

Séminaire

Vies Collectives

*organisé grâce aux parrains
de l'École de Paris :*

Air Liquide¹

Algoé²

ANRT

Areva²

Arcelor

Cabinet Regimbeau¹

Caisse des Dépôts et Consignations

CEA

Chaire "management de l'innovation"

de l'École polytechnique

Chambre de Commerce

et d'Industrie de Paris

CNRS

Conseil Supérieur de l'Ordre

des Experts Comptables

Danone

Deloitte & Touche

École des mines de Paris

EDF

Entreprise & Personnel

Fondation Charles Léopold Mayer

pour le Progrès de l'Homme

France Télécom

HRA Pharma

IDRH

Institut de l'Entreprise

La Poste

Lafarge

Ministère de l'Industrie,

direction générale des Entreprises

PSA Peugeot Citroën

Reims Management School

Renault

Royal Canin

Saint-Gobain

Schneider Electric Industrie

SNCF¹

Thales

Total

Unilog

Ylios

¹ pour le séminaire

Ressources Technologiques et Innovation

² pour le séminaire Vie des Affaires

(liste au 1^{er} avril 2006)

GESTION DE L'EAU EN ISÈRE : PREMIÈRE CONFÉRENCE DE CITOYENS TERRITORIALISÉE

par

Gilles-Laurent RAYSSAC

Spécialiste de l'organisation de processus de concertation
et de débat public

Cofondateur du cabinet Res publica

Séance du 26 janvier 2006

Compte rendu rédigé par Élisabeth Bourguinat

En bref

Quelle eau voulons-nous pour 2020 ? Cette question a été posée à dix-huit femmes et hommes du sud de l'Isère par les responsables du schéma d'aménagement et de gestion des eaux du Drac et de la Romanche. Le principe de la conférence de citoyens a été mis au point au Danemark, à partir d'une pratique connue des médecins. Elle permet de dépasser la confrontation entre les responsables politiques et les scientifiques, notamment lorsque ces derniers ne sont pas d'accord entre eux. Cette démarche qui a largement fait ses preuves en situation d'incertitude forte (elle a permis à plusieurs pays de voter des lois sur l'éthique médicale, sur les OGM, etc.) a été pour la première fois adaptée à une question de gestion territoriale. Après deux week-ends de formation, les citoyens ont débattu avec une vingtaine d'experts puis rédigé un avis qui va servir à fixer des objectifs et des orientations pour la gestion de l'eau de Grenoble.

*L'Association des Amis de l'École de Paris du management organise des débats et en diffuse
des comptes rendus ; les idées restant de la seule responsabilité de leurs auteurs.
Elle peut également diffuser les commentaires que suscitent ces documents.*

EXPOSÉ de Gilles-Laurent RAYSSAC

J'ai commencé ma carrière comme permanent syndical à la CFDT puis, intéressé par les logiques territoriales, je me suis tourné vers le conseil en développement local. Au bout de dix ans, pendant lesquels je me suis spécialisé dans les problématiques de l'emploi, j'en ai eu assez de rédiger de magnifiques rapports qui, bons ou mauvais, finissaient dans un placard. J'ai voulu passer de l'autre côté du miroir et mettre en œuvre les conseils que je donnais. J'ai dirigé pendant trois ans une entreprise d'insertion, avant de revenir dans le conseil, mais en transformant mes méthodes de travail.

En effet, entre temps, j'ai compris que pour que les gens lisent mes rapports, la seule solution consistait à les en rendre auteurs en les aidant à réfléchir ensemble et à décider des projets qui les concernent. Après quelques tâtonnements, j'ai créé il y a deux ans, avec Marie-Catherine El Fallah, le cabinet Res publica, dont je vais commencer par vous dire quelques mots.

Le cabinet Res publica

Au cours du dernier quart du XX^e siècle, nous sommes passés d'une approche essentiellement humaine du politique à une approche qui inclut désormais la biosphère. Pour simplifier, jusqu'aux années 1980, la question posée était : « *Comment vivre ensemble ?* » Elle est devenue aujourd'hui : « *Comment vivre ensemble sans détruire la biosphère ?* » Ce petit ajout change tout, car les questions de développement durable ne trouveront de réponse – en dehors de solutions autoritaires qui ne nous intéressent pas – que si chaque citoyen se mobilise et transforme ses comportements. D'où la nécessité d'ajouter à la démocratie représentative traditionnelle une "couche" de démocratie participative : la première suffisait sans doute à répondre à la question « *Comment vivre ensemble ?* », mais à nos yeux, seule la démocratie participative est susceptible de répondre à la nouvelle question posée.

