ST 35 - Pour une sociologie politique de l'énergie : approches théoriques et nouveaux enjeux

Miyuki Tsuchiya
Cersa – Cnrs
Université Paris II Panthéon-Assas
mtsuchiya@hotmail.fr

Les débats nationaux sur la transition énergétique : une représentation de la transformation du système d'interaction en faveur des énergies renouvelables ? Une étude comparative entre la France et le Japon

Depuis l'accident du 11 mars 2011 à Fukushima, les programmes énergétiques français et japonais ont été au coeur du débat et agenda politiques, accentuant le lien souvent effectué entre type de gouvernement et politique énergétique. Ainsi, quelques pays européens (Italie, Suède) ont choisi de rediscuter l'avenir énergétique de leur pays pour adopter l'abandon du nucléaire par referendum. A l'inverse, on évoque aussi le « manque de démocratie » dans les pays fortement nucléarisés,[1] l'absence de consultation du public ou le manque de transparence. L'histoire du développement de l'énergie nucléaire civile en France et au Japon montre en effet que cette énergie a été imposée et qu'aucune voie référendaire n'a été explorée freinant parfois grandement le développement d'énergies alternatives.

Fukushima va constituer un *focus event* (Birkland), qui peut « *conduire les groupes d'intérêts, les leaders de gouvernement, les entrepreneurs de politiques publiques, les nouveaux médias ou les membres du public à identifier de nouveaux problèmes ou accorder plus d'attention à des problèmes qui existent mais qui dorment, pouvant potentiellement conduire à une recherche de solutions*»[2]. L'une des expressions de cette recherche aux solutions est traduite par la mise en oeuvre d'un débat national, l'un des éléments constitutifs de la formulation de la *policy*.
Un débat est organisé dans chacun des deux pays à une période similaire : l'été 2012 au Japon et en novembre de la même année pour le débat national sur la transition énergétique français. La durée du débat oscille entre deux mois pour le premier et près d'un an pour le second (novembre 2012-mai 2013). La mise en œuvre de ces débats nationaux répond à un changement de l'action publique qui semble alors nécessaire dans le secteur énergétique, compris comme *« un assemblage de rôles sociaux structurés autour d'une logique verticale et autonome de reproduction »*.[3] Le débat constitue un sous-système de politique publique, *« des acteurs issus d'une variété d'organisations privées et publiques qui sont activement concernés par un problème public ou une question »*[4].

L'intérêt d'aborder l'angle des débats nationaux est de *« rendre compte à la fois de l'espace de production des politiques publiques et des actions produites dans cet espace de relations»*. Cela permet de souligner les liens et processus entre les agents de l'Etat et les représentants des groupes d'intérêt qui contribuent à faire exister cet Etat. Il souligne ainsi l'influence de certains groupes sur

1 C. Lepage, « Choix politiques, choix énergétique », *www.revue-projet.com*, 1er mai 2006, http://www.revue-projet.com/articles/2006-3-choix-politiques-et-choix-energetiques/, consulté le 15 mai 2015
2 T.A. Birkland, « Focusing Events, Mobilization, and Agenda Setting », *Journal of Public Policy,* Vol. 18, No. 1, Jan. - Apr., 1998, pp. 53-74
3 Muller Pierre. Un schéma d'analyse des politiques sectorielles, *Revue française de science politique*, 35e année, n°2, 1985. pp. 166
4 P.A. Sabatier et H.C. Jenkins-Smith, « The advocacy coalition framework : an assessment », in P.A. Sabatier (dir) *Theories of the policy process*, Boulder, p.119

d'autres. Il ne s'agit pas tant d'analyser le résultat du débat national que ce qui se joue dans cette période conflictuelle d'interpénétration des sous-secteurs (Dobry) : cette mobilisation des acteurs ne prend sens que dans un contexte.

L'ensemble de cette étude[5] sur les débats nationaux ne fait que répondre à la question classique en politiques publiques, pourquoi et comment produit-on une politique publique dans un contexte où les matrices cognitives et normatives se confrontent, portés par des acteurs qui tentent d'imposer leurs visions du monde par des ressources qui leur sont propres.
Après l'accident de Fukushima on peut donc s'interroger sur le faible tournant observé du mix énergétique. Comment, malgré un contexte favorable à l'ouverture de la *policy making* de l'énergie et à l'imposition d'une vision énergétique plus favorable au développement des énergies renouvelables peut-on assister à si faible impact sur la politique énergétique ?
Il s'agit donc d'identifier les différents types d'acteurs impliqués qui montrent l'importance et l'influence d'un sujet, (puisque rappelons que *« la réussite différentielle des groupes renvoie alors à leur plus ou moins grande distance par rapport au pouvoir »*[6]), et de leurs répertoires d'action collective mobilisés et une maitrise plus ou moins bonne des règles.
Nous verrons pour cela le système d'action et de configurations institutionnelles dans lesquels les débats s'inscrivent avant d'en appréhender le déroulement et l'impact des acteurs sur la politique finale. Toutefois la complexité et la taille des débats ne nous permettant pas d'en appréhender ici tous les éléments constitutifs, nous ne nous attacherons qu'à l'étude des éléments les plus significatifs.

Quels culture et apprentissage du débat national ?

C'est par les mécanismes d'apprentissage de l'action publique que celle-ci peut évoluer. Un rapide retour sur les expériences en matière de débat national permet d'en retracer l'évolution. Le renforcement de la question de participation et d'information n'est pas nouveau dans ce domaine et constitue un postulat nécessaire au développement de l'environnement. Elle est consacrée dans le principe 10 de la déclaration de Rio en 1992 énonçant que « *la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient »*[7] ou encore la convention d'Aarhus en 1998 sur la participation du public au processus décisionnel et l'accès de la justice en matière d'environnement. Afin de comprendre dans quel environnement les débats de 2012 s'inscrivent, il convient de revenir sur l'héritage (Rose) légué en terme de débat national et quelle place cela laisse-t-il au changement.

Une interaction japonaise Etat-citoyens récente

L'engagement du public dans la *decision making* n'est pas ancré dans la culture politique du pays et n'est apparu que deux décennies auparavant. Depuis les années 60, les mouvements de citoyens prennent de l'ampleur sur les questions des sites nucléaires, la pollution et la destruction environnementale.[8]
Cela va ainsi favoriser l'introduction des discussions citoyennes entre industries et populations

5 La production empirique de cette étude s'est appuyée sur différents types de ressources. La primauté a été donnée aux sources de premières mains en rencontrant les acteurs clés dans leur domaine afin d'acquérir des données produites par le chercheur même et éviter tout biais potentiel pour produire une analyse la plus objective possible. A cela s'ajoutent les communiqués, les discours officiels, les sites internet des diverses organisations, la publication d'ouvrages d'experts influant sur la question, des productions universitaires, la presse générale et spécialisée

6 H. Michel, « Mouvements sociaux, groupes d'intérêts et politiques publiques » in O. Borraz, V. Guiraudon *Politiques publiques 2, Changer la société,* Presses de Science Po, novembre 2010

7 Ce principe est renforcé en France par l'article 7 de la charte constitutionnelle de l'environnement du 1er mars 2005, *« toute personne a le droit, dans les conditions et limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement »*

8 Une série de problèmes environnementaux entraine quatre célèbres procès dont les maladies de Minamata ou *Itai Itai*

locales (les nouveaux réacteurs dans la région de Niigata Kashiwasaki-Kariwa en 1969)[9] ou des référendums d'initiative populaire sur le refus de construction de centrales nucléaires. Ces derniers qui ne sont juridiquement pas contraignants sont souvent ignorés par les responsables politiques sans crainte de sanction légale.

