



FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT

FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT

[France Nature Environnement](#) est la fédération française des associations de protection de la nature et de l'environnement, porte-parole d'un mouvement de 5 837 associations, regroupées au sein de 46 organisations adhérentes, présentes sur tout le territoire français, en métropole et outre-mer.

Fondée en 1968 et reconnue d'utilité publique en 1976, France Nature Environnement se bat pour la protection de la nature et de l'environnement, dont la transition énergétique est un des leviers : sortir du nucléaire, des énergies fossiles, miser sur la sobriété, l'efficacité énergétique, et s'orienter vers 100% d'énergies renouvelables.

[Notre vision de la transition énergétique.](#)

CAHIER D'ACTEUR

CAHIER D'ACTEUR
N°31 Nov 2021

Quelle concertation pour construire ensemble l'avenir énergétique de la France de manière éclairée?

UNE STRATEGIE QUI NOUS CONCERNE TOUS

La définition de notre politique énergie-climat, et en particulier le choix de notre mix énergétique et de nos modes de vie, est une décision structurante pour notre société car l'énergie est un bien essentiel, que nous utilisons quotidiennement, dont on ne peut se passer pour se chauffer, se déplacer, manger, ... Nous sommes donc tous concernés, en particulier les plus précaires. Nos modes de vie futurs seront conditionnés par ce choix. Cette décision aura des impacts majeurs sur le budget de l'Etat et donc l'utilisation de l'argent public. Etant donné les coûts de construction et d'entretien des infrastructures énergétiques, notamment nucléaires, le choix de demain conditionnera au bas mot les investissements des 30 prochaines années et verrouillera d'autres possibilités potentiellement sans regrets. Si de nouveaux réacteurs sont construits et/ou si les réacteurs existants fonctionnent au-delà de 50 ans, voire 60 ans, cette décision aura un impact majeur en termes de sécurité pour l'ensemble des citoyens, comme le montre notamment cette [carte de Greenpeace](#). Cette décision aura un impact majeur dans la lutte contre le changement climatique et donc pour notre avenir à tous. Il est donc légitime que les citoyens participent à ce choix. Ce droit est d'ailleurs garanti par la Constitution puisque la Charte de l'environnement prévoit que toute personne a le droit de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.

Par ailleurs, depuis de nombreuses années, la production d'énergie a été invisibilisée (extraction et production à l'étranger). Ce n'est plus possible aujourd'hui. **La transition écologique a des effets de plus en plus visibles dans les territoires. Pour que nous vivions dans un monde viable, cette transition doit être le fruit d'un choix collectif, non imposée ou subie, et s'inscrire dans un projet de société désirable, plus juste et solidaire.**

LES MODALITES PREVUES POUR LE DEBAT

UN CADRE LEGAL INAPPLIQUE

Le Règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat prévoit que les Etats membres produisent des Plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat. La SFEC répond à cette obligation. La loi LEC (Loi Energie Climat de 2019) prévoit un cadre de révision quinquennale, avec une loi de programmation pour l'énergie, une PPE et une SNBC actualisées tous les 5 ans.

La loi prévoit que la commission nationale du débat public (CNDP) est obligatoirement saisie sur les plans et programmes de niveau national faisant l'objet d'une évaluation environnementale (art L.121-8 du code de l'environnement). [L'article R 121-1-1](#) qui les liste prévoit que « *Pour tout nouveau plan ou programme de niveau national créé après le 1er janvier 2017 et qui n'est pas mentionné dans la liste ci-dessus, la Commission nationale du débat public est saisie dans les conditions définies au IV de l'article L. 121-8, sauf dispositions contraires, dès lors que ce plan ou programme s'applique dans au moins trois régions.* ». **La SFEC est donc concernée.**

La programmation pluriannuelle de l'énergie et la stratégie bas-carbone ne le sont pas puisque la LEC de 2019 a introduit une dérogation : elle précise que ces textes font l'objet d'une concertation préalable adaptée dont les modalités sont définies par voie réglementaire. Elle précise que cette concertation ne peut être organisée concomitamment à l'examen par le Parlement du projet de loi prévue de programmation pour l'énergie. Cependant, aucun

décret n'a été pris à ce jour pour organiser la concertation sur ces deux textes (malgré une présentation en CSE en juillet 2021).