L'objet fondamental de Res publica consiste à développer des moyens permettant d'améliorer les pratiques démocratiques à travers ce que nous appelons le management des parties prenantes. Il s'agit bien des pratiques et non de la démocratie entendue au sens abstrait : l'expérience prouve que ce ne sont pas les principes qui posent problème, mais bien leur mise en œuvre. Nous cherchons à inventer, tester et valider un petit nombre de règles qui pourraient s'appliquer à n'importe quel type de concertation ou de débat public, que ce soit à un niveau local ou plus global, en les adaptant bien sûr à l'objet de la discussion, au terrain sur lequel la concertation se déroule et au public concerné.

La procédure du SAGE

L'expérimentation dont je vais vous parler a eu pour cadre l'élaboration du Schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) du Drac et de la Romanche, bassin qui occupe le tiers sud de l'Isère et connaît des problèmes importants : artificialisation totale de la Romanche et partielle du Drac, problèmes de pollution, etc. De plus, le Drac a été en 1995 le théâtre d'un accident tragique : une institutrice avait emmené des enfants en promenade dans le lit de la rivière ; six d'entre eux ainsi qu'une accompagnatrice sont morts noyés suite à un lâcher d'eau d'un barrage EDF situé en amont. Le débat avait montré que l'accident aurait pu être évité si la rivière n'avait pas été totalement asséchée, car la présence d'eau aurait pu alerter l'institutrice sur le danger.

Le SAGE est une procédure mise en place par la loi sur l'eau de 1992, avec pour objectif d'organiser sur un bassin hydrographique cohérent, c'est-à-dire comprenant un ensemble de cours d'eau convergents, une gestion collective de l'eau qui renforce, si nécessaire, sa quantité, et préserve ou améliore sa qualité. Pour cela, l'ensemble des acteurs utilisateurs de l'eau doivent se mettre d'accord sur des règles qui seront applicables pendant une quinzaine ou une vingtaine d'années et permettront d'éviter les conflits d'usage.

Un SAGE s'élabore de façon très classique : on commence par un diagnostic, on définit une stratégie et on en tire des plans d'actions. Les participants sont réunis au sein d'une Commission locale de l'eau (CLE), composée pour moitié d'élus, pour un quart de représentants des administrations de l'État, et pour le dernier quart d'utilisateurs : industriels et associations de protection de l'environnement, mais aussi associations de consommateurs ou encore de loisirs. Les décisions prises dans le cadre du SAGE s'imposent aux administrations, aussi bien en matière d'urbanisme que d'aménagement du territoire.

La gestion de l'eau est en effet un sujet de préoccupation croissante, y compris pour nos pays développés. En 2000 a été mise en place au niveau européen une directive cadre selon laquelle tous les pays d'Europe devraient disposer en 2015 d'une eau de bonne qualité ; pour les zones qui posent des problèmes particuliers, ce délai est allongé de cinq ans. Cette Directive cadre européenne (DCE) est très fortement inspirée de la politique française en matière d'eau, et en particulier, elle rend obligatoire, de façon encore plus forte que ne le faisait la loi française de 1992, la concertation de l'ensemble des parties prenantes.

En France, un grand débat national a été organisé l'an dernier entre mai et novembre. À cette occasion, l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse a lancé un appel à projet et les responsables du SAGE de Drac et Romanche ont souhaité organiser une conférence de citoyens pour compléter le processus d'élaboration du SAGE.

Les conférences de citoyens

Le principe de la conférence de citoyens, également appelée conférence de consensus, a été inventé par des médecins américains dans les années 1970. Aux États-Unis, en l'absence de sécurité sociale, ce sont des assurances privées qui remboursent les soins, et toutes ne le font pas au même taux, entre autres parce que les médecins n'accomplissaient pas tous les gestes médicaux de la même manière. Ces derniers ont alors organisé des conférences au cours desquelles ils demandaient à des spécialistes des pathologies concernées de les aider à mettre au point des pratiques médicales normalisées, ce qui permettait ensuite de négocier avec les assurances pour qu'elles les remboursent partout au même taux.

Cette idée a été reprise au Danemark pour répondre à la question suivante : « *Comment un homme politique peut-il prendre une décision relative à une décision scientifique ou technique lorsqu'il est confronté à des points de vue d'experts contradictoires ?* » Dans cette nouvelle application de la conférence de consensus, les médecins spécialistes étaient remplacés par des experts des sujets en question et les médecins généralistes par des citoyens ordinaires. Aujourd'hui, le Danemark ne vote plus une seule loi à portée scientifique ou éthique sans avoir organisé au préalable une conférence de consensus, et la qualité des avis rendus par ces conférences est telle que la plupart de ces lois, et en particulier les lois danoises sur la bioéthique, se sont très largement inspirées du contenu de ces avis.

Cette pratique s'est développée surtout dans les pays d'Europe du Nord. En France, seulement trois conférences de consensus ont été organisées au niveau national. La première a été pilotée par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques (OPECST), à la demande de Lionel Jospin, en 1998, et portait sur les OGM. Malheureusement, il s'est avéré après coup que la décision serait prise à Bruxelles et non à Paris, ce qui a limité la portée de l'avis. Une deuxième expérience a été lancée par la Cité des sciences et de l'industrie, sur le thème du changement climatique. Enfin, dernièrement, a eu lieu une conférence sur les boues d'épuration qui a en partie inspiré des textes réglementaires.

