

BILAN DE LA PRÉSIDENTE



Débat public sur la programmation pluriannuelle de l'énergie du 19 mars au 30 juin 2018

DESRIPTIF DU PROJET

La programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) est un outil de pilotage de la politique énergétique qui couvre deux périodes successives (2019-2023 et 2024-2028). Créée par la loi de transition énergétique pour la croissance verte (TECV) en 2015, elle traduit les orientations et priorités d'action des pouvoirs publics pour la gestion de l'ensemble des formes d'énergie sur le territoire métropolitain continental. Les nouvelles dispositions légales issues de l'ordonnance du 3 août 2016 prévoient que la Cndp soit saisie des plans ou programmes soumis à évaluation environnementale, dont la PPE. Le Ministère de la Transition écologique et solidaire a donc saisi la Cndp le 10 août 2017 pour l'organisation de ce débat public.



CHIFFRES DU DÉBAT Une mobilisation productive

Ce premier débat public sur un outil de programmation nationale a relativement bien mobilisé. Les citoyens qui ont manifesté le souhait depuis plusieurs années d'un débat général sur la politique énergétique se sont engagés. Alors que la société était déshabituée à débattre de ce thème que les acteurs classiques se sont appropriés, ce fut un grand mérite de partager le sujet, la donnée et les interrogations auprès du grand public.

8 000 personnes ont participé aux 86 réunions publiques, 193 cahiers d'acteurs, 666 questions et 561 avis ont été déposés. Il serait trompeur de comparer ces données aux chiffres des autres débats publics menés par la Cndp depuis 1997. En effet le débat public sur la PPE est un débat public à échelle nationale donc difficilement comparable aux autres débats publics territoriaux portant sur des projets localisés bien spécifiques. En revanche, ces données prennent toute leur ampleur si l'on considère deux aspects majeurs du débat : la durée très courte (trois mois et demi) de temps du débat et l'insuffisance des moyens financiers qui lui ont été alloués.

Compte tenu du fait qu'il s'agit d'un débat public à échelle nationale, sur des enjeux stratégiques ayant un impact dans de nombreux domaines, 103 jours de débat est un temps très court. La Cndp (Commission particulière du débat public) a cependant réussi à mettre en place dans cet espace de temps très réduit 86 réunions publiques, ainsi qu'un exercice inédit de démocratie délibérative réunissant 400 citoyens tirés au sort. Elle a par ailleurs mobilisé un nombre important d'acteurs organisés (193 cahiers d'acteurs présentant des positions structurées et argumentées).

L'insuffisance des moyens a eu un impact important sur les outils de mobilisation et la capacité à installer le débat dans la sphère publique à l'échelle nationale.

Malgré ces deux limites majeures, les chiffres montrent que le débat public mené par la Cndp a rempli son objectif, à savoir « activer la critique sociale ». Par ailleurs, si la mobilisation fut souvent le fait des acteurs traditionnels qui préemptent depuis des années la concertation sur l'énergie, arguant de sa grande technicité, la Cndp a su innover pour recueillir la parole du grand public. Elle y a plutôt réussi, constatant à cette occasion les écarts entre experts et citoyens, écarts qui ne sont pas propres à ce débat. Au final, ce débat mobilisateur, restera un débat « productif » grâce à la qualité de son déroulement et de ses contributions.

BILAN DE L'ORGANISATION DU DÉBAT

PHASE PRÉPARATOIRE

Qu'attend le véritable maître d'ouvrage de ce débat public ?

La phase préparatoire fut une phase exploratoire sur la détermination d'une nouvelle méthode de débat public pour les plans ou programmes nationaux. Trois éléments ont pesé de manière considérable sur l'organisation du débat :

- le dossier du maître d'ouvrage (DMO) n'a pas de « colonne vertébrale » ; il ne présente aucune hiérarchie des priorités, ni d'objectif de mix-énergétique et ne retient que deux scénarios électriques ;
- la maîtrise d'ouvrage, complexe et difficilement identifiable, n'a pas précisé clairement ses attentes à l'égard du débat public, à l'exception de quelques questions qui ne font pas une stratégie, ni la manière dont il prendrait en compte ses conclusions ;
- les moyens alloués au débat étaient insuffisants et le maître d'ouvrage a manifestement sous-estimé l'engagement requis par cet exercice.

