

La programmation pluriannuelle de l'énergie : que doit-on attendre du débat public ?

Près de trois ans après la signature de l'Accord de Paris sur le climat et l'adoption de la loi sur la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV), un débat public sur la programmation pluriannuelle de l'énergie s'est ouvert sur l'ensemble du territoire. Cette consultation nationale, qui s'étend du 19 mars au 30 juin 2018, intervient alors que les premiers bilans sur la LTECV soulignent un retard du gouvernement sur ses objectifs, que la question du nucléaire est au cœur des débats sur l'énergie, et que les publics s'interrogent sur la stratégie de l'Etat en matière de transition énergétique. Organisé à la demande du Ministère de la transition écologique et solidaire, le débat public sur la PPE vise à recueillir l'avis des citoyens, de la société civile et des collectivités sur la politique de l'énergie en France, et à débattre sur ce qui pourrait être amélioré dans le cadre d'une programmation prévue pour les périodes 2019-2023 et 2024-2028¹.

La tenue d'un débat public pour l'élaboration d'un plan national ne va pourtant pas de soi ; en outre, il s'agit là de l'un des premiers débats sur une programmation dont le maître d'ouvrage est l'Etat lui-même. Toutefois, dans la mesure où la PPE est susceptible de présenter de forts enjeux socio-économiques et des impacts significatifs sur l'environnement et l'aménagement du territoire, une consultation publique nationale s'avère essentielle.² Mais alors que la programmation énergétique s'est inscrite jusqu'ici dans une logique centralisée et que les enjeux qu'elle implique semblent à bien des égards inaccessibles au grand public, que doit-on attendre de cet « appel à débattre autrement »³ ?

Un débat national pour traiter de problématiques territoriales spécifiques

Une politique énergétique centralisée, des enjeux territoriaux divers.

En France, le secteur de l'énergie est régi pour l'essentiel par une politique nationale pilotée par le gouvernement : le système énergétique est principalement sous le contrôle de l'Etat et d'opérateurs nationaux en situation de monopole. Les moyens déployés dans les collectivités dépendent de décisions gouvernementales, et les réseaux énergétiques sont centralisés. La politique énergétique française doit par ailleurs s'aligner sur les directives de l'Union européenne et sur les accords conclus à l'échelle internationale, comme l'Accord de Paris pour le climat.

¹ MINISTERE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET SOLIDAIRE, 2018. « Dossier du maître d'ouvrage pour le débat public sur la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE 2018) ». Débat public – Programmation pluriannuelle de l'énergie. CNDP.

² CNDP, 2018. « Les objectifs et principes du débat public ». Débat public – Programmation pluriannuelle de l'énergie. CNDP.

³ ARCHIMBAUD, Jacques, 3 avril 2018. « Le débat est bien lancé – Edito du 3 avril », Débat public – Programmation pluriannuelle de l'énergie. CNDP.

Dans le même temps, la politique énergétique est tenue de répondre à une diversité d'enjeux, qui varient selon les réalités territoriales spécifiques. Elle concerne aussi une multitude d'acteurs – agriculteurs, entreprises de l'énergie, collectivités territoriales, citoyens... – dont les intérêts diffèrent en fonction du secteur dont ils relèvent. Enfin, touchant directement au quotidien et à l'environnement des citoyens, l'énergie est un sujet qui mobilise l'opinion et qui suscite des controverses s'inscrivant bien souvent dans des réalités territoriales spécifiques.

Dans ce contexte, comment un débat public mené à l'échelle nationale peut-il contribuer à l'élaboration d'une programmation conciliant dynamiques locales, politiques gouvernementales et orientations internationales ?

La nécessité de laisser place à l'initiative locale...