La conférence de citoyens que nous avons organisée pour le compte du SAGE Drac-Romanche est une première expérience de conférence territorialisée, c'est-à-dire qui porte sur un espace géographique et non sur un sujet général comme les OGM ou le nucléaire.

Le comité de pilotage

L'organisation d'une conférence de citoyens nécessite la création d'un comité de pilotage, qui doit être distinct du client : une fois que le commanditaire a passé commande et a défini la question posée (en l'occurrence « *Quelle eau voulons-nous pour 2020, et à quelles conditions ?* »), il doit lui remettre les clefs du problème. C'est le comité de pilotage qui sera garant du bon déroulement de l'ensemble du processus.

Ce comité comprend des spécialistes du débat public et des spécialistes de la question traitée. Dans le cas présent, le président du comité de pilotage était Dominique Bourg, qui vient d'écrire avec Daniel Boy un ouvrage intitulé *Conférences de citoyens, mode d'emploi* ; les experts étaient quatre spécialistes de l'eau représentant différentes disciplines.

L'appel d'offre ne prévoyait pas de comité de pilotage. Lorsque j'ai contacté le commanditaire, je lui ai fait remarquer que si c'était la CLE qui choisissait elle-même le programme de formation et les formateurs, elle pourrait être suspectée d'avoir orienté l'avis des citoyens. Les membres de la CLE ont eu un long débat sur cette question, et c'est finalement à cause de cette critique que nous avons gagné l'appel d'offres.

Le panel de citoyens

Le comité de pilotage passe commande à un institut de sondage pour recruter un panel d'une quinzaine à une vingtaine de citoyens ; en l'occurrence, ils étaient dix-huit. L'objectif n'est pas de réunir un échantillon représentatif : il suffit que ce panel soit "non aberrant" par rapport à la population concernée en termes d'âge, de sexe, de niveau d'étude et de catégories socioprofessionnelles. Nous avons veillé à ce que les participants ne soient pas des militants dirigeants d'organisations locales, ce qui aurait pu biaiser leur contribution ; ils pouvaient en revanche être adhérents de diverses associations. Nous avons également écarté les spécialistes de l'eau et les personnes liées professionnellement aux grands acteurs locaux de l'eau, comme EDF.

Voici la liste de ces participants : Stéphanie, 35 ans, assistante commerciale ; Jean, 72 ans, retraité moniteur de ski et plombier ; Laurent, 31 ans, ingénieur du son ; Chantal, 62 ans, retraitée ; François, 44 ans, chef de service (entreprise publique) ; Nathalie, 33 ans, chanteuse ; Gisèle, 50 ans, factrice ; Jocelyn, 28 ans, conseiller commercial ; Nathalie, 43 ans, directrice d'une agence de promotion immobilière ; Thierry, 42 ans, ingénieur en informatique ; Christophe, 40 ans, commercial ; Martine, 42 ans, agent administratif ; Denis, 32 ans, consultant à la recherche d'un emploi ; Édouard, 80 ans, retraité (bâtiment, aménagement....) ; Élisabeth, 38 ans, enseignante ; Charles, 64 ans, marchand de biens ; Frédéric, 26 ans, reprographe ; Frédéric, 32 ans, ingénieur.

La formation

Le processus commence par une session de formation : il ne s'agit pas de rendre les citoyens ordinaires experts de la question traitée, mais de leur expliquer les notions de base qui sont mises en jeu par cette question. Les participants devaient comprendre, par exemple, comment fonctionne le cycle de l'eau, quels sont les types de pollution, la façon de traiter l'eau et de la distribuer, ou encore quelle est l'influence de l'artificialisation d'un lit de rivière sur la quantité et la qualité de l'eau.

Les formateurs devaient présenter des power-points accessibles à un adolescent de quinze ans. Chaque présentation, d'une durée de quarante minutes, était suivie de quarante minutes de débat avec les citoyens. Ceux-ci pouvaient interroger le formateur mais aussi s'interpeller les uns les autres. L'objectif était en effet qu'à la fin du processus ils puissent rédiger l'avis d'un commun accord. Le fil rouge entre les séances était assuré par deux animateurs, Sophie Desvallées et moi.

La formation a duré deux week-ends entiers, à l'issue desquels le comité de pilotage et la CLE se sont réunis pour déterminer, à partir d'un programme de travail défini par les citoyens, une nouvelle liste d'experts. Les citoyens avaient été invités à identifier les questions sur lesquelles ils voulaient continuer de travailler, non plus en situation d'apprenants, mais en situation de débat avec des spécialistes. Ils avaient également indiqué les profils des experts qu'ils souhaitaient rencontrer. La participation de la CLE au choix de ces derniers constituait une variante par rapport au modèle danois, selon lequel le commanditaire ne doit à aucun moment intervenir. Sachant qu'un des objectifs de cette conférence territorialisée était que les citoyens puissent mieux comprendre les enjeux locaux de l'eau, nous avons cependant jugé utile que la CLE nous aide à identifier des experts locaux correspondant aux profils souhaités, par exemple des acteurs directement impliqués dans la gestion des syndicats d'assainissement ou de distribution de l'eau.

