

quatre dernières années de fonctionnement. Nous avons joué la diversité des présidences, conformément à la loi, et les comptes rendus ont paru corrects.

Aucun des 25 débats n'a suscité un désordre tel qu'il ait dû être interrompu. Les 15 à 35 réunions par débat ont pu se dérouler jusqu'à leur terme. Beaucoup d'entre elles se sont terminées dans une ambiance de dialogue que parfois des débuts très tendus ne laissaient pas présager. Enfin le dispositif s'est révélé robuste, ce qui est peut-être le plus étonnant : des présidents très variés, sans formation particulière mais avec des personnalités marquantes, auront réussi des débats, dont les apports furent aussi riches que diversifiés.

Projet – Qu'attendre d'un débat public ?

Georges Mercadal – C'est un exercice de critique au sens noble du terme, et une critique qui naît de la société. Le débat est d'autant plus heureux que cette critique remonte vers les instances responsables. Il peut être relayé, véhiculé par de multiples instances : parlementaires locaux, élus, sociétés savantes et, au sein de l'administration, le ministère de l'Environnement, voire créer débat au sein même du ministère technique en charge du projet (Industrie, Équipement...). Nous, membres de la Cndp, tendons à penser que le débat est d'autant plus réussi que l'on retrouve dans la décision davantage d'éléments présents dans le compte rendu. D'autres, bien sûr, peuvent porter un autre jugement. En effet, dire qu'un débat est heureux ou malheureux, après décantation, cela signifie que le maître d'ouvrage a appris beaucoup de choses et qu'il a pris sa décision en tenant compte du débat ou au contraire en l'ignorant. Il y a eu des cas où le maître d'ouvrage a dit : « J'ai bien entendu, le projet se poursuit ». Et les associations qui avaient participé au débat n'ont pas été très contentes. Dans d'autres cas, le maître d'ouvrage a dû annuler son projet et c'est lui qui n'était pas très heureux, alors que les associations chantaient victoire. Entre les deux, on trouve toutes les nuances possibles, avec des décisions qui tiennent compte du débat sans pour autant entériner toutes les demandes des associations ou des opposants.

Projet – Cela fait partie de la pluralité voulue par la loi ?

Georges Mercadal – Oui, je pense. C'est la philosophie sous-jacente. Les parlementaires ont voulu mettre en place un processus d'influence sur la sphère décisionnaire sans que le débat public ait lui-même un pouvoir décisionnaire. Il s'agit d'une influence, un aimant qui oriente plus ou moins la limaille mais ne la commande pas. Tel est bien l'essentiel du dispositif : l'organisation par une commission indépendante, garante de l'expression de tous et de l'accès à l'information, et qui n'est pas chargée de donner un avis à la fin du débat. C'est une véritable innovation sociale, qui paraît très adaptée aux lacunes et difficultés de fonctionnement de la démocratie française. Il s'y ajoute bien sûr, mais c'est sans doute une conséquence, un changement de comportement des acteurs, associations et maîtres d'ouvrage appelés à jouer le jeu et qui se prennent au jeu.

Projet – Cela ressemble au processus de « contre-démocratie », pour reprendre le titre du livre de Pierre Rosanvallon ?

Georges Mercadal – En effet. Mais Rosanvallon emploie un autre mot que je préfère : celui de réflexivité. En comparant les démocraties américaine et française, il conclut qu'on ne peut pas dire que les États-Unis sont plus démocratiques que la

France, mais que la démocratie américaine est beaucoup plus réflexive, c'est-à-dire plus à l'écoute et plus capable d'autocritique 2 . À mes yeux, le débat public est un exercice de réflexivité d'autant plus important que la démocratie française en manque. Quand les élus se sont émus de me voir organiser le débat public sur les déchets 3 , j'ai essayé de faire en sorte de le situer comme un exercice de réflexivité sociale en amont de la délibération parlementaire.