Un DMO peu appropriable par le public

La préparation du DMO n'a pas été facile faute de vision claire des objectifs du débat public pour les décideurs. La PPE est pensée par la DGEC comme un document technique, alors que le grand public appréhende cet outil de programmation comme porteur de valeurs politiques. Lors de ce débat, le grand public aspirait à débattre d'enjeux sur lesquels l'énergie a un impact considérable (logement, mobilité, système productif, etc.). Or, la PPE est pensée distinctement de ces différentes stratégies. Comme le souligne la Cpdp dans son compte rendu, beaucoup de démarches éparpillées ont précédé la PPE (États généraux de l'alimentation, stratégie nationale bas carbone, assises de la mobilité...) mais ces démarches manquent de coordination et n'ont pas fait émerger

de vision stratégique qui engloberait ces réflexions préalables.

Une maîtrise d'ouvrage complexe et difficilement identifiable

Avant de développer, nous tenons à préciser que la DGEC fut un maître d'ouvrage diligent mais dans la limite de ses moyens et de ses responsabilités. Après une phase inévitable de découverte du principe du débat public, la DGEC a fait au mieux pour y contribuer. Nous ne saurions lui tenir grief de l'insuffisance des moyens, de l'imprécision de ses attentes ou du caractère évasif de certaines réponses. Le véritable maître d'ouvrage de la stratégie énergétique est le Gouvernement. Les limites de ce débat public tiennent à l'imprécision des attentes du véritable maître d'ouvrage et de la difficulté d'identifier le décideur.

Nous ne pouvons utilement engager des débats publics que si le maître d'ouvrage est explicite quant à ses attentes. Les questions posées doivent être claires. Les conditions de prise en compte du débat doivent être déterminées précisément. Ce ne fut pas le cas de ce débat public et nous en tirons les enseignements. À défaut, la profusion de sujets soumis à la participation risque de se traduire par une prise en compte évasive de la parole publique, et donc de discréditer le principe même de débat public.

Un manque de moyens

Faute de moyens, il n'était pas possible d'utiliser les outils traditionnels de la Cndp pour aller chercher le public. Pour pallier ces contraintes budgétaires, la Cpdp a retenu le principe de labellisation. Elle a labellisé

10 AOÛT 2017

Saisine de la Cndp par la DGEC, maître d'ouvrage de la PPE.

6 SEPTEMBRE 2017

Décision d'organiser un débat public et d'en confier l'animation à une commission particulière

4 OCTOBRE 2017

Désignation des membres de la Cpdp et de son président Jacques Archimbaud

« débat public PPE » des réunions initiées par des acteurs locaux (Parlementaires, collectivités, syndicats, associations, etc.) respectant une série de critères (Charte du débat). Une partie de la Cdpd était présente autant que possible à chaque réunion. Cette méthode a permis l'organisation de 86 rencontres, même si elle n'est pas exempte de critiques. Les organisateurs locaux ont tendance à ne mobiliser que leurs réseaux, à fermer les portes des salles et limiter les sujets. Néanmoins, la multiplication des rencontres a permis d'assurer l'exhaustivité des publics et des positions. Nous avons ainsi pu toucher le plus grand nombre. Sans doute faudra-t-il améliorer encore l'expérience en impliquant

nos garants locaux pour veiller à la plus grande impartialité de ces réunions et au respect des principes de la charte du débat. Démultiplier les démarches sur le terrain en identifiant des prescripteurs du débat public, nous permet de répondre à la demande sociale de territorialisation. Nous devons comme la plupart des grandes organisations combiner une démarche ascendante et une démarche descendante de débat public.

La pénurie de moyens et d'orientations stratégiques du maître d'ouvrage a poussé néanmoins la Cdpd à faire preuve d'une grande créativité et adaptabilité.

DÉROULEMENT DU DÉBAT

Une méthode qui ose pour faire de la place à tous les publics

La combinaison des méthodes utilisées pour ce débat public PPE a garanti l'expression d'une cartographie complète des arguments. Si certains outils peuvent être critiqués isolément, ils ont été collectivement efficaces.

Le recours à un questionnaire n'est pas une pratique soutenue par la Cndp. Notre objectif est de cartographier les arguments, pas de quantifier les opinions. De plus, les questionnaires ne sont jamais exempts de biais quant au choix des sujets et à la formulation des questions. Néanmoins, cet outil fut particulièrement efficace et complémentaire du G400. Le poids des experts et des groupes constitués dominant le débat énergétique, le risque était important de limiter la cartographie des arguments à ceux des acteurs constitués. C'est pourquoi la Cdpd a décidé d'expérimenter une version hybride du « sondage délibératif », baptisé le « G400 énergie ». Dans son principe du tirage au sort à grande échelle, d'information approfondie et de délibération,

cet outil s'est révélé particulièrement pertinent pour faire émerger des tensions et tendances au sein de la société dans un débat public à échelle nationale.