L'élaboration de l'avis

Le troisième week-end a été consacré aux débats avec les experts en question, débats souvent très animés car les citoyens n'étaient plus des novices et se montraient désormais capables de poser des questions complexes. Nous les avons d'ailleurs encouragés à pousser leurs interlocuteurs dans leurs retranchements car le passage d'une situation d'apprenant à une situation de débattre n'était pas évident pour tous.

À partir du dimanche après-midi a commencé une longue séance de rédaction de l'avis, qui s'est poursuivie jusqu'à deux heures du matin. Les dix-huit citoyens se retrouvaient seuls avec nous, notre rôle se réduisant à tenir la plume, ou en l'occurrence à effectuer la saisie sur ordinateur : ce sont eux qui ont décidé du plan et formulé les idées. À un moment, dans le groupe de rédaction qui était animé par Sophie Desvallées, l'un d'entre eux a voulu prendre son portable et saisir l'avis. Les autres se sont rapidement rendu compte qu'au lieu de reprendre les phrases et les mots qui avaient été choisis en commun, il utilisait ses propres formules. Le groupe a pris conscience de ce dysfonctionnement et a demandé à Sophie Desvallées de reprendre le clavier.

Voici quelques éléments tirés de l'avis. La conférence de citoyens demande aux élus de faire preuve d'une réelle volonté politique en matière de qualité de l'eau et notamment d'assainissement. En principe, toutes les communes de France auraient dû disposer d'un système d'assainissement opérationnel au 31 décembre 2005. On en est très loin, même si les agences de l'eau subventionnent ces opérations à 80 %, car de très nombreuses communes rurales n'ont pas les moyens de financer les 20 % restants. Lorsqu'il s'agit d'un habitat très dispersé, ce n'est pas très grave, mais lorsqu'on a affaire à une commune de cinq mille habitants située au milieu d'un bassin versant, c'est dramatique, car des pollutions importantes se déversent dans la rivière. La solution consisterait à établir des solidarités financières entre communes, mais les élus n'arrivent pas à se mettre d'accord. Les citoyens les ont rappelés à leurs responsabilités, et ont également interpellé les agences de bassin, qui en principe doivent organiser ces solidarités financières dans la mesure où ce sont elles qui subventionnent ces opérations.

Autre exemple, les citoyens, de façon assez surprenante, se sont dits favorables à une augmentation du prix de l'eau afin de garantir sa qualité. Ils ont également réclamé une "police de l'eau" qui ne soit pas de papier mais effectivement présente sur le terrain.

Publication et prise en compte de l'avis

Le lundi matin avait lieu la conférence de presse. La presse était bien représentée, mais aussi la CLE, dont beaucoup de membres étaient curieux de savoir ce qui allait sortir de ce processus. Lorsqu'ils ont découvert l'avis, ils avaient du mal à croire que le texte n'avait pas été rédigé par un spécialiste, ou alors par nous, les animateurs. Nous avons pris nos précautions et l'ensemble du processus, pendant les trois week-ends, avait été filmé. Les films ont été mis à la disposition de l'Agence de l'eau, afin qu'elle puisse éventuellement visionner les moments où ont été abordées les questions les plus polémiques. De plus, lors de la séance

de travail avec les experts, des observateurs pouvaient entrer librement pour assister au débat. L'ensemble du processus était public et contrôlable.

Actuellement, la CLE est en train d'étudier cet avis, par lequel elle n'est en aucun cas liée. Le seul engagement qui a été pris vis-à-vis des citoyens est d'organiser une réunion avant le mois de juin 2006 pour que les membres de la CLE puissent leur rendre compte de l'utilisation qu'ils auront faite de cet avis, et le cas échéant leur expliquer pourquoi ils n'auraient pas retenu telle ou telle préconisation. Nous estimons en effet que donner la parole, c'est donner sa parole. Les citoyens qui participent à ce genre de processus font un effort considérable pour s'informer et devenir capables de débattre du sujet proposé ; ce travail mérite d'être pris en considération et la preuve de cette considération consiste à leur rendre des comptes sur ce qui en a été fait.

