

Nucléaire et renouvelables : le débat public est-il propice à leur acceptabilité ?

Par Chantal JOUANNO

Ancienne ministre

Imposer les projets de la transition énergétique au nom de l'impératif de l'urgence climatique serait un suicide démocratique, tant les enjeux de cette transition sont immenses. Ce serait ignorer notre histoire. La participation du public aux décisions impactant l'environnement est une conquête citoyenne qui est devenue la norme internationale et constitutionnelle de l'approfondissement démocratique. Pour autant, le débat public n'est pas l'outil de l'acceptabilité, il est seulement l'outil d'identification des conditions de faisabilité d'un projet. L'enjeu est d'autant plus important que le nucléaire a une histoire conflictuelle et que les énergies renouvelables emportent des enjeux nouveaux d'occupation de l'espace. Pour qu'un projet soit acceptable, encore faut-il que les décideurs écoutent avec sincérité la parole du public et qu'ils en traduisent les enseignements. L'efficacité d'un débat public tient moins à sa méthode qu'à l'adhésion des décideurs aux fondamentaux de la démocratie participative.

La transition énergétique qui s'impose à nos sociétés se pose dans des termes nouveaux et dépasse la controverse technique ou économique pour interroger la démocratie

Cette transition est d'une ampleur peu appréhendée. Le sujet est bien plus vaste qu'une interrogation économique et technique. Le débat public sur la programmation pluriannuelle de l'énergie en 2018 avait clairement souligné dans ses conclusions que la transition énergétique était considérée comme une injustice sociale¹ et ². Nous avons alerté le gouvernement sur les risques de jacquerie fiscale, bien avant l'apparition du mouvement des Gilets jaunes. Ce sentiment d'injustice et sa réalité ont nourri l'interrogation sur la légitimité de la démocratie représentative. Le doute croît sur la capacité du modèle démocratique à réaliser ce grand chantier qu'est la transition. Les arguments de l'urgence et de l'évidence des solutions, de la planification justifieraient de raccourcir, jusqu'à le mettre entre parenthèses, le temps du débat démocratique. Or, la démocratie est déjà fragilisée par la violence des effets constatés du réchauffement clima-

tique³ : sécheresses à répétition et incapacité des arbres à s'y adapter, fragilités du système agricole, disparition des espèces, acidification des océans, baisse des ressources halieutiques, feux de forêt, montée des eaux, îlots de chaleur, baisse de la production hydroélectrique, etc. La liste des effritements de notre modèle de développement est trop longue pour ne pas générer des tensions sociales croissantes et le manque d'espoir dans un avenir meilleur. Or, inégalités et désespoir sont le lit des populismes qui ne cessent de croître en Europe.

Dans ce contexte, ce serait un suicide démocratique que d'imaginer pouvoir lancer la construction massive de réacteurs nucléaires ou de parcs éoliens sur la base de la seule adoption par le gouvernement d'un plan du type Plan VII ou plan Messmer⁴

Les temps ont changé. Les oppositions au nucléaire existent et se manifestent depuis 1971 (date de la

¹ CNDP, Compte rendu du débat public sur la programmation pluriannuelle de l'énergie, 25 novembre 2019, https://www.debatpublic.fr/sites/default/files/2021-04/CR-PNGMRD_2019.pdf

² JOUANNO C., Bilan du débat public sur la programmation pluriannuelle de l'énergie, 25 novembre 2019, <https://www.debatpublic.fr/sites/default/files/2021-04/Bilan-PNGMDR.pdf>

³ DANTEC R. (2022), « Préambule – Adaptation au changement climatique : mieux définir les enjeux pour engager le débat », *Annales des Mines – Responsabilité & Environnement*, n°106, avril, pp. 8-10.

⁴ Plan décidé par le gouvernement, le 5 mars 1974, visant à accélérer la construction de centrales nucléaires en France, avec une prévision de 170 réacteurs construits à l'horizon des années 2000.

première manifestation à Fessenheim). L'explosion du réacteur de la centrale de Tchernobyl, le 26 avril 1986, et la gestion catastrophique de la communication autour de cet accident en France ont semé le doute. Le débat sur l'opportunité de l'énergie nucléaire au regard des enjeux de sûreté associés est posé. S'agissant des énergies renouvelables, les débats sont plus récents, mais ne sauraient être minimisés. La contestation autour des projets de parcs éoliens terrestres est particulièrement structurée et organisée par des mouvements dont le discours dépasse les territoires concernés. Comme le souligne RTE⁵, même si son étude n'identifie aucun problème structurel sur le foncier, « l'acceptation de l'éolien et du solaire est une problématique d'intégration dans le cadre de vie avant d'être environnementale ».

