



HAL
open science

Le débat public sur la PPE

Paul Bourgeois

► **To cite this version:**

Paul Bourgeois. Le débat public sur la PPE: Analyse d'un exercice de démocratie participative appliqué à un plan de programmation national. 2018. hal-01888651

HAL Id: hal-01888651

<https://enpc.hal.science/hal-01888651>

Submitted on 5 Oct 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le débat public sur la PPE

Analyse d'un exercice de démocratie participative appliqué à un plan de programmation national

Mémoire de mission professionnelle pour le master PAPDD, année universitaire 2017-2018.

Pour le compte de la commission nationale du débat public (CNDP).

Paul BOURGEOIS

Encadré par Monsieur Mathieu BRUGIDOU

Cette synthèse porte sur un mécanisme de démocratie participative, le débat public. La première partie constitue un bref état des lieux des différents dispositifs envisagés dans les autres pays, et des difficultés rencontrées. Une deuxième partie est consacrée au thème du débat, à savoir la programmation pluriannuelle de l'énergie et le contexte énergétique actuel. Dans une troisième partie, nous détaillerons les éléments qui sont remontés de ce débat, afin de discuter de l'opportunité d'un débat public portant sur une PPE, et par extension sur un plan national.

Les ordonnances de 2016 ont permis au débat public de se saisir de plans de programmation nationaux. Le débat public sur la PPE était le premier du genre ; un second aura lieu en octobre sur le plan de gestion des déchets radioactifs.

Cet élargissement de son domaine de compétence est une occasion unique pour la CNDP de faire progresser le dialogue entre pouvoir politique et citoyens. Pour cela, elle doit démontrer sa capacité

à organiser et faire remonter de l'information pertinente de ce type de concertation, mais aussi que les décideurs politiques prennent en compte les résultats du débat dans leurs arbitrages.

Nous allons dans la suite faire un retour d'expérience sur le débat public PPE et étudier dans quelle mesure ces objectifs ont pu être remplis.

Le débat public

La démocratie représentative a été identifiée très tôt comme un moyen imparfait d'expression de la volonté populaire. Déjà au XVIIIème siècle, Rousseau la qualifiait de *forme de servitude ponctuée de brefs instants de liberté*. Malgré ce constat, il s'agit du modèle de référence de nos sociétés démocratiques (modèle dit de l'instruction publique pour Callon). Le pouvoir de décision est délégué à deux types d'autorité compétentes, les élus et les savants.

D'après Pierre Lascoumes, nous assistons aujourd'hui à un virage participatif dont l'origine serait due à la crise de confiance entre les citoyens et ses représentants. En réponse à cette problématique, Callon a identifié deux autres modèles permettant d'associer plus étroitement le citoyen aux décisions publiques. L'idée sous-jacente est que le profane peut être source d'un savoir complémentaire à celui du spécialiste ; l'objet de sa participation n'est donc pas seulement d'améliorer

l'acceptabilité sociale d'un projet, mais de l'enrichir par l'ajout d'éléments complémentaires.

Dans cette optique, différents mécanismes de participation ont vu le jour depuis la fin des années 1980. Parmi les plus emblématiques, on notera les mini-publics (nombre restreint de participants, temps long), les concertations et débats publics (nombre important, temps court) ou encore les sondages délibératifs. Dans les concertations menées par la CNDP, ces trois modes de participations coexistent en général.

La commission nationale du débat public

La CNDP a vu le jour en 1995, et fait suite aux lois Bouchardeau (1983), au rapport du préfet Carrère (1992) et de Michel Barnier (1993), qui pointent l'importance de la concertation dans projets d'intérêt général, en particulier les grands projets d'aménagement ayant un impact sur l'environnement.

Depuis, son rôle s'est vu confirmé et renforcé. En 2002, elle devient une autorité administrative indépendante, ce qui lui permet d'assurer sa neutralité et ainsi d'affermir sa légitimité. Dans les années 2010, trois nouvelles ordonnances ont élargi son domaine de compétence et les moyens dont elle dispose. Le statut de garant est créé afin d'augmenter les moyens humains ; elle s'est vu confier une mission d'information lors des consultations locales ; enfin, elle peut désormais se

Notons enfin que si l'objectivité et la neutralité sont les conditions sine qua non de la légitimité des processus participatifs pour les porteurs de projets, elle doit justifier de son impact pour les citoyens. Ainsi, Rosanvallon explique que des outils participatifs de façade peuvent servir de calmant à la crise démocratique que nous traversons, mais risquent de l'accentuer sur le long terme.

saisir des plans de programmation nationaux tels que la PPE ou le PNGMDR.