Projet – *Est-ce un engagement pour une Commission particulière (Cpdp) d'aller jusqu'au bout du débat ?*

Georges Mercadal – Oui. En tout cas, écouter réellement la critique. La faire sortir d'abord, l'accoucher, aider les gens à parler ou à expliciter leur pensée. La Commission du débat public a la responsabilité de donner la parole à tout le monde, mais surtout de faire en sorte que cette parole soit explicite, prise pour sa valeur (rattachée à ses racines, si elle en a, etc.). Et elle a la responsabilité, après coup, de faire le maximum pour que la parole puisse être entendue. Si une parole particulière est noyée dans une centaine de pages de compte rendu et qu'elle ne fait que deux lignes, elle risque de passer inaperçue.

Projet – *Elle sera entendue si elle est argumentée, contre-argumentée et si elle alimente le débat. Comment la Cndp parvient-elle à s'affirmer comme autorité indépendante sur le terrain ?*

Georges Mercadal – Grâce au comportement des présidents qu'elle a désignés. Un mot d'explication. Nous avons pensé au début qu'il fallait des étiquettes pour manifester l'indépendance. Or, dans beaucoup de cas, la Commission est contestée au début. Je prends l'exemple du premier débat que j'ai présidé à propos d'une ligne électrique entre la France et l'Espagne 4 . J'avais choisi un doyen de faculté d'économie, qui était un expert sur les échanges d'électricité entre pays européens. Le public l'a contesté parce qu'une de ses étudiantes avait fait, quatre ans ou cinq années auparavant, un travail de troisième cycle financé par Edf. Finalement, ce soupçon n'a pas tenu plus de quinze jours/trois semaines. Nous avons convaincu de notre indépendance par notre comportement collectif.

Projet – *Est-ce cela qu'on appelle le tiers garant ?*

Georges Mercadal – Le tiers garant, qui doit écouter et n'a pas à émettre d'avis, est une innovation fondamentale qui me paraît tout à fait accordée à un besoin profond de la société française aujourd'hui. Je tire mon propos de ce que je vous ai dit avant : quatre ans, 25 débats, des gens choisis dans beaucoup de domaines... Les parlementaires ont trouvé la disposition qui convenait. Il y a d'autres procédures : conférence de citoyens, jurys citoyens... Le débat Vral 5 a utilisé une conférence de citoyens comme un apport d'expertise, comme un stimulant pour le débat public et non comme une délibération concurrente. Il est important d'apporter de l'intelligence extérieure. Dans tous les débats que j'ai eu à mener, je me suis préoccupé de trouver des experts. Cet apport est injecté dans le débat et publicisé. Il y puise des idées mais reste un exercice de critique, de réflexivité et non de démocratie directe.

Projet – *Le débat public est-il une spécificité française ?*

Georges Mercadal – La France est une exception, aucun autre pays n'a éprouvé le besoin d'organiser des débats publics dans de telles conditions. Certes, il existe une

parenté avec le dispositif québécois, mais ce n'est qu'une parenté. Des comparaisons internationales seraient utiles pour comprendre pourquoi il a été nécessaire en France d'instituer par la loi un dispositif de tiers garant non engagé et à quelles fonctions présentes dans les autres sociétés occidentales ce dispositif répond. Le débat public est peut-être la forme de réflexivité qui convient à notre tradition et comble ainsi une lacune que l'on vient de pointer.

Chez nous, contrairement au système anglo-saxon, ce qui ne procède pas de la loi n'existe pas complètement, mais je tiens beaucoup à ce que le débat public ne soit pas tiré vers le bas pour devenir une procédure parmi d'autres. C'est pourquoi je me suis opposé à son évaluation. Il ne faut pas « normer » le débat si l'on veut trouver des manières de faire s'exprimer les minorités silencieuses. La démocratie participative est un bel idéal si on arrive à faire participer tout le monde. Or c'est un idéal difficile à atteindre dans la société française, où la « tradition » est plutôt de se placer en marge. Sur ce point, la société anglaise est radicalement différente, comme le remarque Philippe d'Iribarne 6 .

Projet – *Pourrait-on dire que le débat public est un stimulus des élus qui délibèreront après ?*

Georges Mercadal – Il est davantage. Il leur donne à entendre la manière dont les arguments sont avancés, dans un exercice d'intelligence collective. On ne peut pas dire qu'une idée montée au pinacle pendant quatre mois, soit définitivement la bonne idée. Il faut ensuite exercer un jugement. C'est un processus qui améliore la décision publique, la complète et la nourrit.