Pour assurer l'efficacité énergétique et le développement des énergies renouvelables, la PPE doit s'inscrire dans les dynamiques territoriales, laisser place aux acteurs de terrain et s'ancrer dans la démocratie locale⁴. La centralisation du système énergétique semble en effet avoir atteint ses limites, comme l'illustre le retard de la France dans le développement des énergies renouvelables, la difficulté du pays à innover en matière énergétique, et la méfiance grandissante de l'opinion publique à l'égard d'un système électrique reposant encore à 71% sur l'énergie nucléaire.⁵ En outre, les objectifs fixés par la LTECV ne pourront être accomplis que si l'Etat entame un processus de décentralisation en matière énergétique, en transférant davantage de moyens et de compétences aux collectivités et à la société civile, et en impliquant activement les citoyens dans la transition énergétique. Les acteurs locaux sont en effet plus à même de porter efficacement des initiatives adaptées aux réalités territoriales, et il importe donc de les inclure dans la définition des orientations de la PPE et de les intégrer dans la stratégie nationale. Ainsi, le débat public doit permettre à chacun de s'informer, de se positionner en connaissance de cause, et d'identifier son champ d'action dans la transition énergétique.

... Tout en veillant à l'harmonie des programmations établies au niveau territorial

Afin d'assurer la cohérence des programmations établies aux niveaux local et régional, L'Etat doit conserver le rôle de coordinateur de la politique énergétique. Le gouvernement doit se positionner comme le garant d'une stratégie nationale de développement équilibré, co-élaborée avec les différentes parties prenantes de la transition énergétique, et en adéquation

⁴ Collectif de maires, 22 mars 2018. « Anne Hidalgo et Alain Juppé : 'L'efficacité et la transition énergétique dépendant d'abord de l'initiative locale' ». Le Monde Economie.

⁵ TCHERNIA, Jean-François, 26 mars 2018. « L'énergie et l'opinion - Atelier d'information ». Débat public – Programmation pluriannuelle de l'énergie. CNDP.

DIRECT ENERGIE, 22 novembre 2017. « Quel est le mix énergétique en France ? », Comprendre le marché de l'énergie, Direct Energie.

avec les objectifs mondiaux et européens du développement durable. Pour ce faire, l'Etat doit rationaliser les structures de concertation et harmoniser les stratégies territoriales, tout en favorisant l'initiative locale.⁶ Il doit par ailleurs évaluer régulièrement la politique énergétique en vigueur et de rendre compte de son état d'avancement.

Le nucléaire : une énergie controversée demeurant aux mains de l'Etat

Un système centralisé et peu accessible

En impliquant l'ensemble des parties prenantes de la transition énergétique, le débat public reconnaît à chaque acteur un rôle et une responsabilité dans la PPE. Toutefois, certains sujets semblent moins accessibles au public que d'autres, bien qu'ils suscitent l'intérêt de l'opinion. Parmi eux, l'énergie nucléaire. Régie par un système fortement centralisé, institutionnalisé et opaque, l'énergie nucléaire est aux mains de l'Etat et d'entreprises en position de monopole. En outre, elle fait l'objet d'une politique complexe et peu accessible au public : si ce dernier est en mesure d'exprimer un avis général sur des questions telles que la fermeture des centrales nucléaires, il serait bien souvent en incapacité de se prononcer sur une programmation précise.

L'énergie nucléaire, et par extension le mix énergétique, constituent donc un sujet compliqué, et dans le même temps, essentiel à débattre : il en va de la capacité de la France à produire son électricité, du pouvoir d'achat des ménages, des risques encourus par les habitants vivant à proximité des centrales, de la préservation de l'environnement... Autant d'enjeux qui relèvent du quotidien et de la citoyenneté, sur lesquels les Français doivent pouvoir se prononcer.

Un sujet qui mobilise l'opinion, sans pour autant faire l'objet de consultations

Bien que la PPE ne se réduise pas à la question du nucléaire, cette dernière figure en bonne place dans le débat public. L'énergie nucléaire est un sujet controversé, au cœur de la politique et au-devant de la scène médiatique. En outre, la question mobilise l'opinion publique : un sondage mené par l'agence IFOP en 2016⁷ montre que les avis tendent à se polariser, avec d'une part ceux qui souhaitent la fermeture des centrales nucléaires (47%), dénonçant en premier lieu les risques que représentent les déchets pour la planète, et d'autre part ceux qui s'opposent à cette fermeture (53%), invoquant notamment la préservation de l'indépendance énergétique de la France.