Le débat public a été mobilisateur, riche d'enseignement et peu conflictuel. Il était craint que la question nucléaire préempte la critique. Ce ne fut pas le cas. La palette des sujets abordés, généralement avec le plus grand respect des opinions divergentes, a été extrêmement large.

Une participation équilibrée du point de vue des acteurs

Il est particulièrement notable qu'au-delà des acteurs traditionnels, les collectivités se soient fortement mobilisées pour organiser des réunions publiques. Les parlementaires ont toujours demandé à être plus associés à la politique énergétique. Aussi, leur mobilisation était-elle attendue. L'implication forte des collectivités, particulièrement des villes et métropoles, est plus nouvelle. Elles ont témoigné d'une volonté d'être un acteur reconnu de ce débat, et de territorialiser la question de l'énergie.

5 MARS 2018

La Cndp estime que le DMO permet l'ouverture du débat

19 MARS -
30 JUIN 2018

Débat public

30 AOÛT 2018

Publication du compte rendu de la Cdpd et du bilan de la présidente de la Cndp

La mobilisation de la parole citoyenne et des collectivités a permis d'équilibrer le débat, et de réorienter les problématiques portées par les acteurs traditionnels qui ont fortement contribué au débat. Sur un plan purement technique, alors que le DMO et les acteurs traditionnels ont privilégié les enjeux d'offre énergétique et plus spécifiquement d'électricité, le grand public a élargi le débat à la demande d'énergie et au « mix-énergétique ». À ce sujet, il y a un écart important dans le contenu entre les éléments numériques du débat en ligne (avis, questions, cahiers d'acteurs, mobilisation des pro-nucléaires sur le site, etc.) et ce qui a été exprimé dans les rencontres en présentiel. La focalisation sur le mix électrique y fut bien moindre, et les thématiques abordées beaucoup plus diversifiées.

En termes de participation, les différents acteurs ont montré des postures et des attentes différentes. La critique en illégitimité des « non-sachants » est traditionnelle et l'argument de l'autorité scientifique est très présent dans le débat énergétique. Il est plus instructif de constater la tension entre l'approche « technique » des acteurs traditionnels et l'approche « politique » du grand public. Les collectivités, le grand public comme les associations souhaitent débattre de l'énergie comme choix politique impliquant des valeurs, et ayant des conséquences sur les modes de vie, l'aménagement du territoire ou encore le système d'emploi.

Les principes du débat public à l'épreuve

En conclusion, deux aspects problématiques méritent d'être soulignés : l'absence de la maîtrise d'ouvrage aux réunions publiques et le non-respect du temps du débat. Nous comprenons la situation difficile de la DGEC qui ne lui permettait pas d'être présente à toutes les réunions publiques. Il aurait cependant été intéressant

que les représentants de l'État locaux soient habilités à s'exprimer sur des sujets techniques pendant ces réunions sans engager les décisions futures, et qu'ils puissent témoigner par leur présence du respect de la parole publique. En aucun cas, nous ne pouvons soutenir la théorisation de la non-présence du maître d'ouvrage aux rencontres en présentiel.

Le deuxième point est particulièrement problématique. Il aurait pourtant été opportun (et pas si difficile) de s'abstenir pendant 103 jours d'intervenir sur les questions de méthanisation (mars), de photovoltaïque, de rénovation des logements (avril) ou encore d'hydrogène (juin). Le principe de s'abstenir de toute décision pendant le temps d'écoute du débat public est un principe de crédibilité politique et de confiance. Le temps du débat est un temps d'écoute, de construction des systèmes argumentatifs. La participation n'est pas la co-décision mais un éclairage de la décision publique. Le minimum de respect à l'égard du grand public est bien d'écouter avant de décider. À défaut, nos concitoyens considèrent que la participation est un leurre pour cautionner des décisions déjà prises. Or, nous avons constaté par le passé, par exemple lors du débat sur les nanotechnologies en 2009, que ceci attise la conflictualité des positions.

Nous pouvons cependant conclure que ce débat fut réussi car constructif dans l'expression des arguments et la cartographie des opinions. L'élargissement du périmètre de la discussion, la reformulation du sujet, l'émergence d'une vision plus globale ont marqué ce débat. Le grand public s'est réapproprié un thème monopolisé par des acteurs traditionnels. Et son caractère pacifié montre une certaine évolution du rapport de notre pays à la politique énergétique.