Les règles du débat public

Pour finir, voici les trois règles du débat public que nous avons identifiées pour le moment. La première est la règle de la double non-spécialisation des débats. Le débat ne doit pas être centré sur une seule question simple, mais se fonder sur une approche systémique ; il doit réunir à la fois des spécialistes et des non-spécialistes de la question concernée. J'ai organisé un jour un débat sur les transports publics, et j'avais eu l'intuition qu'il faudrait y faire participer des personnes d'origines très diverses. À côté de la SNCF, des transporteurs privés ou encore des collectivités locales, j'avais donc invité divers responsables associatifs. Alors que le débat ronronnait depuis un moment, la présidente d'une chorale s'est levée : « *Je vais vous raconter mon samedi après-midi : j'ai commencé par conduire mon fils à son club de foot à dix kilomètres de chez moi. Puis j'ai conduit ma fille à son cours de flûte traversière, qui se trouve dans un autre village, et comme d'habitude elle est arrivée avec un quart d'heure de retard. Ensuite, je suis allée faire mes courses à Carrefour, puis je me suis précipitée à la gare pour récupérer mon mari qui revenait de Paris...* » Je peux vous garantir qu'après cette intervention, le débat a complètement changé de nature.

La deuxième règle est celle de la double finalité : le débat doit produire de la connaissance nouvelle, mais il doit aussi être tourné vers l'action. On n'est pas au café du commerce, et il ne s'agit pas de refaire le monde : on discute pour agir.

La troisième règle est celle de l'asymétrie décisionnelle : parmi l'ensemble des parties prenantes, il doit en exister une ou plusieurs qui sont reconnues comme légitimes pour prendre les décisions finales. Le but d'un débat de ce type est en effet de mettre au jour les consensus et les dissensus : quand on parvient à un consensus, c'est parfait ; mais quand on a bien vérifié que les désaccords ne provenaient pas de malentendus et qu'il était impossible que les débatteurs parviennent à un compromis, on se met au moins d'accord sur l'existence d'un dissensus – ce qui est une autre façon de fabriquer du consensus et qui, en général, rassérène beaucoup les gens. Il revient alors à l'acteur qui est légitime pour prendre les décisions de trancher.

Lors d'un débat que nous avons organisé l'an dernier à Fécamp sur la reconfiguration du centre ville, deux cent cinquante personnes ont participé, mais l'arbitrage revenait au conseil municipal, pour une raison très simple : en France, seuls les élus peuvent décider de la dépense publique. C'est cette règle qui permet d'articuler la démocratie participative à la démocratie représentative.

DÉBAT

La motivation des citoyens

Un intervenant : *Comment les citoyens ont-ils été choisis ?*

Gilles-Laurent Rayssac : Pour aboutir aux dix-huit participants finalement retenus, l'institut de sondage a dû en appeler plusieurs centaines. Un premier questionnaire permettait aux opérateurs de vérifier que les personnes étaient prêtes à aller plus loin, puis ils s'assuraient, grâce à un questionnaire d'aptitude, qu'elles correspondaient bien aux différents profils recherchés. Ils demandaient ensuite aux personnes si elles étaient intéressées par cette expérience, qui exigeait d'y consacrer trois week-ends entiers, et les recontactaient deux jours plus tard pour vérifier si, après en avoir parlé à leurs proches, elles étaient toujours d'accord pour participer.

Int. : *Ceux qui ont été recrutés étaient donc particulièrement motivés ?*

Sophie Desvallées : Certains habitaient des villages éloignés : un monsieur de quatre-vingts ans mettait une heure et quart à venir à travers des routes de montagne.

Int. : *Le fait de savoir que l'avis final risquait de ne pas être pris en compte n'était-il pas de nature à les démobiliser ?*

G.-L. R. : La règle était très claire : ils savaient dès le départ qu'il était possible que rien ne soit repris de tout leur travail. C'est un aspect qu'ils ont cependant très vite oublié : ils se sont rapidement sentis investis d'une mission de service public. Lors du premier week-end de formation, certains nous disaient « *C'est dur ! On n'y comprend rien ! Ça va être tout le temps comme ça ?* » Je leur répondais : « *Oui, ce sera même de plus en plus dur, mais vous verrez que vous allez y prendre goût !* » De fait, petit à petit, ils ont assemblé les pièces du puzzle. Pendant le repas, nous lançions négligemment des questions du genre : « *Finalement, qu'avons-nous appris aujourd'hui ?* » L'un avait retenu un point, son voisin un autre. Peu à peu, ils se sont rendu compte qu'ils n'avaient pas tous le même rôle à jouer, mais que chacun apportait son talent particulier.

Parmi eux, il y avait une dame atteinte d'un cancer ; elle nous avait expliqué qu'elle souffrait de la solitude et que participer lui changerait les idées ; nous n'étions pas sûrs de la revoir le deuxième week-end. En réalité, elle a été assidue jusqu'au bout, et même si elle n'a pas beaucoup parlé, elle a apporté au débat des éléments d'humanité qu'on n'aurait pas pu attendre, par exemple, de l'ingénieur en informatique.