⁶ DUVAL, Guillaume, CHARRU, Madeleine, Février 2018. « Comment accélérer la transition énergétique ? – Avis sur la mise en œuvre de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) ». Les avis du CESE. Journal officiel de la République française.

⁷ IFOP, 25 avril 2016. « Les Français et l'énergie nucléaire ». Ifop pour la Conférence #tcherno23.

Malgré l'intérêt que la question du nucléaire suscite, les débats publics sur ce sujet sont rares : si la société civile s'exprime régulièrement à ce sujet, les citoyens n'ont été consulté que deux fois dans le cadre de débats publics, d'abord en 2005 sur la question de la gestion des déchets radioactifs, puis en 2013 sur l'enfouissement de ces déchets – un débat qui d'ailleurs n'a jamais abouti⁸. Pour le reste, jamais un référendum ne s'est tenu sur la question du nucléaire, bien que cette possibilité ait été mentionnée dès 1981, dans le programme électoral du Parti Socialiste représenté alors par François Mitterrand⁹.

Le débat public sur le nucléaire : une partie jouée d'avance ?

Historiquement, citoyens et société civile ont donc été tenus écartés de toute délibération sur la question du nucléaire. C'est du moins l'analyse de l'historienne Sezin Topçu, chargée de recherche CNRS et auteure de *La France nucléaire*, qui évoque en outre un déficit démocratique. Selon elle, les publics ne sont pas consultés sur la question du nucléaire car les opinions émanant des débats pourraient menacer la stratégie gouvernementale.¹⁰ Depuis les années 1980, le nucléaire français a ainsi fait l'objet d'une stratégie de fragmentation du débat, permettant au gouvernement de maintenir l'opinion à distance.

Dans ce cadre, le débat actuel sur la PPE a peut-être comme simple vocation d'informer les publics sur la question de l'énergie nucléaire, à défaut de les consulter véritablement sur une programmation qui semble de toute façon déterminée d'avance. Somme toute, il se pourrait que, faute d'alternative, l'absence de dialogue conduise finalement à une résolution : celle de la sortie progressive du nucléaire.

Un débat public... pour quel niveau de concertation ?

Une campagne d'information et de sensibilisation pour des acteurs mieux renseignés sur les enjeux de la politique énergétique en France

Si les citoyens et les acteurs de la société civile sont voués à être tenus éloignés des décisions relatives au nucléaire, pourquoi les appeler à débattre, et pas simplement à s'informer ? Qu'attend-on vraiment de ce débat public ?

D'abord, il importe de rappeler le débat public sur la PPE ne se résume pas à la question du nucléaire, et que les sujets qui y sont traités sont autrement plus divers. Ensuite, les enjeux du débat outrepassent celui de l'information et de la sensibilisation des publics.

⁸ GARDETTE, Hervé, 12 mars 2018. « Nucléaire : y a-t-il matière à débats ? ». Du grain à moudre. France Culture.

⁹ PARTI SOCIALISTE, Avril 1981. « Programme électoral du Parti socialiste (PS) pour l'élection présidentielle de 1981, intitulé : 110 propositions pour la France ». Vie publique.

¹⁰ TOPCU, Suzin, 2013. *La France nucléaire : l'art de gouverner une technologie contestée*. Seuil. Paris.

GARDETTE, Hervé, 12 mars 2018. « Nucléaire : y a-t-il matière à débats ? ». Du grain à moudre. France Culture.

Bien entendu, informer est nécessaire : pour émettre un avis et apporter un point de vue constructif dans le cadre du débat public, acteurs de la société civile, collectivités territoriales et citoyens ont besoin d'être renseignés en toute transparence sur les enjeux liés à la transition énergétique et sur les orientations nationales. Les collectivités et les acteurs de la société civile, en particulier, doivent être suffisamment informés sur la stratégie adoptée par le gouvernement en matière énergétique pour mettre en place une politique locale et porter des projets répondant à la fois aux dynamiques territoriales et aux recommandations nationales. Il importe donc que le débat public incite l'Etat et les entreprises de l'énergie à s'ouvrir aux autres acteurs de la transition énergétique en leur donnant accès des données fiables sur la question de l'énergie et en leur soumettant leurs hypothèses et leurs stratégies de court, moyen et long-terme.