En 1969 une délégation industrielle en visite aux Etats-Unis prend connaissance du nouveau concept danois de « conférence de consensus », une forme d'évaluation participative de technologie et tente de l'introduire au Japon[10]. Des projets pilotes sont créés jusque dans les années 80 mais échouent à la mise en place d'une telle méthode dans un contexte de crise pétrolière et d'un gouvernement et industries préoccupés par les questions de sécurité énergétique et de développement économique. Ce n'est que dans les années 80 que les gouvernements locaux introduisent la notion dimpact environnemental dont l'efficacité est vivement critiqué par les activistes. En parallèle, la notion de participation publique est introduite à travers les référendums locaux qui permettent d'évaluer l'opinion des citoyens sur des questions telles que les sites de déchets ou la construction de centrales nucléaires.
En 1998 la méthode de conférence de consensus est appliquée au thème de la thérapie génétique et un an plus tard sur la technologie de communication et information. Fort de son succès, le ministère de l'agriculture, de la forêt et de la pêche organise une nouvelle fois un débat sur les cultures génétiquement modifiées et des dialogues nationaux ont lieu en 2012 avec la méthode danoise *World Wide Views* sur la biodiversité, coordonnés par le musée national sur la science émergente et l'innovation.[11] Si les résultats n'ont que peu d'influence sur la politique, ils constituent néanmoins une tentative de combler l'écart entre la vision de l'expert et les réalités quotidiennes des citoyens. A l'exception de ces quelques forums publics participatifs modelés sur les approches occidentales, les éléments de participation publique restent encore à développer au Japon où l'absence d'écoute des citoyens et des résidents par les pouvoirs publics est fréquemment pointée du doigt .

Après l'accident de 2011, de nombreuses protestations naissent dans le pays. Des parents d'enfants résidant dans la ville de Fukushima rencontrent les membres du ministère de l'éducation nationale pour dénoncer l'exposition trop élevée à la radiation de leurs enfants. Des activistes anti-nucléaires perturbent les réunions de l'agence de la sûreté nucléaire et industrielle (NISA) en réclamant le droit de participer aux délibérations et les réunions au siège social de l'entreprise Tepco sont sans cesse perturbées. Des rassemblements sont fréquemment effectués à Tokyo, devant le siège de Tepco, les ministères, au populaire temple Meiji (conduit par le lauréat du prix Nobel de littérature Oe Kenzaburo), devant le parlement tous les vendredi et un campement *Occupy Kasumigaseki* est planté dans le quartier politique de Kasumigaseki au coin du ministère de l'économie, du commerce et de l'industrie (METI).
L'accident de Fukushima conduit à une très forte défiance envers les politiques, les industriels du nucléaire et la *decision making* fermée (le village du nucléaire[12]) qui caractérise le secteur énergétique et dont la souveraineté est brutalement remise en cause. Le gouvernement subit une pression pour changer radicalement la politique énergétique (qui prévoyait une augmentation de l'énergie nucléaire) et tente de retrouver la confiance du public en ouvrant le processus de décision publique par la mise en place d'un débat national sur la question.

« Le Grenelle de l'environnement n'est pas un point final mais un point de départ » (J.L. Borloo)

Depuis les années 70, les mouvements participatifs se sont également multipliés en France,

9 D.P. Aldrich, *Site fights*, Cornell University Press, 2008, p.129

10 Y. Wakamatsu, « A Citizens' Conference on Gene Therapy in Japan: A Feasibility Study of the Consensus Conference Method in Japan », AI and Society , 1999 Springer-Verlag London Limited

11 N. Mikami, « Recent Trends and New Approaches of Public Engagement in Japan », 3th International Public Communication of Science and Technology Conference, 3-8 mai 2014, Salvador, Brésil, http://www.pcst-2014.org/pcst_proceedings/artigos/naoyuki_mikami_ekou_yagi_yasushi_ikebe_panel.pdf, consulté le 14 mai 2015

12 Qui désigne la communauté de politiques publiques qui « fait » la politique de l'énergie, a des relations très proches avec l'industrie, dont le fonctionnement est caractérisé sur un manque de transparence et une collusion des élites (soit les pro-nucléaires dans les compagnies, le METI, les fédérations d'entreprises, Parti libéral démocrate (LDP), media et le monde académique)

autour des questions de centrales nucléaires et de grands équipements. La participation du public est consacrée par la loi Barnier en 1995 qui conduit à la création de la Commission Nationale du Débat Public (CNDP). Elle permet de conduire la politique publique en amont et se centre principalement sur les sujets environnementaux et d'infrastructures. La démocratie participative est là aussi principalement locale et le lien avec le processus décisionnel national est plus rare. En revanche, la participation des ONG en qualité de partenaire avec le ministère de l'écologie est fréquent.
Les débuts nationaux d'un débat sur l'énergie en France sont marqués par le Grenelle de l'environnement en 2007 organisés pour atteindre les engagements internationaux de la France du paquet énergie-climat adopté en décembre 2008 sous la présidence française de l'union européenne[13].
Le Grenelle est mis en oeuvre sous la présidence de N.Sarkozy suite à la mauvaise notation des associations sur la politique environnementale. Dans la continuité des discours (notamment du 31 janvier 2007) sur « l'urgence écologique » et portée par une volonté de rupture politique, le débat permet au futur président d'affirmer son intérêt pour le sujet et de lui accorder une dimension politique. Si ce débat constitue une première, il porte davantage sur l'environnement que sur les énergies, le nucléaire étant exclu du débat et les énergies renouvelables n'en constituant qu'une petite partie. Elle permet néanmoins d'amorcer le dialogue entre les différents acteurs. Cette politisation de la question permet l'ouverture des acteurs ayant accès à la décision, avec un apprentissage des règles[14].

La forme du débat national en France a une forme atypique de concertation regroupant quatre registres : la démocratie administrative, participative, sociale et un mode d'action publique. La démocratie administrative pour son droit à l'information et la participation du public, la démocratie participative pour sa spécificité mentionnée auparavant, la démocratie sociale pour sa représentation[15]. D'un point de vue organisationnel, le Grenelle se constitue d'une première phase délibérative (juillet-septembre 2007), composée de 6 groupes de recherche (ONG, salariés, employeurs, collectivités territoriales, Etat). Un problème de gestion du temps est dénoncé, plusieurs personnes n'ayant été prévenu que quelques jours avant la première réunion. La consultation du public est organisée sur la base de forum régionaux accompagnée d'une consultation internet et d'organismes divers (parlement, conseil économique et social...).
Si le Grenelle combine à la fois une démocratie représentative et sociale, ce qui ressort comme nouveauté tient plus à sa concertation institutionnelle qu'à sa forme de démocratie du public (Manin, 1996). Son principal intérêt est sa capacité à avoir rassemblé différents types d'acteurs qui ne se parlent habituellement pas en un collège de 5. La participation des associations tient d'ailleurs à cette particularité-ci : son entrée dans l'arène de décision légitime et pose cette catégorie d'acteurs au même rang que les autres types d'acteurs, industriels, ministères... et sa participation, soumise à la condition d'entrée au CESE, est signe d'une volonté de compromis.
Un rapport[16] commandé par la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois établit un bilan sur les deux lois Grenelle, six ans après. Sa plus grande réussite résulte dans son mode de concertation (les cinq collèges, plus un), et malgré une bonne mise en application (sur les trente deux mesures de gouvernance prévues, seuls deux sont en attente de publication), un essoufflement est noté, faute de « volonté politique suffisante ».
Cette concertation a permis d'effectuer un état des lieux de chaque filière avec l'ensemble des acteurs du secteur énergétique, bien que le nucléaire en a été totalement exclu.[17] Les procédures

13 Que l'on retrouve dans l'article 2 de la loi Grenelle 1

14 La campagne présidentielle permet aux associations de revoir leurs stratégies de répertoire d'action collective, dans une dynamique plus coopérative, portant sur le lobbying et la négociation, (Grossman et Saurugger, 2006) dans le but de développer des relations stables avec les pouvoirs publics et les entreprises.

15 D. Boy, M. Brugidou, C. Halpern, *Le grenelle de l'environnement: acteurs, discours, effets*, Armand Colin, 2012

16 Rapport d'information n°290 sur la mise en oeuvre du grenelle de l'environnement (Grenelle I) et n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (Grenelle II)

17 Une nouvelle étape pour les énergies renouvelables consiste en l'entrée de la notion de territorialisation de ces énergies. C'est durant la loi Grenelle que les collectivités territoriales ont été pointées comme acteur incontournable des politiques énergétiques. Ainsi, les Plans Climat Energie Territorial ont pour la première fois un cadre législatif. C'est également dans cette perspective que ce sont décidés les Schémas Régionaux du Climat de l'Air et de l'Energie, SRCAE. Hormis ces facteurs, le Grenelle ne présente pas d'innovation majeure pour les énergies renouvelables et a

d'information et de participation du public semblent être devenues des procédures communes, marquant une rupture politique dans la manière de décider la politique environnementale et qui se retrouvera dans les processus de décision suivant.