Je considère le débat comme une critique sociale du projet, la plus exhaustive parce qu'exercée par les populations les plus concernées, mais non comme une évaluation. Celle-ci est du ressort du système représentatif qui doit à la fois prendre la critique en considération et s'en distancier pour préserver son jugement. Dès lors, si les élus représentants des populations intéressées ont toute leur place dans le débat, faut-il que ceux qui sont aussi partie à la décision, les parlementaires et souvent les conseillers régionaux, y prennent part ? S'ils avaient à délibérer à l'issue du débat ne trouveraient-ils pas plus naturellement une position d'écoute qui est celle que demande le public, sans avoir à obérer leur jugement dans une arène qui n'est pas la meilleure pour cela ?

Projet – *Quels sont les problèmes rencontrés par la Cndp ?*

Georges Mercadal – Comme toute institution vivante, elle en rencontre beaucoup. Je n'en rappellerai que deux. Elle s'est heurtée premièrement à une question insoluble : à quel moment situer le débat dans l'histoire du projet ? C'est affaire de cas particuliers et on ne peut énoncer une norme. Il faudrait que le choix du moment résulte d'une discussion préalable entre les responsables et la Commission nationale du débat public pour trouver le bon compromis. Bien des éléments entrent en ligne de compte. Il faut que le projet soit suffisamment avancé pour que le public puisse s'en saisir, il ne faut pas qu'il soit trop avancé parce qu'une situation irréversible serait créée. Là-dessus se greffe la sphère politique, pour laquelle l'annonce du débat public est déjà un geste dont elle peut se servir.

Deuxièmement, les débats ne sont pas tous aussi importants, même si cette notion est difficile à préciser. La commission n'a pas trouvé, de mon point de vue, la bonne

manière de créer une échelle de dispositifs. Je pense que préciser la durée du débat et le nombre de commissaires serait plus indiqué que recourir à la délégation au maître d'ouvrage et à la concertation, comme nous l'avons fait.

Projet – Quelle réforme institutionnelle serait nécessaire dans ce sens ?

— 29

Georges Mercadal – Une réforme qui, dans une certaine mesure, fasse pression sur le système décisionnaire pour qu'il consente à approfondir toutes les idées, y compris les plus naïves apparemment, issues du débat. Le débat doit porter aujourd'hui sur l'opportunité et les caractéristiques. Je proposerais qu'on y ajoute la gouvernance de l'après-débat.

— 30

Le débat est un moment fort. Il doit être précédé d'une préparation, affaire de la Cpdp, et suivi. Inscrire dans la loi l'obligation de débattre de la gouvernance d'après débat, c'est obliger le maître d'ouvrage à concevoir son action dans une interaction durable avec le public. Pour autant, cela en laisse les modalités complètement ouvertes.

— 31

Projet – N'est ce pas laisser trop de pouvoir au maître d'ouvrage ?

— 32

Georges Mercadal – Non, puisqu'on l'oblige à discuter sa proposition avant. Laissons les choses ouvertes à l'élaboration dialectique au lieu de les rigidifier par la norme, d'autant que le monde moderne est de plus en plus complexe et évolue très vite. Toute norme est déclassée le lendemain du jour où elle a été écrite. J'ai une grande confiance dans le processus du tiers garant pour faire aimer la réflexivité aux maîtres d'ouvrage. Je suis persuadé que le public réclamera que l'après-débat soit animé lui aussi par un tiers garant.

— 33

L'inflation de la contre-démocratie provient de la défiance. Pour retrouver la confiance, il s'agit d'en instituer la forme sans « normer » le fond. Telle est bien l'expérience du débat public en France : en quelques textes successifs, dont deux lois, chaque texte construit sur le précédent à la lumière de l'expérience, et en gardant une grande simplicité et une grande souplesse, le parlement est parvenu à mettre au point un cadre de démocratie participative. La Cndp a montré que ce cadre est praticable, qu'il répond largement à la demande sociale et qu'il n'entrave le fonctionnement ni n'enlève de responsabilité à la maîtrise d'ouvrage et à la démocratie représentative.