DÉLAI DE 3 MOIS
JUSQU'AU
30 NOVEMBRE 2018

Échéance pour la décision
du maître d'ouvrage

AVANT LE
31 DÉCEMBRE 2018

Publication de la PPE
(version définitive) par la DGEC

LES RÉSULTATS DU DÉBAT PUBLIC

SYNTHÈSE DES ARGUMENTS

Le compte rendu de la Cpdp témoigne de la richesse des débats et arguments. Il serait réducteur de prétendre en faire ici la synthèse. Aussi ce bilan se concentre-t-il sur quelques arguments saillants.

Premier constat fondamental : les contributions climato-sceptiques ont peu été exprimées lors de ce débat public. Il n'est pas certain que c'eût été le cas il y a quelques années. La conséquence est la formation d'un consensus sur l'objectif de lutte contre les changements climatiques par la baisse de consommation des énergies fossiles. En ce sens, la nécessité de la transition énergétique n'est pas remise en cause dans notre pays, ce qui ne signifie évidemment pas que la loi de transition énergétique pour la croissance verte ne soit pas contestée, tout particulièrement sur ces objectifs de réduction de la part de l'énergie nucléaire.

Deuxième constat, le débat public n'a pas échappé aux controverses traditionnelles : maîtrise de l'énergie versus décarbonation de l'énergie, coût des énergies renouvelables versus coût de l'énergie nucléaire, intermittence des énergies renouvelables versus risques liés à l'énergie nucléaire, économies d'énergie ou amélioration de l'intensité énergétique. Enfin, il est également classique que le grand public juge les politiques menées insuffisantes, les dispositifs incompréhensibles et les résultats peu visibles. Une telle critique n'est pas propre à la politique énergétique. La question nucléaire continue de cliver fortement le pays. Malgré la permanence de ces controverses classiques, des interrogations nouvelles ont émergé.

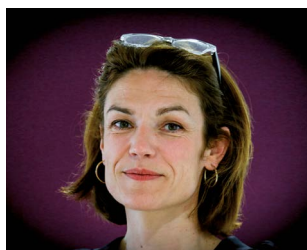
Un débat marqué par des attentes très fortes

Nous souhaitons relever trois attentes qui ont émergé grâce à ce débat public et interrogent la future PPE.

En premier lieu, l'exigence de stabilité, de cohérence et de continuité des politiques publiques pour mener à bien la transition énergétique. Le public ne s'est pas exprimé en faveur d'une rupture mais d'un approfondissement. L'enjeu central est, par conséquent, de rendre compte des résultats en créant un consensus autour des données et de l'évaluation. La politique énergétique reste au terme de ce débat le règne de la suspicion. Le débat a montré une aspiration forte à plus de neutralité et d'expertise scientifique dans les outils d'observation, d'indépendance dans l'évaluation de la mise en œuvre de la PPE et d'intégration de la dimension européenne.

En deuxième lieu, une forte attente de territorialisation. Le grand public aspire à plus de participation face à des projets qui « tombent d'en haut » et à une clarification des responsabilités. Cette aspiration a rejoint pendant le débat les initiatives de collectivités territoriales particulièrement présentes et innovantes. Les choix de politique énergétique devront manifestement clarifier sa gouvernance, et répondre à cette aspiration de territorialisation et de responsabilisation des collectivités territoriales.

En troisième lieu, si nous devons mettre en exergue un enseignement majeur de ce débat public, sans doute serait-il l'exigence de justice sociale. L'opinion exprimée par le grand public est un sentiment d'injustice de la politique énergétique particulièrement marqué pour la fiscalité environnementale. Les « gros pollueurs » ne sont pas taxés. La taxation est injuste puisqu'elle n'est pas proportionnelle à la consommation. La transition énergétique n'est « accessible qu'aux bobos ». Les créations d'emploi ne sont pas visibles. La juste répartition des coûts de la transition énergétique est manifestement le préalable à l'acceptabilité des choix politiques pour une grande partie de la population qui s'est exprimée. Ce qui confirme la dimension fortement politique de ce sujet.



Chantal Jouanno
Présidente de la Cndp

LE RÔLE DE LA CNDP

La Cndp est une autorité administrative indépendante, créée en 1995, pour veiller au respect des droits à l'information et à la participation du public au processus d'élaboration des projets, plans et programmes qui ont un impact sur l'environnement et présentent de forts enjeux socio-économiques. La Cndp ne prend pas position sur l'opportunité du projet, plan ou programme mais éclaire le décideur sur ses conditions de faisabilité. Instance collégiale de 25 membres (élus, magistrats, représentants de la société civile organisée) sa diversité est une garantie d'indépendance et d'impartialité. Les valeurs de la Cndp sont l'indépendance, la neutralité, la transparence, l'égalité de traitement des opinions et l'exigence d'argumentation.