Un contexte à l'ouverture favorable

L'année 2012 marque l'ouverture du processus de décision puisque c'est durant le débat que vont être mis en compétition les alternatives de politiques publiques reflétées dans les différents scénarios, véritables visions de l'action publique. L'accident du 11 mars va ainsi permettre d'ouvrir une fenêtre d'opportunité politique (Kingdon). La sûreté nucléaire et le développement de l'énergie nucléaire ne sont plus envisageables dans la politique énergétique programmée (*problem stream),* un groupe d'acteurs en faveur des énergies renouvelables propose une vision alternative de l'action publique de l'énergie (*policy stream)* et la sphère politique s'accorde sur un nécessaire changement (*political stream).* Cette fenêtre d'ouverture politique permet d'amorcer un changement du contrôle des institutions de la *decision making* et d'en bousculer le cercle de décision habituel par une ouverture des acteurs et une plus grande hétérogénéité.

Depuis son arrivée au pouvoir en août 2009[18], le Parti Démocrate Japonais (DPJ) s'impose difficilement après avoir mis un terme à la quasi-domination politique du Parti Libéral-Démocrate (LDP) depuis sa création en 1955. Si le PDJ a la majorité à la chambre basse, les élections sénatoriales de 2010 donnent la victoire au LDP entravant les projets de loi du parti au gouvernement.[19] Les premiers ministres se succèdent fréquemment : Yukio Hatoyama démissionne en juin 2010 à la suite de scandales financiers et Naoto Kan, ancien ministre des finances lui succéde. C'est durant son mandat que l'accident a lieu et il déclare vouloir un Japon indépendant du nucléaire. C'est au cours d'une réunion du 29 juillet 2011 que le gouvernement affiche sa volonté d'un consensus national sur la politique énergétique et l'implication des citoyens où est souligné le rôle essentiel que doit tenir le citoyen dans la création d'une « nouvelle société énergétique », évoluant d'un statut de consommateur passif à un rôle plus actif en matière de production et consommation. En mai 2011 N. Kan annonce un objectif de 20% de renouvelables dans le mix énergétique d'ici 2020[20].
Le leadership du premier ministre étant de plus en plus contesté[21], il démissionne en août 2011 en échange de l'adoption de la loi sur le tarif de rachat. Cette dernière n'est pas nouvelle sur la scène politique : elle a été rédigée par le METI et discutée le matin même du 11 mars pour développer les énergies renouvelables en vue de baisser le pourcentage des combustibles fossiles. Mais la symbolique de la loi se trouve changée après l'accident : il devient évident que c'est le nucléaire qui sera remplacé et non le fossile.
Son successeur Yoshihiko Noda (le 2 septembre 2011) est populaire et apparaît comme l'homme possédant la passion, la responsabilité et le jugement qui faisaient défaut à ses prédécesseurs[22]. Si au premier abord Y. Noda semble s'inscrire dans la même lignée que N. Kan, refusant la construction de nouveaux réacteurs, ne favorisant pas l'extension des licences d'exploitation de centrales vieillissantes, il apparait toutefois plus consensuel puisqu'il reconnaît la nécessité économique de l'énergie nucléaire.[23] Il représente surtout le candidat le moins contestable parmi les membres du Parti démocrate japonais (DPJ) et s'il ne fait pas parti du village nucléaire, au moins peut-il discuter

laissé un goût d'inachevé aux associations qui y ont vu des objectifs satisfaisants (23% de renouvelables dans la consommation finale en 2020 inscrit dans la loi Grenelle I) mais peu de moyens pris pour y arriver sur fond de construction de deux EPR

18 Les élections sont provoquées par le premier ministre Taro Aso (LPD)

19 Le PDJ ne remporte que 44 sièges sur les 121 et le LDP en obtient 51. Le PDJ conserve néanmoins la majorité des sièges (109) si l'on tient compte des sièges non renouvelables

20 Ce même mois, le LDP et la faction d'Ozawa (DPJ) se sont alliés afin de déposer une motion de défiance qui est rejetée

21 La gestion de l'accident du gouvernement de Kan a été considérée comme très peu efficace et la côte de popularité du premier ministre chute progressivement

22 S.Kitaoka, « Can the Noda Administration Survive? The breakdown in Japanese politics reaches a crisis point », *Asian - Pacific Review*, vol.19, no.1, May 2012, p.5-20

23 Les stress-test permettront le redémarrage des réacteurs et finalisera les réacteurs en cours de construction

avec eux.

La mise en œuvre du débat national français s'opère quand à elle dans un cadre politique moins mouvementé mais non moins nuancé. Les débuts du mandat présidentiel de F. Hollande sont renforcés par une majorité acquise de sa couleur politique lors des élections législatives en juin 2012 et le Sénat connait l'alternance en faveur de la gauche en septembre 2011[24]. Les contextes politiques et législatifs sont donc favorables au président pour mettre en œuvre le Débat National sur la Transition Energétique (DNTE) qui doit aboutir à une loi sur la transition énergétique. Le président de la République française le répète à de nombreuses reprises, cette loi est l'un de ses engagements de campagne et une priorité pour son quinquennat, *« une urgence et une chance »*.[25] Lors de la conférence environnementale en automne 2012, F. Hollande organise un débat national sur la transition énergétique avec pour ambition la réduction de 75% à 50% de nucléaire dans la production d'électricité d'ici 2025, la fermeture de la centrale Fessenheim fin 2016, l'augmentation de la part des EnR en vue de réduire la dépendance de la France aux énergies fossiles. En parallèle de cet objectif énergétique s'ajoutent les engagements de la France en matière de réduction des émissions de CO2.

La complexe mise en oeuvre des débats

Le débat national agit comme un forum (Jobert), qui va être *« producteur de représentations, « d'idées » sur la politique qui peuvent être interprétées par référence à l'identité, aux intérêts des acteurs qui l'habitent et aux rapports de force qui les opposent ainsi que plus fondamentalement, au type de règles du jeu qui le régissent (institutions formelles et informelles) »*.[26]Le débat national réunit plusieurs espaces sociaux possédant chacun un espace de sens différentié. Il constitue donc un cadre permettant d'analyser l'interpénétration de ces différents univers qui va conduire à un brouillage des frontières et des règles du jeu (Dobry) mais surtout, altérer la valeur des capitaux et des ressources des acteurs. Les stratégies, les coûts et les dimensions symboliques sont donc des éléments à étudier.

Une structure complexe à mettre en œuvre

Le débat national sur la transition énergétique débute par deux conférences environnementales, les 14 et 15 septembre, sur les modèles de la conférence sociale tenue les 9 et 10 juillet 2012. Il se tient sur fond de polémique concernant le gaz de schiste, qui malgré un fort potentiel et contrairement aux Etats-Unis, est interdit du fait de sa méthode d'extraction et de son fort impact sur l'environnement. De même, la question du coût du remplacement du parc nucléaire s'est posée. Le modèle de fonctionnement du débat national se constitue comme suit : un conseil national du débat sur la transition énergétique[27] (CNTE) réunit des représentants de l'ensemble des organisation intéressées, soit :

• 5 collèges constitués lors du Grenelle de l'environnement : État, collectivités, syndicats de salariés, représentants des employeurs, associations de protection de l'environnement,
• le parlement,
• les "personnes morales associées" représentant notamment des organisations en lien indirect avec les questions énergétiques : protection des consommateurs, lutte contre la pauvreté...

Un changement symbolique s'opère aussi dans la composition du débat. La dimension sociale a été introduite : le président du comité expert, Alain Grandjean, a souhaité la présence de spécialistes

24 Le faible score du PS aux élections municipales deux ans plus tard en mars 2014 souligne néanmoins un renversement de la tendance politique favorisant les partis de l'opposition

25 Titre III de l'accord national de majorité PS-EELV, http://www.reporterre.net/L-accord-PS-Ecolos-le-texte, consulté le 16 mai 2015

26 Fouilleux Ève. « Entre production et institutionnalisation des idées. La réforme de la Politique agricole commune » in *Revue française de science politique*, 50e année, n°2, 2000. pp. 277-306, p. 279

27 Qui prend le relais du Conseil national du développement durable et du Grenelle de l'environnement

des sciences humaines afin de ne pas se limiter à la technique et à la production mais élargir la question énergétique aux usages, aux comportement individuels ou collectifs.