Plus fondamentalement, depuis la destruction du mur de Berlin et la transition politique opérée dans certains pays de l'Est, l'Europe est entrée dans une nouvelle ère d'approfondissement de la dimension démocratique. La Convention d'Aarhus⁶ fixe les principes que devrait respecter un pays pour être qualifié de « démocratique ». Parmi ceux-ci figure la participation environnementale. En résumé, ce nouveau droit doit permettre au public concerné d'être informé et de participer à l'élaboration de la décision publique portant sur un projet, et ce le plus en amont possible, soit à un stade où l'opportunité du projet même peut être encore interrogée. La France avait anticipé ce mouvement en créant, à travers la loi dite Barnier de 1995⁷, le « débat public » pour les projets ayant un impact majeur sur l'environnement. Ce droit a dorénavant valeur constitutionnelle, puisqu'il est inscrit dans l'article 7 de la Charte de l'environnement, adoptée le 1^{er} mars 2005⁸.

La force de cette évolution du droit est qu'elle traduit une demande de la société. En effet, cette création par voie législative du débat public faisait suite à une forte contestation du projet de TGV Méditerranée par des riverains ayant « découvert » son existence dans la presse. Un collectif de citoyennes et de citoyens s'est constitué pour demander des informations aux autorités et organiser la première mise en débat public d'un grand projet selon un principe absolu d'égalité entre tous les participants, notamment en matière de temps de parole. Le législateur n'a donc pas pensé le droit de la participation comme un outil théorique qui permettrait de réduire les contestations, mais a plutôt voulu traduire dans la loi une aspiration démocratique imposée par la société.

⁵ RTE, « Futurs énergétiques 2050 : principaux résultats », résumé exécutif, octobre 2021, p. 46, <https://assets.rte-france.com/prod/public/2021-12/Futurs-Energetiques-2050-principaux-resultats.pdf>

⁶ Commission économique pour l'Europe des Nations unies, Convention d'Aarhus, 25 juin 1998.

⁷ Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, *Journal officiel*, n°29, 3 février 1995, p. 1840.

⁸ Loi constitutionnelle n°2005-205 du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, *Journal officiel*, n°JUSXO300069L, 2 mars 2005.

Cette aspiration démocratique se traduit par une pratique du débat public et de la concertation en très forte croissance. Pour ne considérer que les chiffres traduisant l'activité de la Commission nationale du débat public, celle-ci a reçu en moyenne moins de dix saisines par an jusqu'en 2005, avant une importante montée en charge allant jusqu'à quatre-vingt-trois saisines enregistrées en 2021 pour des projets, des plans ou des programmes portant sur l'ensemble du territoire national. Depuis cinq ans, son activité n'a cessé de croître, avec une multiplication par six du nombre des saisines.

Il n'est donc plus possible de penser la relance du nucléaire et le développement des énergies renouvelables comme un plan d'État dont l'opportunité aurait été tranchée au moment des élections présidentielles ou législatives. Ce serait méconnaître notre histoire, notre droit, notre société et, plus fondamentalement, notre démocratie.

Si le débat public est un droit démocratique, il ne garantit pas l'acceptabilité des projets soumis à discussion

Depuis sa création, la CNDP a organisé plus de 500 débats publics et concertations, dont plus de 70 portant sur des projets d'énergie renouvelable ou d'énergie nucléaire. Dans la majorité des cas, plus précisément 60 % des débats publics, ce processus a permis de faire profondément évoluer le projet. Par exemple, à la suite du débat public de 2022 sur le projet de parc éolien en mer au large d'Oléron, le ministère chargé de la Transition écologique a choisi de modifier la zone d'implantation envisagée pour la sortir intégralement du périmètre du parc naturel marin de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis. Dans tous les cas, la gouvernance des projets a évolué. En ce sens, le public a pesé sur les décisions prises, car le débat public a permis d'identifier les conditions de faisabilité des projets sur lesquels il porte.