ENSEIGNEMENTS CLÉS DE CE DÉBAT

Ce débat témoigne de la nécessité d'une réflexion sur les objectifs attendus des débats publics nationaux. Cette réflexion doit être conduite avec l'État et les pouvoirs politiques puisque la loi multiplie les exigences d'organisation de débats publics nationaux. Le coût financier de cette procédure spécifique ne doit pas être sous-estimé. Un débat public ne se résume pas à un questionnaire en ligne, ni à quelques réunions publiques, outils insuffisants pour installer une véritable dynamique de débat public basée sur l'échange d'arguments. Si nous voulons utilement éclairer les décideurs, il est préférable de mieux coordonner et articuler le nombre de débats publics à l'échelle nationale. Par ailleurs, pour garantir l'efficacité de cette procédure, nous demandons également que les véritables maîtres d'ouvrage s'impliquent clairement en précisant leurs attentes, leurs questionnements, et la manière dont ils prendront en compte la parole des citoyens. Cette clarification préalable est particulièrement nécessaire pour les débats nationaux.

De manière générale, un débat public a une forte capacité à élargir le sujet posé et à l'interroger dans sa dimension plus politique que technique. Quelle que soit la technicité, aucun sujet ne saurait donc être réservé aux « sachants ». Ce débat a confirmé ces constats en démontrant l'appétit de nos concitoyens pour débattre de sujets nationaux et de grandes orientations, a priori techniques ou considérés comme tels. En ce sens, à l'occasion de ce débat, les décideurs politiques auraient dû arbitrer : soit nous débattons d'un outil technique de programmation, ce qui implique que tous les scénarios soient mis au débat même ceux jugés « irréalistes » ; soit nous débattons des orientations politiques en interrogeant l'opportunité des choix ce qui implique que tous puissent être questionnés. D'autant plus que nous avons clairement mesuré dans ce débat le hiatus entre les problématiques portées par les acteurs traditionnels et celles portées par le grand public. La Cpdp a particulièrement été vigilante quant à la correcte information du public, afin de réduire l'existence de ce hiatus. L'éclairage pour le décideur est, dans tous les cas, fondamentalement politique.

Les spécificités du sujet et les difficultés d'organisation du débat public ont exigé une grande créativité quant à la méthode. Par exemple, puisque la « suspicion règne » dans le domaine de l'énergie, la création d'un « comité de la donnée » pour garantir au mieux l'objectivité des données fut particulièrement pertinente compte tenu des controverses incessantes sur la fiabilité des « chiffres de l'énergie ».

La rédaction d'un avis préalable du Conseil Économique Social et Environnemental (CESE) fut un outil riche, permettant d'identifier des controverses et argumentations portées par la société civile organisée. Par ailleurs, au-delà de nos outils traditionnels, nous devons repenser la territorialisation du débat public, sa démultiplication au plus près des territoires dès lors que les collectivités, particulièrement les Régions et les Intercommunalités, sont devenues des acteurs majeurs dans la mise en œuvre de ces outils nationaux de programmation. Il nous appartient donc d'identifier des prescripteurs labellisés du débat public sur les territoires, et de confier une nouvelle responsabilité à nos garants. Enfin, comme le suggère la Cpdp nous organiserons une évaluation du G400. La délibération de personnes tirées au sort fut particulièrement instructive et riche pour le débat public.

Deux événements hautement symboliques ont fortement contribué à la crédibilité et la réussite de ce débat public : l'accueil par le Président de l'Assemblée nationale des 400 habitants tirés au sort (G400) et la présence du Ministre d'État pendant la réunion de conclusion au Conseil Économique Social et Environnemental. Le Président de l'Assemblée nationale et le Ministre d'État ont ainsi symboliquement témoigné de leur respect de la parole citoyenne et de leur attachement à la participation. Cela montre une fois de plus la nécessité d'identifier un décideur clair et unique qui s'engage à respecter le temps du débat et à prendre en compte les résultats de la démarche.

Consultez le compte rendu du débat public et les archives du débat sur le site de la Cndp

Directrice de publication : Chantal Jouanno

Mise en page : Euro2C

Impression : Euro2C

Crédits photographiques : Vernier/JBV NEWS,

Production Perig - lvn1 - Fotolia.com



244 boulevard Saint-Germain

75007 Paris - France

T +33 (0)1 44 49 85 60

contact@debatpublic.fr

UNE ÉQUIPE À VOTRE ÉCOUTE

Retrouvez-nous sur : www.debatpublic.fr

Suivez-nous sur :