Le DNTE est officiellement lancé avec la première réunion du Conseil national de la transition énergétique le 29 novembre 2012 par Delphine Batho, alors ministre de l'environnement (les ONG ont été reçues le 24 juillet 2012) autour de quatre thèmes : les modalités pour aller vers davantage d'efficacité énergétique et de sobriété; la nature du mix énergétique en 2025 et les scénarios envisageables à l'horizon 2030 et 2050 ; les choix des nouvelles énergies et technologies liées ainsi que la stratégie de développement industriel et territorial; les coûts et le financement de la transition énergétique. Le débat s'organise autour de trois instances : le conseil national, le comité de pilotage et le comité d'experts (la composition du comité des experts, chargé notamment de sélectionner et de comparer les scénarios qui serviront de base aux discussions).

Le débat japonais se divise quand à lui en quatre parties : une série d'audiences publiques officielles débute le 14 juillet 2012, une participation du gouvernement au cours des réunions exploratoires organisées par des organisations privées et les gouvernements locaux et un sondage délibératif. Seulement deux mois sont nécessaires pour achever l'ensemble du débat et annoncer une stratégie énergétique et environnementale initialement prévue pour la fin août, une forte volonté du gouvernement avant que le document final ne soit pris dans l'agenda électoral (le texte sera finalement reporté à la mi-septembre).

L'élément phare du débat japonais réside en l'adoption du modèle de démocratie délibérative de James Fishkin[28]. Pour ce dernier, les gens sont rationnellement ignorant : *« leur vote n'est qu'un parmi des millions, alors pourquoi s'en soucierait-il ? Ce que nous voulons montrer c'est que ces personnes ne manquent pas de compétences pour prendre des décisions informées. Si nous leur donnons les bonnes informations, dans une architecture institutionnelle où ils deviennent sérieusement engagés dans des arguments opposés, ils auront des jugements informés et réfléchis. Une chose que nous ne cherchons pas est le consensus. »*[29]. Pour l'initiateur des sondages délibératifs, il s'agit avant tout d'éviter toute intrusion de lobby afin de ne pas fausser les résultats, d'un sentiment d'engagement intense pour les participants afin de changer le système politique et de trouver de nouveaux *input.* Cette logique est parfaitement adaptée au contexte japonais et appliquée : des questionnaires sont distribués avant et après le débat aux participants afin d'observer l'évolution des opinions. Choisir ce modèle qui laisse une si grande place à la voix citoyenne au Japon constitue un pas en avant symboliquement fort.

Un cadre pré-établi: des scénarios énergétiques structurés par un pourcentage de nucléaire socialement construit

Les scénarios énergétiques sont appréhendés ici comme des instruments d'action publique, compris comme un *« ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale »*[30]. Celle-ci va donc commencer par prendre forme via les scénarios énergétiques qui permettent à ce stade de l'action publique d'appréhender le futur possible. Les scénarios sont quantifiés, appellent à des instruments de mise en œuvre spécifique qui vont être représentatifs du référentiel dominant à un instant t sur plusieurs aspects de la société, tels que les plans techniques, économiques, environnementaux et sociaux.

28 Le concept de *deliberative poll* est développé en 1998 par James Fishkin du *Center for Deliberative Democracy.* Ce dernier participe par ailleurs au débat national japonais en qualité de membre de l'équipe supervisante et délivre ses conclusions de l'expérience japonaise sur son site du même nom

29 « Most People Are Rationally Ignorant », 13 août 2012, *www.theeuropean-magazine.com* , http://www.theeuropean-magazine.com/783-fishkin-james/784-deliberative-democracy, consulté le 16 mai 2015

30 « L'action publique saisie par les instruments », in *Gouverner par les instruments,* P. Lascoumes, P. Le Gales, Presses de SciencesPo, 2005

Cela nécessite donc un processus de construction entre les acteurs impliqués, une analyse et une comparaison des choix proposés et *in fine* des choix politiques des instruments d'action publique à mettre en œuvre. De cette manière, le scénario retenu est le reflet des rapports de force en action et permettent de saisir le processus d'interprétation et de construction du sens, opérant un vrai travail de cadrage (*framing process)*. Certains éléments sur lesquels reposent les scénarios vont être l'objet de critiques différentes.

Au Japon, les options pour le mix énergétique retenues sont 0%, 15% et 20%-25% de nucléaire dans le mix énergétique d'ici 2030. Un quatrième scénario est également proposé sans aucun pourcentage indiqué (laissant au marché le soin de déterminer les coûts donnés par les compagnies électriques) ainsi qu'un scénario incluant 35%. Mais par la forte opposition de ceux qui juge les 35% irréaliste dans un Japon post-Fukushima, seuls les trois premiers sont retenus et soumis au public.[31] Le dernier porte le statut de « scénario de référence ».
Si le ministre de l'environnement Goshi Hosono déclare que « 15% peut constituer une base »[32], les critiques fusent sur les scénarios retenus, par des personnalités qui ne sont pas inconnus du secteur énergétique, telles que Hiroshi Takahashi, chercheur à l'institut de recherche Fujitsu et membre de la commission gouvernementale d'experts sur l'énergie et Tetsunari Iida, directeur de l'*Institute for Sustainable Energy Policies*. Ils dénoncent le procédé opéré qui favorise le scénario médian à 15%, par un gouvernement conscient du choix psychologique d'un public peu enclin à se tourner vers les scénarios extrêmes (E-shift, 2012). Le choix de 15% est jugé comme arbitraire, basé sur l'hypothèse irréaliste d'une forte capacité nucléaire et d'un redémarrage de l'ensemble des réacteurs du territoire. H. Takahashi juge ainsi que ce n'est pas au gouvernement de décider du pourcentage du nucléaire mais qu'il devrait plutôt proposer une direction de la réforme du système électrique. Tetsunari Iida relève quand à lui la distinction de valeurs quand aux choix des scénarios (0% et 20%). Ainsi le pourcentage de nucléaire correspond à une vision de durabilité sur le long terme et de court terme sur le plan de la rationalité économique, d'un choix entre ceux en faveur du marché et d'une politique nationale centrée sur l'offre d'un monopole.

Beaucoup de points de cadrage du côté français sont à prendre en considération avant l'ouverture du débat. La charte du DNTE fait ainsi référence aux facteur 4, le taux de Gaz à Effet de Serre (GES), l'objectif des 50% de nucléaire, l'objectif 2020 etc... plusieurs éléments pré-existants qui figent le cadre dans lequel le débat va s'inscrire. Le niveau de détail plus avancé que celui du Grenelle (avec 200 engagements) participe à l'avancée des débats.
Les scénarios se basent sur l'annonce faite durant la période présidentielle sur les 50% de nucléaire. A cette période, l'annonce de François Hollande se positionne de manière médiane au regard des autres candidats au cours du débat télévisé de mai 2012 réunissant F. Hollande, N.Sarkozy et E. Joly. L'ancienne candidate d'Europe Ecologie Les verts se prononcent en faveur d'une sortie du nucléaire et le président sortant contre.
En effet, l'Allemagne sort du nucléaire en chutant de 25% à 0% et le futur président français annonce une baisse de 75% à 50% d'ici 2020 soit une baisse commune de 25 points à ce pays voisin qui a si bien réussi sa sortie du nucléaire.[33] Le chiffre de 50% apparait donc davantage comme un marqueur politique, une réflexion arbitraire *« il en faut moins mais on ne sait pas trop combien »*[34] que construit sur un argumentaire solide fondé sur une stratégie industrielle ou des rapports publics. Le chiffre laisse le choix de basculer vers la sortie du nucléaire ou de maintenir la situation actuelle.[35]

31 Le dernier est fortement critiqué par ceux qui le considèrent comme irréalisable dans le contexte post-Fukushima.

32 « Japan eyeing 15% nuclear in energy mix: minister », dépêche *AFP* du 26 mai 2012, https://ph.news.yahoo.com/japan-eyeing-15-nuclear-energy-mix-minister-183530317—finance.html, consulté le 11 mai 2015

33 Entretien de l'auteur. Au vu des entretiens effectués, une plus grande participation et variété des partis politiques auraient été souhaitées par les associations. Celles-ci notent la faible légitimité dont bénéficie le débat, puisque les parlementaires ne reconnaissent pas le bien-fondé de leur participation, le traitement secondaire de la question etc...