S. D. : Au début, plusieurs nous ont dit qu'ils se sentaient responsables de participer à ce débat par rapport à leurs proches ; l'un d'eux, par exemple, discutait beaucoup de ces questions avec son fils. Peu à peu, ils ont commencé aussi à en parler avec leurs collègues. Ils ont constaté que la presse suivait de près ce qui se passait, que de nombreux articles étaient publiés, et que ce qu'ils faisaient était donc important. Certains effectuaient des recherches complémentaires sur internet. À la fin, quand ils étaient interrogés par les journalistes, ils se sentaient manifestement responsables à l'égard de la société civile et non plus seulement de leurs proches.

La légitimité des citoyens et celle des élus

Int. : *Le citoyen lambda va-t-il se reconnaître dans l'avis publié par la conférence ?*

G.-L. R. : Beaucoup d'auteurs ont réfléchi à l'aspect philosophique ou politique de la démocratie participative, et très peu à ses méthodes opérationnelles. Du coup, on est toujours tenté d'évaluer les processus participatifs avec les critères des processus représentatifs : « *Les personnes qui ont participé sont-elles représentatives ?* » La question n'est pas qu'elles soient représentatives, mais qu'elles participent ! Ceux qui sont représentatifs, ce sont les élus.

L'avis de la conférence n'est qu'un des nombreux éléments à partir desquels la CLE va formuler ses propres recommandations. Le SAGE tiendra compte également des nombreuses études d'experts, des points de vue des usagers présents au sein de la CLE, des obligations réglementaires dont les représentants de l'État sont les garants, et bien sûr des choix politiques des élus. L'avis des citoyens n'est qu'une pièce supplémentaire versée au dossier.

Int. : *Comment peut-on être sûr que les élus prennent en fin de compte les décisions les plus conformes à l'intérêt général ? Ils ne tiennent généralement compte que d'un horizon à cinq ou dix ans, et les collectivités locales dépensent souvent beaucoup d'argent à corriger de mauvaises décisions prises par leurs prédécesseurs. Quelle est la légitimité des élus ?*

G.-L. R. : Elle est parfaitement claire : elle commence et s'achève avec leur mandat électoral. Pour ce qui est de la prise en compte de l'intérêt général, la conférence de citoyens présente un double avantage : il s'agit d'un groupe constitué – or la réflexion sur l'intérêt général ne peut être menée que par un collectif – et ce groupe connaît d'avance la date de sa propre dissolution, puisqu'elle coïncide avec la publication de l'avis : il n'est donc pas susceptible de se déterminer en fonction d'une stratégie de survie, comme c'est souvent le cas dans des groupes constitués, qui par définition veulent durer. Ce dernier aspect a été d'ailleurs difficile à vivre pour les membres de la conférence : ils se sont quittés en s'embrassant, la larme à l'œil, et plusieurs sont restés en contact.

Les citoyens de la conférence approchent l'intérêt général parce qu'ils sont placés dans le cadre d'un processus délibératif dans lequel les opinions, en se confrontant au fil des débats, finissent par se transformer en jugements. Mais ce sont bien les élus, dans le cadre de la légitimité que leur confère leur élection, qui fixent l'intérêt général. Simplement, dans la mesure où ils font ces choix à la suite d'un processus de concertation, ils fixent un intérêt général qui n'est pas une abstraction mais une construction sociale qui, de ce fait, tient compte non seulement de la position majoritaire qui est la règle dans le système représentatif, mais aussi des options minoritaires qui ont pu s'exprimer dans le processus participatif.

L'exemple des canons à neige

Int. : *La conférence demande que les canons à neige soient interdits au-dessus de trois mille mètres, que l'usage d'additifs soit proscrit et que des contrôles aient lieu. J'imagine que ce point n'a pas dû être consensuel ?*

G.-L. R. : Le problème des canons à neige a été soulevé au cours d'une séance de formation qui portait sur un tout autre sujet. Les citoyens ont senti qu'il y avait anguille sous roche et ont demandé un complément d'information. Ils ont débattu avec le responsable d'une remontée mécanique et le maire d'une station, et ont effectivement eu du mal à se mettre d'accord sur cette question. L'un d'entre eux, qui avait grandi dans une station, pensait que le groupe était en train de faire fausse route et que les canons à neige ne posaient aucun problème. Il s'est finalement rangé à l'avis du groupe et ils ont adopté une formulation assez forte, sans être radicale. On est d'ailleurs frappé par le sens de la responsabilité que montrent les citoyens dans ce type de débat : ils cherchent constamment à trouver des solutions gagnant-gagnant. Il est probable que la CLE va suivre leur avis, alors même qu'il sera lourd de conséquences : actuellement, toutes les stations de basse altitude sont équipées, et tous les canons à neige envisagés se situent à plus de trois mille mètres d'altitude... Un contrôle plus strict de l'usage éventuel d'adjuvants va également sans doute être mis en place.