La sensibilisation des citoyens est par ailleurs primordiale : elle permet non seulement à ces derniers d'adopter un regard critique sur la programmation à mettre en œuvre, mais elle les incite également à devenir des consommateurs responsables, en les amenant à adopter des pratiques plus respectueuses de l'environnement. Somme toute, elle les intègre parmi les acteurs de la transition énergétique.

L'information et la sensibilisation des acteurs constituent donc une étape qui s'inscrit dans le processus du débat public, sans pour autant l'y réduire. En amenant les collectivités territoriales, les acteurs de la société civile et les citoyens à prendre pleinement part dans la transition énergétique, cette étape contribue à garantir la cohérence, l'efficacité et la stabilité de la politique énergétique française à travers les territoires. Elle s'ancre par ailleurs dans une logique de transparence et d'ouverture.

Une consultation nationale : l'occasion pour chacun de se positionner sur la stratégie énergétique nationale

A travers l'information des publics, le débat public constitue pour l'Etat et les entreprises de l'énergie une occasion de justifier et de légitimer des choix stratégiques en termes de politique énergétique. Toutefois, il s'agit aussi pour eux d'un temps d'échange avec les acteurs territoriaux, leur permettant de prendre connaissance des réalités locales auxquelles ils pourraient être confrontés dans la mise en œuvre de leur feuille de route. Le débat public n'est donc pas seulement une campagne d'information et de sensibilisation : il s'agit aussi d'une consultation nationale impliquant l'ensemble des parties prenantes de la transition énergétique.

Dans le cadre du débat public, citoyens, collectivités territoriales et société civile sont donc amenés à exprimer leur point de vue sur la question énergétique et à apporter une expertise locale. Acteurs de proximité, les collectivités et la société civile constituent notamment pour

le gouvernement des leviers d'action, avec qui il importe de coopérer et de négocier pour la mise en œuvre d'une politique énergétique cohérente et efficace. Le débat public doit ainsi permettre à ces acteurs territoriaux d'exposer les problématiques spécifiques auxquelles ils font face, de faire valoir leurs intérêts et leurs convictions, et donc de se positionner sur la question énergétique auprès des décideurs et des opérateurs de l'énergie nationaux.

L'établissement d'un dialogue pour favoriser l'émergence d'une intelligence collective d'une gouvernance énergétique plus transversale

En donnant la parole aux différents acteurs de la transition énergétique, le débat public répond à la nécessité d'établir un dialogue transversal entre l'Etat, les entreprises de l'énergie, les collectivités territoriales, la société civile et les citoyens. Pour qu'elle soit efficace, la programmation doit en effet résulter d'une négociation et d'une coopération de l'ensemble de ses parties prenantes. Le débat public doit donc constituer un temps d'échange et d'écoute, où chacun peut exprimer un point de vue et apporter une expertise, qu'elle soit locale, scientifique ou institutionnelle. En s'inscrivant dans une logique de co-construction, le débat public peut ainsi favoriser l'émergence d'une intelligence collective.

Par ailleurs, le débat public sur la PPE est peut-être l'occasion de renouveler la gouvernance énergétique française, à travers la restauration de relations fondées sur la confiance et la transversalité. Les échanges entre les acteurs territoriaux et le gouvernement pourraient converger vers un processus de décentralisation, qui se traduirait par exemple par la délégation de compétences et de moyens vers les collectivités et les acteurs de terrain. Ces derniers se verraient ainsi reconnaître un rôle d'acteurs de proximité, fondamental dans la transition énergétique. Le débat public pourrait par ailleurs amener les citoyens à reconsidérer leur capacité à participer dans le processus décisionnel et à s'impliquer activement en tant qu'acteurs de la transition énergétique. A travers ce processus de décentralisation, l'Etat deviendrait le garant d'une vision collective, coordonnant la transition énergétique tout en laissant place à l'initiative locale.