34 Entretiens de l'auteur

35 Ce flou quand au choix du chiffre est aussi le reflet de l'intérêt récent du PS envers l'énergie et du « schisme » entre la jeune et l'ancienne génération du parti.

Ainsi cette période va-t-elle structurer la base des scénarios et permet de recentrer le débat non plus sur le pourcentage de nucléaire mais d'évoluer directement vers la problématique de la transition énergétique.
Si cette avancée est bénéfique et révélatrice de l'évolution de la politique énergétique, elle cristallise d'emblée les acteurs en faveur du nucléaire vers un objectif imposé et empêche l'émergence d'autres visions possibles.[36] Au final, quatre trajectoires seront retenues, le scénario negatep (qui augmente le parc nucléaire par l'électrification et la décarbonation), le négaWatt (sobriété et sortie du nucléaire), l'Ancre (une demande stable et une diversification) et celui de l'Ademe, en faveur d'une efficacité et diversification).[37]Parmi ces quatre trajectoires, deux scénarios opposés vont ressortir : celui de negatep et négawatt.[38]
Parmi les différents thèmes sur lesquels travaillent les groupes, le coût de la transition énergétique fait l'objet de davantage de débat . Cela permet de dépasser le traditionnel clivage nucléaire *vs* énergies renouvelables pour s'attarder sur des enjeux annexes, telle que la question de la consommation énergétique. Pour cela une attention particulière est accordée à la technicité via les scénarios et les instruments de mise en œuvre, mais surtout, le débat idéologique est dépassé.

Les acteurs impliqués : une volonté d'ouverture malmenée

Le choix des acteurs est un moment clé puisqu'il renseigne sur la manière dont l'Etat élabore des relations institutionnalisées (Schmitter, Lehmbruch). La légitimité et la « prise de parole» vont donc dépendre du choix effectué pour savoir si l'acteur sera sélectionné pour prendre part au débat.
De même, l'apparition de nouveaux acteurs reflète le changement dans l'équilibre des forces puisqu'elle peut remettre en cause la pensée dominante et engendrer le changement de référentiels (Jobert et Muller). Ainsi la coordination d'acteurs pour promouvoir une autre politique dépendrait de leur degré d'institutionnalisation et de leur légitimité sociale et politique. C'est également de cette manière que le changement s'opère puisque l'on assiste à l'entrée de nouveaux acteurs dans la *policy making* et une redistribution des ressources politiques. Le débat national constitue un *advocacy coalition framework* où différentes coalitions d'acteurs aux croyances différentes sur l'énergie proposent des solutions différentes. Ces systèmes de croyances sont structurés par trois catégories dont nous nous servirons ici. Le *deep core* où l'on reconnaît ici un dysfonctionnement dans la politique énergétique établie et qui doit être modifié, une *policy core* où s'inscrit le débat national et qui regroupe un ensemble d'idées sur la mise en œuvre de la *policy core.* Les acteurs présent dans ce sous-système de la politique publique s'allient selon le système de croyance partagée lors de la *policy core,* formant des coalitions de cause (*advocacy coalition*). Afin d'influencer la politique publique et d'imposer leur *policy core,* elles ont recours à différents moyens telles que la composition d'un personnel politique ou administratif, l'influence de l'opinion publique ou des perceptions d'acteurs clés.
Le secteur énergétique est propice à l'inertie institutionnelle et les membres des « villages nucléaires » y ont un poids conséquent. Toutefois, l'attention marquée accordée au secteur nucléaire modifie la communauté dominante et conduit à l'ouverture de la *policy making* à de acteurs jusqu'ici ignorés (Baumgartner, Jones, 1993).

Une implication politique difficile

Il est difficile d'obtenir un compromis sur les acteurs participant au DNTE. La composition du comité de pilotage a été fortement attendue et suscite de nombreuses réactions notamment en raison de deux grandes figures du nucléaire, Anne Lauvergeon ancienne dirigeante d'Areva et Pascal

36 Il convient de noter que tous les scénarios proposés n'adoptaient pas ce cadre-là et qu'ils ont été étudiés au même titre que les autres. Une pluralité de visions hors des cadres de référence (telle que les 50% de nucléaire, facteur 4 etc...) a donc été encouragée au cours de ce débat. Cette pluralité mérite d'être soulignée puisque ces différents scénarios sont portés par des acteurs tout aussi différent tels que Greenpeace, RTE, GRDF etc...

37 T. Salomon, « Analyse comparative des émissions de GES entre scénarios », Contribution au Groupe Experts - Débat National sur le Transition Energétique

38 En revanche, le scénario se rapprochant le plus du contenu de la loi sur la transition énergétique est celui de l'Ademe

Colombani, ancien dirigeant du CEA. Une composition qui ne plait pas aux associations. Greenpeace et Les Amis de La Terre refusent de participer dès le départ, pointant l'absence de discussion sur le risque nucléaire, appuyé d'une opération « coup de poing » au Tricastin. Sophia Majnoni déclare à l'AFP : *« Il y a eu une très forte pression du Medef et des syndicats pour exclure le nucléaire des débats. La question du risque nucléaire a été absente du débat. Or on ne peut pas parler de transition énergétique sans parler du risque nucléaire. ».*
Pascal Colombani démissionne ce qui permet de faire entrer au comité de pilotage un représentant du secteur des transport, Michel Rollier et un spécialiste du débat public, Georges Mercadal.

Les changements récurrents[39] de ministre de l'Ecologie, du développement durable et de l'Energie ont rendu la gestion du débat français difficile à suivre et remet en cause la place de l'environnement dans le paysage politique. Nicole Bricq débute la feuille de route du gouvernement en matière d'environnement après l'élection de F. Hollande avant d'être remplacée par Delphine Batho (juin 2012-juillet 2013) suivi de neuf mois de fonction pour Philippe Martin. Ségolène Royal prend la suite en avril 2014. Soit un total de quatre ministres en deux ans : *«un processus compliqué, c'est très dur pour le suivant de se l'approprier. On devait adopter les synthèses mi-juillet, et 10 jours avant la ministre est virée, on a un nouveau ministre qui arrive et est censé piloter tout ça, poser son autorité morale. C'est très difficile. On a de nouveau une nouvelle ministre en charge de l'énergie qui est censée terminer un projet de loi fait sur la base d'un débat dans lequel elle n'a pas du tout participé. C'est pareil, il est difficile d'assurer la continuité, ce qui rend les choses un peu compliquées».*[40]
Quelques leçons sont tirées du Grenelle de l'environnement. Ainsi les parlementaires exclus lors du précédent débat, participent désormais au DNTE leur permettant une meilleure connaissance du dossier et d'en suivre l'évolution. Les parlementaires présents et actifs sont ceux déjà connus dans le secteur ou issus du parti EELV (tels que Denis Baupin ou Ronan Dantec) et la représentativité en terme de partis et de présence sont faibles (l'absence de parlementaires de l'opposition est souvent soulignée)[41]. De la part des associations, la réticence des parlementaires les incite à présenter le débat davantage comme une instance de réflexion et de recommandation que de décision, à la fois dans une logique non conflictuelle mais aussi pour gagner en légitimité[42].