Mais en aucun cas le débat public n'a permis de mesurer l'acceptabilité du projet sur lequel il portait. La raison principale est que le débat, dès lors qu'il vise à s'interroger sur l'opportunité d'un projet, doit se situer très en amont de l'élaboration de celui-ci. À un niveau où plusieurs scénarios et alternatives sont normalement ouverts. Mesurer l'acceptabilité d'un projet supposerait qu'il soit précisé et défini au préalable. Or, la question de cette acceptabilité se pose le plus souvent en aval de la procédure, seulement au stade de l'enquête publique. Plus encore, le but d'un débat public n'est pas de créer du consensus autour d'un projet, mais au contraire de constater, voire de dénicher les *dissensus*. L'idée de consensus est fondamentalement contraire à la démocratie et ne saurait constituer le critère de la qualité d'une décision publique. En effet, imposer le consensus reviendrait à nier le fait que puissent coexister des positions favorables au projet, des positions défavorables et d'autres plus nuancées. La démocratie se nourrit de ces différences. La qualité d'une décision se juge à l'aune du processus démocratique.

tique qui la soutient, de sa motivation et de la transparence de son argumentation. Aucun projet ne peut être pleinement consensuel. Mais il est important que le processus ayant conduit à l'élaboration du projet considéré permette d'identifier ses avantages, ses inconvénients et de compenser au mieux ces derniers en fonction de critères collectivement choisis.

Plus encore, la question de l'acceptabilité dépend de la qualité du projet, et donc de l'ouverture du décideur aux arguments du public

Le retour d'expérience sur les débats publics et concertations menés par la CNDP autour de projets de centrales nucléaires et de projets de parcs éoliens en mer⁹ et¹⁰ permet d'illustrer ce constat. S'agissant du nucléaire, débats publics et concertations ont tous été l'occasion de manifestations, de perturbations ou d'actions de boycott et de contre-débats. Cette conflictualité, inhérente au sujet, a pu se transformer en violence, lorsque les personnes ont eu le sentiment, fondé ou non, que les décisions étaient prises et qu'il s'agissait donc d'un « débat bidon ». À de nombreuses occasions, cela a été le cas. Le président de la commission particulière en charge du débat public sur le projet d'EPR de Flamanville regrettait ainsi, en 2005, le fait que « l'ingérence répétée du politique dans le débat, en déclarant que la décision de réaliser l'EPR était déjà prise, au mépris de la démocratie participative, générant [ainsi] l'incompréhension, voire une légitime contestation de [la part de] l'opinion et des acteurs ». Ce fut également le cas en 2006, lors du débat public sur le projet ITER, mais aussi en 2010, lors du débat public sur le projet Penly 3, ou encore en 2013, dans le cadre du débat public sur le projet CIGEO.

La politique énergétique, contrairement à l'urbanisme ou à la politique des transports, ne bénéficie pas d'une tradition du débat public, elle reste marquée par une grande centralisation de la décision. L'histoire du débat public dans le champ de la transition énergétique est parfois balbutiante.

Quelles sont les conditions pour qu'un débat public permette d'améliorer la qualité d'un projet ?

La première condition est que le décideur soit convaincu par le principe même du débat public, qu'il s'engage sincèrement à tenir compte des conclusions de ce

débat, qu'il soit prêt à modifier son projet, à étudier les solutions alternatives. Le décideur doit donc adopter une posture d'écoute, et non faire de la pédagogie sur le bien-fondé de son projet. Tous les signaux laissant à penser que le décideur ne croit pas à l'intérêt de la parole du public – décisions déjà annoncées, discours privilégiant la parole des experts, discours de « pédagogie » et « d'acceptabilité » – se traduiront par de la défiance et une cristallisation des critiques. Or, cela constitue probablement l'une des difficultés premières des débats publics portant sur l'énergie, en particulier sur l'énergie nucléaire pour laquelle les décisions ont toujours été prises à l'initiative des autorités gouvernementales. Jamais le public n'a pu s'exprimer sur l'opportunité de tel ou tel choix énergétique.