Pour FNE, la **SFEC devrait à ce titre être soumise à évaluation environnementale et donc à saisine préalable de la CNDP** (cf. art L.121-8.IV du code de l'environnement), seule habilitée à décider si elle doit donner lieu à un débat public ou seulement à une consultation conduite par le maître d'ouvrage, sous contrôle d'un garant.

La loi prévoit également une **saisine obligatoire du Conseil Economique Social et Environnemental** (CESE) sur les projets de loi de plan et des projets de loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental.

A noter également, la [recommandation de la CNDP](#) d'un débat sur le nucléaire et les nombreux appels issus de diverses organisations et personnalités allant dans ce sens.

UN CALENDRIER INCOMPATIBLE AVEC LA TENUE D'UN VRAI DEBAT

Quel que soit le statut formel de la SFEC, la saisine de la CNDP doit intervenir à un stade où les options des futures PPE et SNBC à réviser en 2024 sont encore suffisamment ouvertes pour que le débat et la concertation aient un sens. Le schéma de concertation présenté le 11 octobre ne nous semble pas compatible avec ces dispositions. Il prévoit en effet :

- une phase de "concertation volontaire", du 1er novembre 2021 au 15 février 2022.
- au 2ème semestre 2023 une "concertation préalable sur la SNBC, le PNAC et la PPE sous l'égide d'un garant et de la CNDP". Contrairement à ce que présuppose cette mention, seule la CNDP sera compétente, au vu de la saisine qui lui sera obligatoirement adressée, pour décider s'il y a lieu à organiser un débat public (ce qui ne peut être exclu,

au vu de l'importance des sujets) ou une concertation avec garants pour les futures PPE et SNBC. Le dispositif de concertation prévu par cette mention est de toute manière incompatible avec une réelle participation démocratique : il est à la fois **trop tardif, intervenant à une époque où d'après le schéma d'ensemble de la SFEC les options principales auront déjà été arrêtées, et trop bref** : dans l'hypothèse où la CNDP déciderait d'un débat public, il serait contraire au droit, et matériellement impossible, de l'organiser en un semestre, tout compris.

Le processus démocratique de prise de décision n'étant pas respecté nous demandons dès maintenant à ce que **les conditions d'un authentique débat démocratique autour de la question du futur mix énergétique, incluant la prise en compte de ses conclusions, soit créé.**

NOS PROPOSITIONS POUR UN VRAI DEBAT

Ne pas s'engager politiquement avant l'issue du débat

Pour que ce débat soit utile et que les citoyens s'y investissent en confiance, il doit être mené de façon sincère, avec une **réelle volonté de tenir compte de ses résultats**, et non comme une simple formalité avec des décisions déjà prises en amont. La loi prévoit que la politique énergétique nationale est fixée dans la loi, après un débat démocratique. Les choix doivent donc rester ouverts pour la tenue du débat. Il est par conséquent inacceptable que le Président de la République fasse des annonces unilatérales dès maintenant sur ses préférences, voire engage des budgets publics avant toute démarche de consultation du public. Par exemple, les investissements prévus dans le plan France 2030 en faveur du nucléaire sont conséquents : 1 milliard d'euros. L'investissement de telles sommes et le lancement de travaux préalables pour une des options obèrent sérieusement la possibilité d'un débat réel et sincère et risque de décrédibiliser la démarche, donc de démotiver les participants. Cela risque d'augmenter également la défiance vis-à-vis

de la décision publique et les difficultés d'acceptabilité locale des projets développés dans ce contexte.

Le respect du cadre légal suppose également que les candidats à l'élection présidentielle s'abstiennent de faire des promesses qui contraindraient le débat. S'il est naturel que chacun exprime sa vision, par respect pour la vie démocratique, ils doivent aujourd'hui s'engager à organiser le débat démocratique dans les meilleures conditions et à respecter le résultat de la concertation plutôt que de se prononcer d'ores et déjà de façon définitive pour ou contre tel ou tel mode de production d'énergie, effort d'économie d'énergie ou d'efficacité énergétique.

Prévoir la participation citoyenne suffisamment en amont pour avoir des effets

La saisine CNDP sur la SFEC doit intervenir suffisamment en amont dans la procédure, à une époque où les choix sont encore ouverts, donc avant le travail interministériel de rédaction des projets de PPE, SNBC et du projet de loi. Ce n'est pas ce qui est prévu actuellement puisque le travail interministériel de rédaction du projet de loi est prévu courant 2022, alors que la concertation via la CNDP est prévue en 2023. Les grands arbitrages notamment autour du mix énergétique auront donc déjà été pris au moment du débat public.