« Nous ne prendrons pas de personnes du village nucléaire ».[43] Le débat tenu sous le gouvernement Noda se veut représentatif et pluriel. Le comité de conseil du débat est composé de 25 membres réunissant des personnalités connues pour leurs positions anti-nucléaires, pro-nucléaires et d'autres pour leur neutralité. Néanmoins la présidence fait l'objet de controverse. Elle est attribuée à Akio Mimura, réputé pour ses positions pro-nucléaires et ancien président du *Keidanren*, membre honoraire de *Nippon Steel* et *Sumitomo Metal Corp.* Sa nomination est largement remise en cause par les associations[44], sans grand effet. Néanmoins pour la première fois de l'histoire de la politique énergétique japonaise, les industries perdent le contrôle.
La remise en cause du monopole industriel, leur statut *« d'empereur régional dont le roi est Tepco»*[45], sur le secteur électrique est très fort. Le caractère irrationnel de la thématique du débat et le défavorable rapport de force ne permettent pas aux industriels d'imposer leurs visions. La tendance anti-nucléaire est ainsi tellement forte que s'opposer au développement poussé des

39 Le poids des lobbys est souvent dénoncé

40 A la demande de nombreuses personnes interrogées de ne pas divulguer leur patronyme, leur position ou le nom de leur institution, l'anonymat a été appliqué à l'ensemble des sources et ne sera indiqué que par la mention « entretien de l'auteur »

41 Entretiens de l'auteur

42 Entretien de l'auteur

43 « Candidates for nuclear regulatory commission paid by power utilities », 27 juillet 2012, *Asahi Shimbun* http://ajw.asahi.com/article/0311disaster/fukushima/AJ201207270093, consulté le 13 mai 2015
Hosono Goshi, le ministre de l'environnement responsable pour l'établissement de la nouvelle commission nucléaire, réaffirme sa volonté de rompre avec ce système de capture de régulation (dénoncé par la commission d'investigation spéciale créée par la Diète)

44 Notamment T. Iida de l'*Institute for Sustainable Energy Policies* (ISEP)

45 Entretien de l'auteur

énergies renouvelables n'est socialement pas acceptable : *« on savait très bien que nous n'étions pas en position de force sur la question du nucléaire. Nous attendions juste que le Ldp revienne au gouvernement»*[46]. Le Ldp est donc le parti « raisonnable », « organisé » face à une opposition dont l'efficacité dépend fortement du premier ministre qui en a la tête (les « exotiques » Hatoyama et N. Kan. Y. Noda est jugé plus « standard »). Les éléments de débat sont réduits à cette dichotomie et les conséquences sont omises *« le gouvernement doit dire l'entière et vraie vérité aux citoyens. L'énergie, l'économie, l'environnement, il n'y a pas de solution qui peut régler tous ces problèmes en une seule fois. Nous n'avons que les renouvelables, le nucléaire et les fossiles. Ces énergies ont leurs forces et faiblesses. Alors que préférez-vous ? Voulez-vous choisir ou combiner, mixer ces énergies, avoir un équilibre?C'est ce genre de débat dont nous avons besoin, mais il n'y en a pas. Nous avons seulement le « tout noir ou tout blanc ». J'aime le nucléaire. Je n'aime pas le nucléaire. Et c'est tout ».*[47]
De septembre 2011 à juin 2012, la révision de la politique comprend des réunions de comité de conseils. A l'ouverture du débat il devient possible de visionner ces réunions en direct ou en différé sur le site internet. Initialement prévu pour le printemps 2012, l'ouverture est reportée à l'été et le sous-comité propose une palette de scénario.

Faire dialoguer la société civile

Afin de discuter l'issue du débat, des auditions publiques sont organisées dans le Japon pour permettre aux citoyens de s'exprimer sur les scénarios proposés, sur une base sélective. Les candidats sélectionnés discutent et représentent l'un des trois scénarios.
Les audience publiques ne sont pas nouvelles dans le paysage décisionnel. Elles sont devenues des pratiques communes depuis 2002 et permet à la Commission de l'Energie Atomique Japonaise (JAEC) d'avoir connaissance des avis du public sans que cela n'ait toutefois de réel impact sur la politique publique.
Les audiences publiques vont être rapidement critiquées : trop peu de participants sont en faveur des 0% quand ceux du scénario 20%-25% de nucléaire s'avèrent être des employés de compagnies électriques.[48] Dans sa volonté de dialogue avec les citoyens, le gouvernement réajuste la procédure en incluant des personnes soutenant l'abandon du nucléaire, des « neutres » et exclut les employés de compagnies électriques. Ce dernier point est sujet à débat puisqu'il brouille les frontières entre le statut d'employé et de citoyen. Aux audiences publiques s'ajoutent les membres du gouvernement qui participent à 50 réunions explicatives organisées par les groupes de société civiles, des industries, gouvernements locaux etc... En parallèle se déroulent les commentaires publics. Initialement prévu du 2 à la fin du mois de juillet, le gouvernement l'étend au 12 août face à la montée de critique sur la durée trop courte. Au total, ce sont près de 89 124 commentaires publics qui sont reçus en 42 jours, dont 87% se prononcent en faveur de l'abandon du nucléaire.[49]

Mais le point phare du débat est le sondage délibératif sur le modèle de Fishkin[50]. 285 personnes sont sélectionnées au hasard dans le Japon pour participer durant une journée et demi, les 4 et 5 août 2012. Des livrets d'information sur les scénarios présentés leur sont distribués et afin d'éviter tout biais, ce sont des experts représentatifs de l'ensemble des scénarios qui sont présents pour en débattre. La structure de cet élément est représentatif d'un changement d'équilibre des acteurs : les acteurs traditionnellement résistant au changement (la Commission de l'Energie Atomique Japonaise-JAEC, Meti) n'ont aucun moyen d'action lors de cet étape et la forte pression de la population est reflétée dans le consensus. Le modèle mis en place permet d'évaluer l'opinion

46 Entretien de l'auteur
47 Entretien de l'auteur
48 Leur présence est justifiée par l'impossibilité de trouver des participants en faveur de la continuité du nucléaire dans certaines régions (telle que Tohoku, la région dévastée)
49 «Energy policy: the national debate should not be ignored », manifeste de Les Amis de la Terre, 1er novembre 2013, http://www.foejapan.org/en/news/131220.html, consulté le 20 août 2014
50 « Deliberative Poll on Energy and Environmental Policy Options », Center for Deliberative Democracy, Stanford University, http://cdd.stanford.edu/mm/2012/jp-energy-policy.pdf, consulté le 17 mai 2015

publique : ainsi la volonté de sortir du nucléaire s'avère être plus forte après les journées d'informations qu'avant. Les participants qui choisissent le scénario 15% ne le font qu'à la condition d'un abandon du nucléaire après 2030. La question de la sûreté nucléaire et les arguments défendus par les pro-nucléaires n'ont que peu convaincu les participants expliquant ainsi l'augmentation des personnes en faveur du scénario à 0% de nucléaire.

Si la concertation permet aux décideurs de connaître ce que pense chaque acteur, cela ne constitue plus une nouveauté par rapport au Grenelle mais reste son intérêt principal. Le lien avec les citoyens est renforcé à la suite de l'accident nucléaire pour souligner les volontés de transparence et de démocratie. Il s'agit donc de se rapprocher des citoyens et des territoires, d'éviter « une logique trop parisienne ».[51] Dans la logique de dialogue environnementale, la volonté d'aller au-delà du territoire parisien conduit à amener le dialogue à une échelle plus locale et d'impliquer directement les citoyens, parallèlement au comité citoyen (malgré une première réticence des associations, alors seule représentant de la société civile, et par peur d'une voix citoyenne s'élevant à l'inverse des propositions des associations).[52]
C'est la méthode danoise World Wide Views qui est retenue[53] pour la mise en œuvre de cette démocratie participative. Au total, 1 115 citoyens non spécialistes de l'énergie, n'ayant pas d'affiliation partisane et représentatifs du pays sont sélectionnés par panel et consultés au cours de la journée citoyenne du 25 mai 2013 dans 14 régions (11 métropolitaines et trois d'outre-mer, soient 100 à 150 citoyens locaux)[54]. Les citoyens sont formés par quatre livrets d'information (réalisés sous la supervision d'un conseil scientifique composé d'expert indépendants) et sont institués en acteurs du débat. Ils doivent ainsi délibérer sur plusieurs thèmes (Pourquoi s'engager dans la transition énergétique aujourd'hui ? Comment agir sur la consommation des énergies ? Quel chemin prendre pour la transition énergétique ? Comment pouvons-nous concrètement mettre en œuvre la transition énergétique ?) durant une journée puis répondre à un questionnaire pour chaque séquence.
Les résultats de cette journée citoyenne montre une tendance à approuver le mouvement de transition énergétique. C'est ce volet du débat assez novateur qui a particulièrement attiré l'attention des acteurs participants, mais dont le résultat a été peu utilisé.