La deuxième condition est que le débat public soit totalement ouvert, sans limites, qu'il permette d'interroger les fondements politiques mêmes du projet, ses implications. On ne peut débattre du nucléaire sans questionner le besoin d'énergie, la sobriété, la sûreté, l'impact du réchauffement climatique, sans s'interroger en amont sur les besoins en uranium et l'enrichissement de celui-ci, en aval sur la gestion des déchets les plus radioactifs et leur entreposage en piscine, sur le coût réel du programme et son financement. On ne peut débattre des énergies renouvelables sans s'interroger là encore sur les besoins en énergie et la sobriété, mais également sur les enjeux d'aménagement du territoire, sans questionner les « paysages de la transition énergétique » ou les implications de leur intermittence sur le réseau. Le débat public ne doit pas se fixer de frontière thématique, il doit donc proposer plusieurs scénarios, y compris le « scénario zéro » qui consiste à ne pas réaliser le projet envisagé. Si le public souhaite soumettre au débat un scénario qui avait été écarté initialement, le décideur se doit d'y répondre positivement et d'expliquer en toute transparence les raisons qui avaient conduit à son abandon. Il semble donc difficile de débattre de chaque projet sans avoir préalablement posé les fondements de la stratégie énergétique que l'on souhaite mettre en œuvre. L'ampleur de la transition énergétique est telle et elle est tellement impensée collectivement, qu'il est indispensable qu'un débat national soit organisé pour permettre à tout un chacun de s'informer sur les enjeux de la stratégie énergétique à construire et de se prononcer sur les différents scénarios possibles.

La troisième condition est de strictement respecter les exigences du droit à l'information et à la participation du public. L'histoire de la politique énergétique, ses controverses, voire ses conflits, imposent d'apporter des garanties sur l'ensemble du processus afin que les publics, quelles que soient leurs positions et opinions, considèrent la démarche comme intègre et sincère. À défaut, le risque serait qu'une partie du public refuse de participer, ce qui aurait pour conséquence de ne pas permettre au décideur de connaître l'ensemble des arguments. Cela implique une absolue neutralité des organisateurs du débat public qui ne doivent pas être suspectés de privilégier une partie au dépend d'une autre. La condition première de cette neutralité est l'indépendance à l'égard des porteurs de projet comme

⁹ CNDP, *Éclairage, éolien en mer, enseignements de onze ans de débats publics et de concertation*, octobre 2021, <https://www.debatpublic.fr/sites/default/files/2021-10/CNDP-Eclairage-Eolien-A4.pdf>

¹⁰ CNDP, *Éclairage, nucléaire, enseignements de dix-sept ans de débats publics et de concertations*, février 2022, <https://www.debatpublic.fr/sites/default/files/2022-06/CNDP-Eclairage-Nucleaire-16022022.pdf>

de l'ensemble des décideurs. Le respect absolu de ces principes est essentiel, car il emporte l'adhésion à l'ensemble du processus. Une méthode de débat peut être excellente, mais être parfaitement inutile si le public concerné n'a pas confiance dans le processus.

Outre le respect des exigences liées au droit à l'information et au droit à la participation, l'équipe du débat public doit veiller à rendre ces droits accessibles à toutes et à tous. Le droit à l'information suppose que celle-ci soit la plus diversifiée possible et contradictoire, mais surtout qu'elle soit accessible et lisible. S'agissant des enjeux énergétiques, l'ensemble des institutions pèchent par leur manque de clarté. Nous devons donc multiplier les supports d'information pour que chacune et chacun d'entre nous ait une clé pour pouvoir entrer dans le débat. Le droit à la participation exige une grande diversité d'outils, que ceux-ci soient adaptés à chaque public. Plus l'attention sera portée sur les personnes les plus défavorisées et les plus éloignées, plus le débat sera ouvert à toutes et à tous. L'inclusion est un principe premier de la participation, et plus encore lorsque celle-ci porte sur des choix énergétiques qui vont déterminer notre avenir commun.

Enfin, et sans doute cela pourrait-il constituer la condition première, le débat public est un approfondissement de la démocratie. À ce titre, un bon débat public ne doit pas chercher la construction d'un consensus ou d'un compromis réducteur, il se doit au contraire de révéler tous les arguments en présence, toutes les controverses, de rendre visibles les désaccords, voire les conflits. Se mettre d'accord sur les désaccords est un grand progrès démocratique. Un bon débat public n'est que très rarement apaisé et consensuel. Il peut même être conflictuel dans ses expressions. Par contre, la violence et le non-respect des lois n'y ont pas leur place. Entre le consensus éteint et la violence, se trouve la démocratie du débat public.