquête publique, donne un bon exemple d'une adaptation des processus de consultation aux enjeux réels des projets.

Même s'il n'est pas toujours facile d'identifier clairement les sujets sur lesquels une mobilisation forte du public va émerger, une hiérarchisation des procédures administratives apparaît pertinente pour ne pas s'éparpiller et développer une meilleure concertation sur les sujets à fort enjeu. En dehors de ceux-ci, des modalités simplifiées peuvent être définies, et éventuellement rendues évolutives en fonction de la réaction du public : par



Photo © Thierry Gachon/PHOTOPQR /L'ALSACE

« Les questions du public ne sont pas toujours les plus pertinentes ou les plus intéressantes, et l'expert n'a donc pas forcément imaginé en amont du débat des réponses adaptées à ces interrogations. », manifestation d'opposants devant la salle des fêtes de Bure lors du premier débat public consacré au Centre industriel de stockage géologique (Cigéo), mai 2013.



exemple une mise en ligne sur Internet, qui serait suivie de réunions publiques en cas de forte mobilisation.

Cette démarche de hiérarchisation de nos pratiques de consultation du public conditionnera l'investissement que les puissances publiques pourront réaliser sur les problématiques les plus complexes, et donc à terme la capacité

d'acceptation de projets « à fort enjeu » par les populations concernées.

Note

* Ingénieur des Mines.

