

Concertation versus contestation : comment en sortir ?

Qu'attend-on du débat public ouvert sur la transition énergétique des prochaines décennies ? Des choix mieux éclairés devant une opinion prise à témoin ? Des décisions confortées par plus de pédagogie et par la prise en considération de l'expertise d'usage des citoyens ? Une garantie que la concertation réduira à l'avenir la contestation ?

Ce débat sera sans aucun doute plus utile que le précédent "débat national sur les énergies", lancé en janvier 2003 par Nicole Fontaine, ministre déléguée à l'industrie. La loi d'orientation sur l'énergie, votée en juin 2004, se bornait à formuler quelques principes fondamentaux.

Le législateur s'était défaussé en envisageant une programmation pluriannuelle des investissements et en se gardant bien de trancher la controverse, née autour d'Edgar Morin, sur le projet de réacteur de type EPR. Qu'à cela ne tienne : en accord avec le gouvernement, EDF maître d'ouvrage élaborait le projet de Flamanville et le soumettait à ... la Commission nationale du débat public.

D'un débat public à l'autre, les prises de décision paraissent pourrir. La commission particulière de la CNDP a mal délibéré des variantes du projet d'EPR, de son insertion dans le site, du respect des coûts et des conditions de sécurité, car l'essentiel des débats s'est focalisé sur l'opportunité de l'équipement et sur les protestations quant à la place occupée par le nucléaire dans la politique énergétique française.

La contestation du projet d'aéroport de Notre Dame des Landes illustre bien aussi le risque encouru en ayant trop laissé dans l'ombre les résultats de la concertation menée par la CNDP en 2002 et 2003, sous l'égide scrupuleuse de Jean Bergougnoux, ancien président d'EDF et de la SNCF, très attentif aux souhaits écologistes.

Au-delà des études menées par les experts et des orientations promises dans les campagnes électorales, un tel débat public n'offre-t-il pas au projet un supplément de légitimité ? Fréquentés par un échantillon réduit, mais représentatif, de la population impliquée, les échanges permettent un partage assez exhaustif de l'information sur le projet et l'argumentation complète des points de vue les plus divers. L'effectif des personnes mobilisées est nettement supérieur à celui des contestataires actuels, en dépit de leur recrutement étendu.

Les facilitateurs, garants du bon déroulement des concertations, ne manquent pas d'avertir tous les publics que les consensus n'existent pas plus que la fourmi de 18 mètres de Robert Desnos. Comment sortir alors du dilemme entre contestation et concertation ?

Dans l'esprit de la Convention d'Aarhus ou de la Charte de l'Environnement, en bonne place dans notre Constitution, nombre de dispositions encouragent, non seulement d'informer, mais aussi de faire discuter le public pour préparer les décisions ayant un impact social ou environnemental important.

Toutefois rien ne prémunit un décideur, même s'il a correctement satisfait aux exigences d'un vrai débat public, face au mécontentement d'une minorité, qui d'ailleurs peut nier l'existence même de la concertation tant qu'elle n'a pas obtenu gain de cause.

Que le pouvoir exécutif, censé être fort dans la V^{ème} République, soit ainsi remis en question révèle les errements et l'affaiblissement de la démocratie représentative.

Celle-ci souffre de deux maux principaux : l'incapacité de clairement décider et l'inaptitude à obtenir de larges soutiens dans la société civile.

Comment s'assurer d'une appropriation collective durable d'un projet ou d'une réforme qu'attend une majorité potentielle?

La mise en œuvre des décisions prend un temps durant lequel évoluent les circonstances avec l'apparition d'une crise et avec un changement politique, les rapports de forces. Se perd aussi l'appétit du compromis pour le vivre ensemble.

Des débats ont paru exemplaires pour rallier les opinions, tel celui de la CNDP sur la ligne à très haute tension entre Bouteville-Carros avant que, plus de 20 ans après, EDF voit l'utilité publique de son projet annulée.

L'échec d'inscrire dans la durée un arbitrage, qui s'est efforcé d'associer les citoyens, met en cause les processus décisionnels et non les démarches de concertation. Celles-ci ne sont pas toujours lancées, ni au bon moment, sur le seuil de la décision, ni surtout au bon niveau, parlementaire plutôt que gouvernemental.

Car, lorsque la discussion porte sur une question économiquement, socialement, écologiquement complexe ou bien sur un problème de société, il s'avère que l'adhésion sociale se délite assez vite pour un projet de loi porté par un ministre ou un gouvernement, trop préoccupés de court terme et de crédibilité.

Par conséquent, pour assurer la qualité pérenne d'un choix important, il devient nécessaire de s'appuyer sur une large majorité de la représentation nationale. On le comprend bien quand le Président de la République considère, comme préalable à la promulgation du droit de vote local des étrangers, d'obtenir la conviction des 3/5^{èmes} des députés et sénateurs.

Une démarche est à retenir pour mieux anticiper l'avenir de l'action publique. Elle consisterait à demander au Parlement de préparer une proposition de loi en associant les citoyens à travers le pays au cours d'une très profonde concertation de 10 à 15 mois.

A l'instar de la CNDP, limitée par la loi aux initiatives de l'exécutif, un COPDP (Comité organisant le débat public pour le compte du Parlement), associé au Conseil Economique, Social et Environnemental. Ce COPDP assurerait la mise à disposition de l'information nécessaire, puis encouragerait des rencontres locales, des assises régionales autour des CRESE et des parlementaires, remis à même de représenter le peuple, et enfin susciterait des auditions devant les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Ces débats publics auraient la vertu de faire que le Parlement s'assure de la maturité d'un processus complexe de décisions, dans la transparence et l'apaisement des passions.

Ainsi, en réécrivant l'histoire, la décision de réaliser l'aéroport de Notre Dame des Landes aurait pu bénéficier d'un débat parallèle "écologie et politique aéroportuaire", éludé par la Commission parlementaire mise en place en juin 2002 à la demande du gouvernement Raffarin afin de différer la décision d'un nouvel aéroport dans le grand bassin parisien, d'ailleurs au prétexte, parmi d'autres, de soulager le trafic aérien à Roissy en développant les aéroports régionaux, notamment de Saint-Exupéry à Lyon et Notre Dame des Landes à Nantes.

N'est-il pas urgent de revigorer une démocratie lisible ? Mis sur la place publique et partagé entre représentation nationale et citoyens, le débat politique doit s'élever. L'expérience du dialogue dans la société est là pour rappeler aux pouvoirs que ce qui se conçoit bien s'énonce clairement.