Faire porter le débat sur l'ensemble des options

Il serait incohérent de se prononcer seulement sur certains aspects du débat, notamment en traitant la question du nucléaire à part ou en n'évoquant que partiellement les options de sobriété, qui éviteraient pourtant de surdimensionner les moyens de production et de réseaux. **Les différentes problématiques sont interconnectées et doivent être traitées de façon globale.**

Définir clairement les rôles des différents acteurs

Pour donner envie aux citoyens de s'engager dans ce dialogue, il est nécessaire de leur donner des

gages de son utilité, avec de règles claires dès le départ et respectées par la suite dans le partage de pouvoir et de responsabilités entre citoyennes et citoyens élus au titre de la démocratie représentative et citoyennes et citoyens décidant de s'exprimer avec les outils de la démocratie participative. Il est notamment nécessaire de clarifier dès le début à quoi s'engage le Gouvernement quant aux résultats du débat. Avant chaque décision qui sera prise à diverses étapes par les élus/institutions/administrations, les décideurs devront au préalable apporter par écrit des arguments/explications sur les raisons pour lesquelles elles auront ou non pris, en partie ou totalité, compte des apports faits par les uns et les autres dans le cadre des dispositifs de démocratie participative (via des tableaux à plusieurs colonnes avec en face de chaque proposition la ou les réponses). Bien sûr pour le débat public, on ne peut pas imaginer s'il y a des milliers d'apports écrits ou oraux qu'il y aura en face dans un tableau à colonne avec des milliers de réponses. Mais on peut prévoir un traitement par "paquet" et donc une forme de redevabilité améliorée par rapport aux exercices actuels de démocratie participative

Bien articuler les différentes formes de participation citoyenne : débats avec la société civile organisée et procédures de participation directe

L'article 2.4 de la convention internationale d'Aarhus sur la participation du public définit le terme "public" comme « *une ou plusieurs personnes physiques ou morales et les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes* ». Il importe donc de souligner que pour pleinement fonctionner, la démocratie environnementale doit se composer à la fois d'un dialogue environnemental, notamment avec les organisations de protection de l'environnement, ET de la participation directe du public (avec des citoyens non organisés, et les autres organisations), de manière complémentaire et articulée. Ces deux façons de faire ont des apports distincts. La consultation directe des citoyens permet de recueillir l'avis de tous ceux qui souhaitent l'exprimer, ou d'un échantillon

représentatif de la population selon le dispositif retenu. Les organisations structurées et démocratiques ayant vocation à représenter une partie de la société civile sont susceptibles de leur côté de faire des médiations entre des individus isolés et la sphère des décideurs, capables de construire des positions communes et de suivre des projets dans le long terme, de conduire des négociations. Les deux sont utiles à la démocratie et doivent être complémentaires et non s'exclure.

Il pourrait donc être envisagé les dispositifs suivants : dès le lendemain des législatives, une période (durée de plusieurs mois à affiner) de débat public extraordinaire via la CNDP (avec moyens financiers et humains nouveaux) sur la SFEC, comportant minimum 1 débat par bassin de vie. En complément de ce débat public, (en parallèle, vers le début, le milieu, la fin, ou après ? à discuter), le CESE serait saisi pour avis. Le CNTE quant à lui pourrait être saisi par le CESE pour contribuer à son avis. En parallèle, une conférence de citoyens serait organisée (avec méthode et gouvernance transparente définis en amont). Le tout serait articulé en cela que le gouvernement aurait à la fin à trancher et répondre par écrit aux conclusions du débat public, aux recommandations du CESE et aux propositions du panel tiré au sort en expliquant pourquoi il retient ou non tel ou tel point et quel choix il fait. Puis viendraient les autres débats publics et avis moins globaux (DP PPE, avis CESE sur PPE...). Et enfin suivrait les débats parlementaires.

Ces divers outils permettent l'expression des citoyens sous diverses formes : par le biais d'une autorité administrative indépendant expérimentée et de façon ouverte à la fois aux individus et aux groupes organisés, par le biais de la société civile organisée représentative siégeant au CESE, par le biais d'un panel, offrant une sorte de représentativité citoyenne à caractère statistique. Les controverses pourront ainsi émerger. Il reviendra aux élus de la démocratie représentative de les trancher, en expliquant précisément par écrit ce qu'ils feront des divers apports ainsi collectés en amont.