

Quelles solutions démocratiques ?

Entretien avec Dominique Bourg*

La proposition récente d'un référendum sur le nucléaire interroge les voies de la décision démocratique. Si les décisions historiques sur le développement de la filière relèvent d'une culture technocratique, comment la démocratie peut-elle s'appropriier un sujet aussi technique et complexe que la sortie du nucléaire ?

La démocratie représentative est-elle à même de traiter une question comme la sortie du nucléaire ?

Sur le principe, les députés peuvent en débattre et imaginer une solution raisonnable ; la question est complexe, mais les débats parlementaires, quand ils sont menés dans de bonnes conditions, permettent de faire du bon travail. Cela étant, il s'agit d'un sujet délicat, qui peut impacter diversement les différents segments de la population : la définition du « bien commun » est donc complexe et un débat public plus large peut s'avérer approprié, ne serait-ce qu'au nom de l'acceptabilité sociale de la décision.

Le 10^e principe de la Déclaration de Rio va plus loin et recommande explicitement en matière de décision publique environnementale de recourir au débat public : « La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient ». La loi Barnier de 1995, la Convention d'Aarhus, puis la Charte de l'environnement – qui fait désormais partie, ne l'oublions pas, du bloc de constitutionnalité – ont d'ailleurs repris cette préconisation internationale

Comment faire ? L'idée du référendum ne semble pas très opérante, et sa logique est plus plébiscitaire que participative. En fait, si l'on veut traiter le sujet sérieusement, on a deux types de procédure.

La première est un débat public ouvert du type CNDP (Commission nationale du débat public), où toutes les sensibilités et positions peuvent s'exprimer et se faire connaître. C'est évidemment décisif, mais la limite de cette méthodologie est de n'être guère propice à la délibération, à une pesée patiente des arguments, si ce n'est après coup et par d'autres acteurs. La seconde, plus appropriée dans des sujets compliqués, est ce qu'on appelle les « mini-publics » : des débats publics clos, menés par un panel d'une quinzaine de citoyens. On pourrait encore songer aux sondages délibératifs proposés par James Fishkin : on utilise la technique du sondage d'opinion en sélectionnant un échantillon représentatif de la population, on lui fournit une bonne information, puis on organise en son sein une discussion. L'essentiel est que soit mise en œuvre la trilogie information, confrontation, délibération.

La dimension de confrontation entre parties prenantes est sans doute ce qui fait défaut aux travaux menés, dans le cadre de la démocratie représentative, par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques créé en 1983 ; de ce fait, l'Office a tendance à gommer les points de vue minoritaires, alors même que leur expression est importante pour la qualité de la délibération. Une conférence de citoyens, au contraire, présente l'avantage de scénariser la confrontation.

Revenons sur les difficultés particulières que pose le nucléaire pour la discussion. Quelles sont-elles ?

* Dominique Bourg est professeur à l'université de Lausanne. Ses recherches portent sur le développement durable, la construction sociale des risques, l'économie de fonctionnalité et la démocratie écologique. Il a participé à notre dossier sur l'aide au développement sorti en décembre 2010. Il a récemment publié, avec Kerry Whiteside, *Vers une démocratie écologique. Le citoyen, le savant et le politique* (Seuil/La République des idées, 2010).

La première est qu'on ne dit pas la même chose à différents moments. Aujourd'hui par exemple, les représentations sont bouleversées par les événements survenus à Fukushima, qui constituent le troisième accident de référence (fusion ou début de fusion du cœur) après Three Mile Island et Tchernobyl.

La seconde est qu'il s'agit de sujets à tiroirs. Il y a différents problèmes imbriqués, qui se posent en outre de façon différente selon les pays. Par exemple, la France, avec ses 80% d'électricité d'origine nucléaire, ne réfléchira pas de la même façon que l'Allemagne. Il faut donc distinguer entre les principes, les modalités et le tempo. Autre tiroir, la question des déchets, qui interdit de penser seulement en termes de production. Il y a aussi la question des stratégies alternatives, et notamment le développement des énergies renouvelables d'un côté et de l'efficacité énergétique, notamment dans le bâtiment, de l'autre. Il y a enfin les problèmes de réseaux, du gaz comme énergie de transition, et bien sûr du prix du kWh.

Or, une conférence de citoyens ne fonctionne réellement qu'avec des questions précises. On est donc obligé de multiplier les débats et de les organiser de façon chronologique. C'est faisable, mais cela demande du temps (au moins un an) et de l'argent.

Les conditions pour mener un tel débat sont-elles réunies aujourd'hui ?

La question du nucléaire avait été sortie du Grenelle de l'environnement pour pouvoir avancer sur d'autres sujets ; on savait en effet que c'était un sujet clivant. En quelques années à peine les choses ont changé : la possibilité de sortir du nucléaire est devenue une réelle option, et non pas simplement une hypothèse défendue par des groupes minoritaires et radicaux. Ces groupes, précisément, se rendent compte aujourd'hui que la question est ouverte et qu'en sortant de la radicalité, ils ont une chance de faire avancer leurs idées. Par ailleurs, les rapports du GIEC et notamment le dernier en date ont fait beaucoup pour donner du crédit aux énergies renouvelables.

Il existe aujourd'hui une possibilité de discuter de façon plus posée, plus rationnelle ; certaines lignes idéologiques ont été brisées y compris au sein des partis politiques. C'est une fenêtre d'opportunité dont il faudrait profiter.

Le débat s'impose aussi du fait du changement climatique mais aussi parce qu'on a atteint le pic pétrolier en 2006 d'après l'Agence internationale de l'énergie et qu'après un plateau d'une quinzaine d'années la production de bruit conventionnel baissera irrémédiablement ; l'heure est venue de s'interroger sérieusement sur l'avenir de nos modes de consommation et de production. Le débat s'impose enfin car nous sommes dans une période de tassement des revenus des ménages et qu'il existe une pression sociale sur le coût de l'énergie, avec une précarité énergétique croissante.

On ne peut penser la sortie du nucléaire que de façon globale, en tenant compte du prix et du coût d'accès à l'énergie. On peut prendre là-dessus de grandes directions générales, sans préjuger du débat sur les modalités. Ensuite, il faudra nécessairement segmenter les questions. Ce qui ne signifie pas de les éparpiller, mais de les articuler. Mais il est possible de s'entendre aujourd'hui sur de grandes décisions.

Propos recueillis par Richard Robert