Le débat public sur la PPE constitue ainsi une consultation nécessaire, d'abord pour garantir la cohérence entre les orientations prises aux niveaux local et régional et les objectifs fixés au niveau national, et d'autre part pour que chaque acteur puisse s'appropriier la politique énergétique et y trouver sa place. Au-delà d'un temps d'information et d'expression, il pourrait s'agir d'une occasion d'établir un dialogue entre les différents acteurs de la transition énergétique, en vue de réhabiliter la confiance entre eux, de faire émerger une intelligence collective et peut-être même d'établir une gouvernance énergétique plus transversale.

Références

ARCHIMBAUD, Jacques, 3 avril 2018. « Le débat est bien lancé – Edito du 3 avril », Débat public – Programmation pluriannuelle de l'énergie. CNDP. Disponible sur : <https://ppe.debatpublic.fr/> (Consulté le 20/04/2018).

CNDP, 2018. « Les objectifs et principes du débat public ». Débat public – Programmation pluriannuelle de l'énergie. CNDP. Disponible sur : <https://ppe.debatpublic.fr/objectifs-principes-du-debat-public> (Consulté le 25/04/2018).

Collectif de maires, 22 mars 2018. « Anne Hidalgo et Alain Juppé : 'L'efficacité et la transition énergétique dépendant d'abord de l'initiative locale' ». Le Monde Economie. Disponible sur : http://www.lemonde.fr/idees/article/2018/03/22/anne-hidalgo-et-alain-juppe-l-efficacite-et-la-transition-energetique-dependant-d-abord-de-l-initiative-locale_5274869_3232.html (Consulté le 20/04/2018).

COUR DES COMPTES, Mars 2018. « Le soutien aux énergies renouvelables. » Communication à la commission des finances du Sénat. Cour des comptes. Disponible sur : <https://ppe.debatpublic.fr/sites/debat.ppe/files/20180418-rapport-soutien-energies-renouvelables.pdf> (Consulté le 25/04/2018)

DIRECT ENERGIE, 22 novembre 2017. « Quel est le mix énergétique en France ? », Comprendre le marché de l'énergie, Direct Energie. Disponible sur : <https://www.direct-energie.com/particuliers/parlons-energie/dossiers-energie/comprendre-le-marche-de-l-energie/quel-est-le-mix-energetique-en-france> (Consulté le 20/04/2018).

DUVAL, Guillaume, CHARRU, Madeleine, Février 2018. « Comment accélérer la transition énergétique ? – Avis sur la mise en œuvre de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) ». Les avis du CESE. Journal officiel de la République française. Disponible sur : http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2018/2018_04_loi_transition_energetique.pdf (Consulté le 20/04/2018).

GARDETTE, Hervé, 12 mars 2018. « Nucléaire : y a-t-il matière à débats ? ». Du grain à moudre. France Culture. Disponible sur : <https://www.franceculture.fr/emissions/du-grain-a-moudre/du-grain-a-moudre-du-lundi-12-mars-2018> (Consulté le 20/04/2018).

IFOP, 25 avril 2016. « Les Français et l'énergie nucléaire ». Ifop pour la Conférence #tcherno23. Disponible sur : http://www.ifop.com/media/poll/3370-1-study_file.pdf (Consulté le 20/04/2018).

MINISTERE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET SOLIDAIRE, 2018. « Dossier du maître d'ouvrage pour le débat public sur la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE 2018) ». », Débat public – Programmation pluriannuelle de l'énergie. CNDP. Disponible sur : <https://ppe.debatpublic.fr/dossier-du-maitre-douvrage-dmo> (Consulté le 20/04/2018).

PARTI SOCIALISTE, Avril 1981. « Programme électoral du Parti socialiste (PS) pour l'élection présidentielle de 1981, intitulé : 110 propositions pour la France ». Vie publique. Disponible sur : <http://discours.vie-publique.fr/notices/083001601.html> (Consulté le 23/04/2018).

TCHERNIA, Jean-François, 26 mars 2018. « L'énergie et l'opinion - Atelier d'information ». Débat public – Programmation pluriannuelle de l'énergie. CNDP. Disponible sur : <https://ppe.debatpublic.fr/latelier-dinformation-lenergie-lopinion> (Consulté le 20/04/2018).

TOPCU, Suzin, 2013. *La France nucléaire : l'art de gouverner une technologie contestée*. Seuil. Paris.