Le mystère des pays du nord

Int. : *L'expérience que vous nous avez présentée ressemble à un conte de fée, mais sa réussite me semble exceptionnelle. Elle est liée en particulier à son objet : l'eau est comme un tissu conjonctif qui relie les êtres vivants et la terre, elle relève du sacré et de l'écologie la plus universellement partagée. De plus, même si elle concerne des disciplines très diverses, on en connaît parfaitement les lois ; si vous aviez voulu débattre du nucléaire, la formation aurait pris beaucoup plus de temps. Enfin, comme vous l'avez fait remarquer, les conférences de citoyens ne sont pas fréquentes en France : elles viennent des pays du nord, dont l'aptitude à*

trouver des consensus est assez mystérieuse pour nous. Je crains donc que ce type d'expérience ne soit guère renouvelable.

G.-L. R. : Si l'aptitude au consensus manifestée par les pays du nord nous paraît si mystérieuse, c'est peut-être que nous ne sommes jamais allés voir ce qu'il y avait dans la boîte noire. À partir du moment où vous démontez le mécanisme et où vous appliquez un peu de réflexion méthodologique à ces pratiques, elles perdent tout ce qu'elles ont de mystérieux. Si l'on n'obtient pas les mêmes résultats ici, c'est vraisemblablement parce qu'en général on débat sans méthode, voire on ne débat pas du tout.

J'ai entendu ce matin le président de la République annoncer qu'on allait supprimer un article de loi sur les bienfaits de la colonisation en demandant au conseil constitutionnel d'autoriser le gouvernement à prendre un décret. S'il est évident que cet article était une idiotie, je suis sidéré de constater que tout le monde se réjouit de cette trouvaille, qui va « *permettre d'éviter un débat au Parlement !* » Même l'opposition estime que « *peu importe la méthode, du moment qu'on élimine la question* »...

Int. : *On peut malgré tout s'étonner que ce soient les pays du sud qui aient les premiers inventé la démocratie, et qu'ils soient aujourd'hui les plus réfractaires à mettre en œuvre de vrais dispositifs de concertation. En Hollande, il n'y a pas une seule nouvelle loi du code du travail qui ne soit discutée au préalable entre les syndicats, les citoyens et les entreprises. À Paris, l'association Accomplir a fait la triste expérience qu'en dépit des déclarations d'intention en faveur de la démocratie participative, les élus étaient vraiment réticents et que la mise en œuvre de la concertation devait leur être extorquée quasiment par la force.*

G.-L. R. : Je ne suis pas certain que ce soit vrai pour l'ensemble des pays latins : il y a davantage de débats en Italie et en Espagne qu'en France. Pierre Rosanvallon a analysé de façon détaillée la construction du système démocratique français et montré qu'il s'agissait d'un régime jacobin amendé. L'État, défini comme représentant le peuple, est considéré comme le seul garant de l'intérêt général, qu'il doit préserver face aux intérêts particuliers. Or cette dichotomie est beaucoup moins pertinente aujourd'hui : de nombreux intérêts généraux s'affrontent les uns aux autres, et le système jacobin n'est pas très adapté pour gérer cette situation devenue complexe.

Malheureusement, toutes les élites politiques et administratives françaises continuent à être formées au mythe de l'État garant de l'intérêt général, seul capable de dire le bien et le mal. La plupart ne voient vraiment pas de raison de donner la parole à des citoyens particuliers. Seuls comptent les élus, qui une fois touchés par l'onction du suffrage universel, deviennent apparemment omniscients : beaucoup vous diront par exemple « *que les citoyens ordinaires ne comprennent rien à la politique de l'eau et posent des questions idiotes* », tout en considérant qu'eux-mêmes sont capables de tout comprendre. Pourtant il n'y a pas de grande différence entre les élus et les citoyens, à part le fait que les uns sont passés par les urnes et pas les autres. Seul un changement de génération mais aussi de formation des élites pourra modifier cette attitude.

Choisir la bonne méthode

Int. : *La méthode des conférences de consensus pourrait-elle être appliquée à d'autres expériences ?*

G.-L. R. : Par rapport aux principes danois de la conférence de citoyens, nous avons dérogé sur deux points : le fait que cette conférence était territorialisée, alors que normalement ce sont des débats nationaux qui sont abordés, et le fait que, même si de nombreuses questions se posent au sujet de l'eau, nous n'étions pas en univers d'incertitude totale comme c'est le cas avec des questions sur les OGM ou sur le nucléaire. En l'occurrence, l'expérience a été très positive, mais je ne suis pas sûr que cette méthode puisse s'adapter à tous les cas de figure. C'est justement le travail de Res publica d'essayer d'identifier quels sont les modes de concertation les plus adaptés à chaque contexte.