La « nouvelle » coordination des associations

Les associations en faveur de l'environnement et des énergies renouvelables qui habituellement n'ont pas de « *vote* » mais une « *voice* » (Woll), se sont regroupés et se font entendre. Ce regroupement de plusieurs associations au sein d'un sous-système particulier de l'action publique est particulièrement intéressant pour comprendre l'évolution du rapport de force.

Ainsi pour Greenpeace Japon[55], le débat est-il plus ouvert aux commentaires du public, les représentants anti-nucléaires sont davantage représentés et la mise en place de réunions officieuses permet de nombreuses discussions et l'échange d'expertise. Il constitue surtout pour la première fois une voix égale à celle des autres acteurs : le LDP ayant longtemps été au pouvoir, elles se tournent davantage de manière informelle vers le DPJ alors dans l'opposition[56]. Les associations tentent de

51 Entretien de l'auteur
52 Entretiens de l'auteur
53 Le protocole de WWV avait déjà été retenu lors du sommet de Copenhague en 2009
54 « Analyse et enseignements de la Journée citoyenne du 25 mai 2013 », http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Analyses_et_enseignements_de_la_journee_citoyenne_du_25_mai_VF.pdf, consulté le 14 mai 2015
55 Entretien de l'auteur
56 Les industries en revanche ne rencontrent pas de difficultés d'accès au gouvernement (au vu des différents entretiens effectués, cela oscille entre plusieurs fois par semaine et plusieurs fois par mois selon les organisations) *«le business est l'une des plus fortes voix dans la formulation ou la decision making de la politique énergétique, ça, je le reconnais. Parce que nous sommes parmi ceux qui sont directement exposés, le groupe de cet électorat compte»* (entretien de l'auteur). Les associations n'ont pas toutes la même légitimité au yeux des industriels. Certains sont vus comme des anti-tout, anti-américain, anti-gouvernement, anti-nucléaire (c'est le cas de Kiko Network ou encore du *sit-in* près du meti), d'autres sont irrationnels (WWF pour son scénario 100% renouvelable jugé comme irréaliste). Pour cette raison, une scission s'effectue entre la nouvelle génération d'associations centrée sur la thématique énergétique et les plus anciennes dont les questions initiales se portent sur l'environnement, l'abolition des armes

sensibiliser les parlementaires selon qu'ils acceptent de les recevoir et de les écouter à la différence des industries. Ces dernières ont un accès privilégié aux comités officiels avec une réelle influence sur la stratégie à adopter ensuite[57]. Sorti de cet espace d'échange officiel, les mouvements citoyens et associatifs n'ont que peu de moyens d'actions forts et audibles et leur capacité d'inflexion sur la politique est très limité.
Le réseau d'associations E-shift (près de cent associations) est crée peu après l'accident de 2011 et va être activement utilisé lors de la mise en place du débat afin d'encourager le public à participer aux commentaires publics. Le répertoire d'action collective est sensiblement similaire à celui observé en France : envoi de *newsletters*, magazines, manifestations, pétitions, distribution de brochures... en revanche, aucune action choc telle que l'intrusion de centrale nucléaire n'est amorcée.[58]
Une telle réunion d'associations à l'échelle du pays (telles que Greenpeace, Les Amis de la Terre, CNIC, WWF, Takagi Fund etc...) est un élément nouveau et inédit. On peut distinguer avant l'accident de 2011 trois types d'associations : des anti-nucléaires et environnementalistes, les militants pour les droits de l'homme et ceux oeuvrant contre le changement climatique. L'accident va modifier leurs perspectives et les inciter à se réunir, opérant un transfert de compétence (des questions climatiques aux questions énergétiques par exemple)[59] et se constituer en une *advocacy coalition*.

De même la nécessité d'une union nationale se fait ressentir en France. Le Comité de Liaison des Energies Renouvelables est à l'origine un réseau associatif qui relie différents types d'acteurs entre eux et a très tôt l'idée de chercher des financements afin de favoriser un meilleur dialogue entre associations et éviter les dissensions internes. Un poste a donc été crée spécifiquement à cet usage, financé par le Comité de Liaison des Energies Renouvelables (Cler) et le Réseau Action Climat : coordinateur des activités sur la transition énergétique pour les ONG. Attribué à Anne Bringault, celle-ci est l'ancienne directrice de Les amis de la Terre, membre d'Energie partagée et familiarisée avec l'ensemble du réseau associatif. Embauchée par le Cler et le Rac, A. Bringault ne s'affiche sous aucune bannière associative mais tente de coordonner l'ensemble du secteur pour être *« no logo »*[60]. Le Cler a d'ailleurs changé son nom en Cler-Réseau pour la transition énergétique peu avant le DNTE.

Quel impact du débat sur la policy ?

La mise en place d'un tel modèle s'avère être délicat pour la suite de l'action publique dans le cas japonais. La volonté affichée du gouvernement de transparence, d'indépendance face au village nucléaire et le fort intérêt manifesté par les citoyens pour les questions nucléaires incitent le gouvernement à respecter les résultats issus des sondages délibératifs.
L'issue de ce débat montre aussi une préférence du public pour une sortie et une indépendance du nucléaire. C'est toutefois un processus de concertation qui met le gouvernement dans une position délicate. Les résultats du sondage font ressortir une majorité en faveur d'une sortie du nucléaire. Le 14 septembre 2012, le DPJ établit une stratégie innovatrice de l'énergie et de l'environnement avec un objectif « zéro énergie nucléaire » durant la décennie 2030. Il ne propose toutefois pas les

nucléaires et qui se reconvertissent sur les alternatives énergétiques. Afin de gagner en légitimité technique et politique auprès des acteurs décisionnels, les premières préfèrent ne pas établir de trop proche collaboration avec les secondes. De même, l'idée que les énergies renouvelables fassent l'objet d'une activité commerciale ne semble pas acceptable pour les industriels. Ainsi, Masayoshi Son, fondateur de *Softbank* et de la *Japan Renewable Energy Foundation* est fortement délégitimé par le développement de ses investissements dans les énergies alternatives et dont l'activité de profit est négativement perçue (entretiens de l'auteur).

57 Si traditionnellement les associations n'ont pas accès à l'arène de décision, elles en contournent l'accès par des activités de lobbying. Pour Woll ces activités de lobbying permettent de persuader, encourager et de temps en temps, contraindre les autorités à adopter des options préférables et éviter les options indésirables. Par cette voie d'action, elles constituent des *mobilizing structure*, soient des réseaux informels et formels dans lesquels les individus concernés vont s'insérer.

58 Voir l'affaire de trafic de baleine de 2010

59 Entretien de l'auteur

60 Entretien de l'auteur

instruments nécessaires pour réaliser cet objectif. Un consensus qui provoque le mécontentement et la non-acceptation de la stratégie avancée par la Diète par les groupes d'affaires et les gouverneurs. Néanmoins de nombreux acteurs gouvernementaux penchent pour une poursuite du nucléaire. C'est notamment le cas du premier ministre et des régions dépendantes du nucléaire.
La dissolution anticipée de la chambre des représentants le 16 novembre 2012 conduit à la victoire le mois suivant de S. Abe[61] membre de l'opposition et au rejet du parti DPJ après trois ans au gouvernement. Le 21 juillet 2013, le LDP remporte également la majorité à la chambre des conseillers, s'assurant une majorité entière au sein du Parlement.
Il réaffirme son pouvoir deux ans plus tard en provoquant les élections législatives, lui offrant à nouveau la majorité des voix, soit deux tiers des sièges à la chambre basse avec 317 sièges. La victoire est teintée d'une forte abstention (près de 48%) et prend des allures de plébiscite sur sa politique menée des « Abenomics » (qui comprend une réforme structurelle du marché de l'électricité et la fin du marché oligopolistique). Néanmoins, cette configuration législative lui assure une grande marge de manoeuvre politique, même en cas de désaccord du Sénat et semble enterrer tout espoir du projet entamé par le DPJ d'un éventuel abandon du nucléaire.
L'élection du gouverneur tokyoïte pro-nucléaire Yoichi Masuzoe en février 2014 face à son adversaire Morihiro Hosokawa anti-nucléaire et soutenu par l'ex premier ministre Junichiro Koizumi semble définitivement traduire le désintérêt progressif des citoyens pour la question nucléaire du pays.[62] Un plan de base énergétique est approuvé par le Cabinet en avril 2014 mentionnant que la dépendance à l'énergie nucléaire perdurera mais sera « réduite au possible ».