— 34

Il reste néanmoins à aller plus loin pour parfaire la méthodologie, ce que la Commission devra faire progressivement. Par exemple, améliorer l'influence du débat public dans le sens du développement durable, de la précaution comme nouvelle méthode d'action, et non pas dans le sens du non-développement, voire de la décroissance. Saura-t-on le faire en poursuivant la construction commencée ces dix dernières années, dans la même continuité et avec la même parcimonie de textes ? Voilà un sujet de réflexion pour notre démocratie.

— 35

id="en1" type="1">Compte-rendu de la commission particulière « gestion des déchets radioactifs » :

« Le 12 septembre 2005, lycée agricole de Bar le Duc. Il est 19 h. La salle est pleine, nombreux sont debout. A l'extérieur, des manifestants appellent à refuser le stockage en couche géologique profonde des déchets radioactifs à

vie longue et à signer la pétition pour un référendum (40 000 signatures déjà); certains appellent à refuser de participer au débat.[...] Tension dans la salle, trac à la tribune et dans les premiers rangs où sont regroupés les industriels, décideurs et experts prêts à répondre en direct aux questions. [...] Le public est informé, engagé, en alerte, en colère. Ses questions sont pointues, puissantes et sans tabou. Dans les premières minutes, un homme s'est levé, bousculant l'ordre des prises de parole. Un haut responsable exige un droit immédiat de réponse mais « nul ici, sauf la commission elle-même, n'est légitime à fixer le cadre du débat », rétorque fermement le Président. Alors des personnes restées debout près de la porte en fond de salle, s'avancent et s'assoient. Un espace venait de se construire pour un débat sans entrave ni agressivité, dans le respect des interlocuteurs. Dès ce premier soir, quelques représentations ont sans doute vacillé, vacillement propice au dialogue, sinon à la confiance. [...] L'interpellation adressée avec force par un participant aux décideurs présents : « Comment voulez-vous qu'on vous croie ? » n'a pas quitté les quatre mois du débat.

Extraits du Préambule du compte rendu

Le débat « gestion des déchets radioactifs » en chiffres

3000 personnes ont participé au débat public.

Au total, treize réunions publiques, dont trois journées entières en quatre séquences :

- auditions des publics concernés directement par des installations (Bar-le-Duc, Saint-Dizier, Pont-du-Gard, Cherbourg);
- grands choix scientifiques et techniques (La Villette à Paris);
- démocratie et déchets (Joinville, Caen, Nancy, Marseille);
- synthèse à Marseille, Dunkerque et Lyon.

Le réseau Sortir du nucléaire et le Collectif contre l'enfouissement ont refusé de participer aux réunions publiques mais ont rédigé chacun deux cahiers d'acteurs, dont le premier est joint au dossier du débat.

Georges Mercadal

Georges Mercadal est vice-président de la Commission nationale du débat public (Cndp). Vice-président honoraire du Conseil général des Ponts et Chaussées, il a été délégué général de l'Union des HLM.

Notes

- [1] . Pierre Rosanvallon, *La Contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Seuil, Les livres du nouveau monde, 2006.
Voir aussi *Projet* n°296, pp 89-91.
- [2] . Pierre Rosanvallon, séminaire d'Harvard, 2006.
- [3] . Débat sur les déchets nucléaires présidé par G. Mercadal, de septembre 2005 à janvier 2006, avant la discussion de la loi de 2006. www.debatpublic-dechets-radioactifs.org
- [4] . Débat Renforcement des échanges électriques entre la France et l'Espagne, présidé par Georges Mercadal, de mars 2003 à juillet 2003.
- [5] . Débat public sur la politique des transports dans la vallée du Rhône et sur l'arc languedocien (avril à juillet 2006) : <http://www.debatpublic-transport-vral.org/>
- [6] . Ph. d'Iribarne, « La passion impossible de l'égalité », in *Projet* n° 295, Réformer sans modèle.