Les outils du débat public

Les réunions publiques : séances plénières ou tables rondes avec des temps de question auxquelles répondent le maître d'ouvrage.

Les cahiers d'acteurs : Documents de quatre pages rédigés par les parties prenantes du débat.

Les auditions d'expert : Recueil d'avis de spécialistes, pouvant éclairer le public comme la commission.

Le site internet du débat : Moyen d'expression et d'information permettant la plus large ouverture au grand public.

Le débat PPE et ses enjeux

Le débat public sur la PPE s'inscrit dans un contexte particulier. La question du nucléaire, décidée sans consultation au plus haut niveau de l'état il y a cinquante ans, est fortement contestée par une large frange de la population. Par ailleurs, les progrès en termes d'énergies renouvelables et de transition énergétique sont considérés comme largement insuffisants. Un certain pessimisme semble régner, et le capital confiance de l'état et de ses grandes entreprises (EDF notamment) auprès de la population est écorné. Ainsi, le débat public sur la PPE hérite d'une situation délicate, largement envenimée. Un débat réussi pourrait restaurer un peu de confiance et améliorer l'acceptabilité de certains projets importants, comme ceux des éoliennes offshore au large de la Normandie ou de

la pose du compteur Linky ; à l'inverse, une concertation ratée pourrait cristalliser encore un peu plus les oppositions.

Il est notable que la commission a fait un effort majeur d'ouverture, en quadrillant largement le territoire et permettant ainsi d'ouvrir le débat à tous ; des réunions publiques se sont tenues, des auditions d'experts ont été retransmises, et de nombreux cahiers d'acteurs ont été reçus. Sur la forme, l'exercice du débat a été bien mené. Nous analyserons plus en détail dans la troisième partie les éléments de fond susceptibles de remonter et d'éclairer les décisions de la DGEC.

Le contexte énergétique

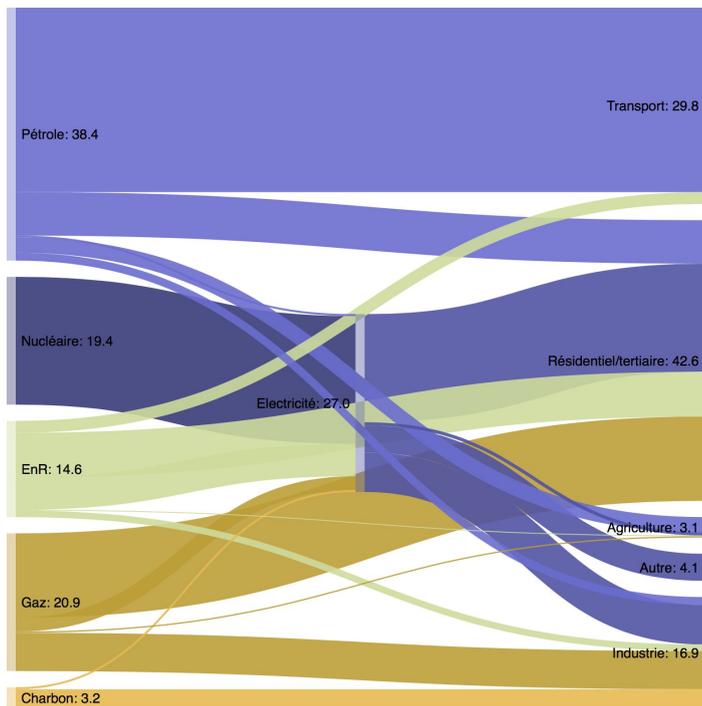


Diagramme de Sankey de production et consommation d'énergie finale en France.

Le présent débat porte sur un plan national, la PPE, qui recoupe des enjeux multiples, d'ordre environnemental, social et économique. La priorité à accorder à chacun de ces objectifs n'est pas claire dans les politiques publiques actuelles, et le débat a tenté d'apporter des éléments de réponse au vu des positions citoyennes.

Comme le montre le diagramme de Sankey ci-dessus, le transport et le résidentiel tertiaire sont les deux secteurs sur lesquels se concentrent dans l'optique de réduire nos émissions de gaz à effet de serre. D'autre part, il est très clair que notre production d'électricité repose sur une base très forte de nucléaire. Les EnR restent encore largement minoritaires. Enfin, les questions de coût, de prix et d'emploi, qui n'apparaissent pas sur le diagramme, sont au cœur des préoccupations des citoyens et compliquent encore l'équation de la transition énergétique.