Int. : *De quelle façon avez-vous travaillé à Fécamp, par exemple ?*

G.-L. R. : Au centre de la ville de Fécamp se trouvent d'anciennes poissonneries dont la dernière a fermé en 1992, d'immenses "délaissés" de la SNCF, dont les trains desservait ces poissonneries, et un hôpital qui vient de fermer pour être reconstruit plus loin. Cela représente au total quatre-vingts hectares. L'équipe municipale avait déjà lancé sur d'autres sujets deux processus de concertation qui avaient mal tourné et nous a demandé ce que nous pourrions lui proposer. Quatre équipes d'urbanistes avaient été sélectionnées, et la ville souhaitait accompagner le cahier des charges traditionnel par un cahier des charges rédigé par les citoyens. Nous avons monté un dispositif sur quatre mois, avec une vingtaine de réunions. La première étape consistait à définir l'objet de la concertation, en l'occurrence la rénovation du centre ville dans le cadre d'un concours d'urbanisme. Nous avons ensuite défini la finalité : donner aux quatre équipes des indications sur ce que souhaitaient les citoyens en termes de grandes fonctionnalités et de valeurs ; il ne s'agissait pas de choisir la couleur des futurs bancs... Puis nous avons établi avec eux un cahier des charges et même défini les critères sur lesquels les propositions des équipes seraient évaluées, ce qui n'était pas prévu au départ.

Lorsque les quatre projets ont été présentés, nous avons demandé que chacun des cent soixante-dix citoyens qui ont participé au processus jusqu'à son terme ne puisse évaluer que deux projets sur les quatre, au cours de séances distinctes, afin de se prononcer réellement d'après les critères retenus et non en comparant les projets. Ce travail de comparaison était réservé au jury du concours, pour lequel nous avons rassemblé les observations faites par les citoyens.

Finalement, le jury n'a pas choisi le projet qui avait la faveur des citoyens : il a sélectionné le projet le plus ambitieux et le plus coûteux, en retirant l'élément qui avait été le plus contesté par les citoyens, à savoir la création d'un ensemble immobilier de quatre étages au cœur du port, destiné à financer l'opération. Reste à trouver un nouvel équilibre économique, sujet sur lequel la municipalité est maintenant en train de travailler.

Le coût de la concertation

Int. : *Il y a longtemps que je suis convaincu de la nécessité d'une concertation avant la prise de décision, ne serait-ce qu'à cause du montant phénoménal des contentieux lorsque les citoyens sont mécontents des décisions autoritaires prises par les pouvoirs publics. Pouvez-vous nous indiquer le coût de l'organisation d'une conférence de citoyens par rapport aux autres procédures de concertation ?*

G.-L. R. : La prestation de Res publica a coûté quarante-trois mille euros hors taxe. Elle incluait l'animation, les frais de déplacement, la recherche des formateurs, la rémunération d'une partie d'entre eux et l'indemnité de six cents euros versée à chaque participant. En principe, celle-ci n'est pas aussi élevée, mais l'effort demandé était particulièrement important : ils devaient consacrer trois week-ends à cette opération sur un mois. Cette concentration dans le temps était liée au fait que l'Agence de l'eau aurait refusé de financer la conférence de citoyens si elle s'était prolongée au-delà du 2 novembre, date officielle de la fin du débat national sur l'eau. Le recrutement des dix-huit citoyens par CSA a coûté sept mille euros. S'y ajoute la location des salles et des cars, ou encore l'organisation des cocktails, qui ont été directement pris en charge par le commanditaire et dont je ne connais pas le montant. À titre indicatif, le coût total de la conférence de consensus sur les OGM s'élevait, à l'époque, à cinq cent mille francs ; aujourd'hui, je pense qu'il serait d'environ cent mille euros.

Cela n'a rien à voir avec les opérations menées par la Commission nationale du débat public (CNDP) : le débat sur la ligne TGV entre Marseille et Nice a dû coûter environ trois millions d'euros, pour l'essentiel en frais de communication : sur ce type de projet, il faut s'adresser à des centaines de milliers, voire à plusieurs millions de personnes. Le principe est également très différent : la conférence de citoyens est un vrai processus de délibération, reposant sur un échange raisonné d'arguments permettant aux participants de se construire un jugement individuel et d'élaborer un jugement collectif. Les grands débats publics relèvent davantage de l'opération de communication et de la logique de consultation. L'expérience prouve que les contributions des citoyens et des associations n'ont qu'une influence marginale

sur le projet final. Malgré tout, ce genre de procédure me paraît indispensable pour éviter ou limiter les réactions violentes comme celles que vous évoquiez.

Int. : *Le seuil d'investissement public à partir duquel une procédure CNDP est obligatoire est de quatre cents millions d'euros, et certains projets dépassent le milliard d'euros. Rapporté à de telles sommes, le coût du débat public reste raisonnable.*

Présentation de l'orateur :

Gilles-Laurent Rayssac : cofondateur de Res publica, société spécialisée dans le management des parties prenantes, l'organisation, l'animation et l'évaluation des processus de concertation et de démocratie participative ; professeur associé à l'université de Caen–Basse-Normandie ; coauteur, avec Dominique Bourg, de *Le développement durable* (coll. Découverte, Gallimard) et avec Christian de la Guéronnière, du *Guide de la concertation locale* (éditions La Lettre du cadre territorial).

Diffusion avril 2006