La question nucléaire

Le nucléaire est la source d'environ 20% de notre énergie, mais pose de forts problèmes d'acceptabilité

sociale et se révèle un sujet extrêmement clivant. S'il s'agit d'un moyen de production neutre en carbone, de base, peu coûteux et assurant une relative indépendance énergétique, il présente des défauts intrinsèques qui sont inacceptables pour la moitié de la population : le risque d'accident d'une part, et la gestion des déchets d'autre part.

Si ces arguments ont été entendus lors du débat, il n'est pas apparu de solution permettant de réconcilier les deux partis.

Les énergies renouvelables

Le débat autour des EnR s'est concentré sur les énergies renouvelables électriques, et principalement sur le solaire photovoltaïque et l'éolien. La question du biogaz est apparue de façon épisodique, en partie sous l'impulsion des gaziers (ENGIE, GRTGaz en particulier). En revanche, le sujet de la biomasse (qui représente plus de 40% de notre production renouvelable à l'heure actuelle) et celui des biocarburants (enjeu majeur du fait de la part du transport dans notre consommation) sont restés tout à fait confidentiels. Cette situation est très dommageable, dans la mesure où ces filières constituent des gisements importants et font face à de larges contraintes potentielles (usage de ressources alimentaires, de la forêt).

Les coûts et l'emploi

Lors des rencontres du débat, nous avons pu percevoir que la question des coûts et de l'emploi était au centre des préoccupations. Les citoyens ne sont pas tous convaincus que la transition énergétique apportera le lot d'emploi promis ; même si c'est le cas, ils sont inquiets de la transition et de l'accompagnement des filières amenées à disparaître ; enfin, les énergies renouvelables ne sont pas nécessairement perçues comme rentables, et leur image a été écornée par le rapport de la cour des comptes sur leur coût jugé trop important

L'opportunité de débattre d'un plan de programmation national

Il est très difficile de juger de l'impact du débat sur les orientations futures de la DGEC lors de la rédaction de la PPE, dans la mesure où les conclusions du débat n'ont pas encore été rendues et que la PPE n'est pas finalisée. Il est encore plus hasardeux d'extrapoler sur l'ensemble des plans de programmation nationaux.

Cependant, certains éléments vont très certainement être communiqués au ministère :

- Rééquilibrer les efforts à porter entre production et consommation. Ne pas négliger l'efficacité énergétique.
- Etablir un échéancier du programme nucléaire en terme de fermeture de centrales âgées et d'ouvertures éventuelles d'EPR.
- Se diriger vers une concertation en continu et construire un récit national autour de la transition énergétique.

L'opportunité d'un débat sur un plan de programmation national se juge à l'aune de son impact sur les décisions du ministère. Ainsi, il est fort possible que l'existence même d'un débat ait pesé sur la rédaction préalable du dossier PPE. Sachant que le texte serait débattu, la DGEC a nécessairement été amenée à se placer du point de vue du citoyen, et à intégrer ce point de vue dans ses orientations.

En revanche, il n'est pas dit que les conclusions que portera la commission seront prises en compte dans la PPE (sans préjuger du texte final). Pour appuyer ses conclusions, la commission aurait pu chercher à élargir encore la communauté du débat, relativement restreinte pour un plan national ; par ailleurs, il aurait fallu veiller de plus près à une exhaustivité accrue des sujets traités, notamment en terme de transport et de chauffage.

Conclusion

Le débat public sur la PPE, premier du genre, s'est tenu dans de bonnes conditions : une large part de la population a pu être consultée, avec plus de 80 réunions publiques dans toute la France ; des moyens variés d'information et d'expression étaient mis à disposition du public ; le G400 enfin a été une grande expérience de démocratie participative. Cependant, si les valeurs d'indépendance et de neutralité de la commission ne sauraient lui être contestées, elle pourrait réfléchir à la façon de peser plus fortement sur les projets débattus. Pour cela,

deux pistes mériteraient d'être explorées : tout d'abord, faire un effort de communication intensif afin de sensibiliser une large part de la population aux enjeux de débat public. D'autre part, s'adjoindre un pôle technique capable d'une expertise contradictoire à priori, et qui pourrait réorienter le débat en cours si certains thèmes manquent d'être abordés, par exemple en s'adjoignant le concours de l'autorité environnementale.

Bibliographie

- [1] Christophe Bonneuil, Pierre-Benoit Joly, *Sciences, Techniques et société*, juin 2013.
- [2] MTES, *Dossier du maître d'ouvrage pour le débat public sur la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE 2018)*, mars 2018.
- [3] Guillaume Duval, Madeleine Charru, CESE, *Comment accélérer la transition énergétique ? Avis sur la mise en œuvre de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV)*, février 2018.