La « synthèse des synthèses » du DNTE a quand à elle beaucoup fait parler d'elle. Le 18 juillet, le Medef refuse les conclusions du débat, déclarant dans un communiqué à la surprise de tous[63] : *« le document soumis au conseil national du débat - qui rassemble les différents participants au débat - est une synthèse partielle et ne peut être considéré comme consensuel»*[64].
Ainsi le document initial appelé « recommandations » est transformé en synthèse des travaux et les recommandations en « enjeux principaux ». Une demande justifiée par des divergences entre les différents acteurs du débat. Ce compromis de vocabulaire est fortement critiqué par EELV, ces derniers appelant à « refuser le coup de force du Medef » et Ronan Dantec qualifiant ce coup médiatique « d'esclandre » qui ne doit pas « masquer la réussite du débat ». Le rapport a finalement été conclu en juillet 2013 et accepté à l'unanimité à l'exception de Force Ouvrière : *« on était quand même 120 dans la salle a négocier le texte, presque ligne à ligne ce qui est quand même assez lourd, assez gros, et donc ces synthèses ont été acceptées»*[65].
Cette synthèse reste floue sur certaines questions de fond tel que l'objectif de diviser par deux la consommation d'énergie d'ici à 2050, ce qui pour certains acteurs (dont les entreprises) est excessif et proposent une diminution de 20% plus réalisable. De même la réduction de la part du nucléaire de 75 % à 50 % dans la production d'électricité doit encore être discutée. Le porte-parole de la fondation Nicolas Hulot, M. Orphelin, a jugé que la *"quasi-totalité du texte a été préservée"*.[66]

Le débat français prend fin en juillet 2013 mais ce n'est que le 18 juin 2014 que Ségolène

61 Le débat qui se poursuit sous le gouvernement LDP d'Abe s'inscrit en rupture avec le modèle précédent, qui s'apparente à un retour du mode de négociation antérieure à celui du DPJ. Des 25 membres, le comité est restreint à 15 membres, les réunions officieuses disparaissent et le président du comité Akio Mimura reste en place, affiche publiquement ses positions en faveur de l'énergie nucléaire et critique ouvertement les contributions des deux seuls membres anti-nucléaires encore présent dans le comité.

62 Le gouvernement a par ailleurs reporté l'annonce de son plan énergétique après les résultats des élections des gouverneurs

63 Entretiens de l'auteur. Beaucoup des personnes interrogées rapporte le caractère soudain et préparé de l'acte du Medef

64 « Le Medef refuse les conclusions du débat sur la transition énergétique », Le Monde, 18 juillet 2013, http://www.lemonde.fr/planete/article/2013/07/18/le-medef-refuse-les-conclusions-du-debat-sur-la-transition-energetique_3449282_3244.html, consulté le 18 juillet 2013

65 Entretien de l'auteur

66 « Débat énergie: une "synthèse" adoptée après un esclandre du Medef », *Le nouvel obs*, 18 juillet 2013, http://tempsreel.nouvelobs.com/politique/20130718.AFP9864/finalisation-du-debat-sur-la-transitionenergetique.Html, consulté le 24 mai 2015

Royal présente son projet de loi. En mars 2015 le Sénat vote une version allégée du projet de loi (mais 80% des 250 amendements adoptés au Sénat ont fait l'objet d'un avis favorable du gouvernement sur la transition énergétique): la date butoir de 2025 a disparu sur la réduction de 50% de la production d'électricité nucléaire.

Conclusion :

Les débats nationaux de 2012 à la fois en France et au Japon représentent un « contre-coup » démocratique à l'accident nucléaire face à l'importante perte de confiance du public.
Celle-ci induit un changement dans les pratiques et l'architecture institutionnelle japonaises. Elle permet d'insuffler un élan de représentativité et de transparence à une période où l'énergie nucléaire est fortement critiquée pour son obscure gouvernance. Répétée à deux reprises en France et pour la première fois au Japon, c'est un espace de mobilisations multi-sectorielles agissant comme mobilisateur de ressources et de transformations des structures. Des règles, des normes formelles et informelles s'institutionnalisent et une légitimité attendue qui peuvent être reproduites pour les acteurs non institutionnels. Les effets sur l'action publique de l'énergie de ces débats restent encore à analyser sur le long terme mais quelques éléments notables ressortent de l'exercice.

L'alternance politique japonaise ne constitue pas la cause de non-changement de la politique énergétique[67]. Bien que l'initiative du débat national ait eut lieu durant le temps du DPJ, les résultats du débat ne se sont pas traduit en politiques publiques ni sous le gouvernement Noda ni après le changement des élections en décembre 2012. Le gouvernement de S. Abe a ignoré les résultats du débat national, le BEP proposé par le DPJ pour annoncer une révision de la politique zéro nucléaire. Le BEP sous le mandat de S.Abe[68] reprend alors le même *statu quo* qu'au cours de la situation pré-Fukushima, sans trop insister sur des objectifs nucléaires ambitieux au vu de l'opinion publique contre le nucléaire et des réacteurs fermés. Il réaffirme toutefois l'importance de la continuité du nucléaire et qualifiant de *« source d'énergie de base importante qui sert de fondement à la stabilité de l'approvisionnement énergétique du Japon »*.

Quand à la loi sur la transition énergétique, il est encore difficile d'en appréhender l'aboutissement. La commission spéciale de l'Assemblée nationale chargée d'étudier le projet de loi relatif à la transition énergétique a permis de réintroduire des éléments clés que le Sénat avait supprimés ou amoindris en première lecture. Ainsi une nouvelle proposition émerge pour proposer 50% de nucléaire d'ici 2025 ou encore 20% de baisse de la consommation énergétique d'ici 2030. Il conviendra donc de revenir sur le texte final adopté, reportant l'échéance à l'été 2015 malgré la volonté affichée de la ministre la mettre en parallèle des échéances onusiennes sur le changement climatique.

La mise en œuvre d'un débat national est placée inégalement dans l'agenda politique français et japonais. Il débute dès la première année du mandat de F. Hollande et peu avant les élections parlementaires japonaises qui voient le succès du parti de l'opposition dans des contextes législatifs différents. Les deux débats ont fait l'objet de critiques sur leur réel impact sur la politique publique, la réelle intention de prise en compte de la voix des citoyens, accusé d'être un simulacre de discussion pour une politique pré-décidée et la manipulation possible sur les commentaires du

67 Nous tenons à préciser que c'est bien l'accident de Fukushima qui incite le parti DPJ à modifier la politique énergétique et que l'idéologie du parti sur ces questions n'est fondamentalement pas différente du LDP (se référer notamment aux politiques environnementales de Y.Hatoyama)

68 Le retour au gouvernement du LDP en 2012 conduit à la reprise de la politique antérieure à Fukushima et 2008 soit la configuration initiale des rapports de force caractéristiques au domaine nucléaire (administration,politique, industriel). Ceci souligne bien combien cette démarche délibérative n'est pas profondément ancrée dans le *policy making* japonais. Toutefois, elle a permis aux ONG d'accéder à l'arène de décision qui se sont vus légitimés dans la discussion. L'accident a été un moment clé dans la cohésion de ces ONG qui se sont constitués en réseau pour parler d'une voix unique. En ayant participé aux débats, elles ont souhaité poursuivre l'approche *bottom-up* après le débat en maintenant le versant participatif des citoyens à la décision. On retrouve cette volonté dans la création en 2013 de la commission des citoyens sur l'énergie nucléaire. C'est une plate-forme dédiée aux citoyens afin qu'ils puissent proposer des alternatives de politiques publiques dans une société sans nucléaire.

public dans un domaine aussi controversé que l'énergie. De même, au regard de la composition des débats et des comités, on peut s'interroger sur les limites du débat au vu de la présence des communautés d'acteurs aptes au débat déjà présentes pour poursuivre préalablement un travail de discussion.

La teneur du débat est différente entre les deux pays. Elle est plus axée sur un aspect idéologique au Japon dont le maintien ou l'arrêt de l'énergie nucléaire est la question principale. En France, la dichotomie « nucléaire *vs* énergies renouvelables » est dépassée pour se centrer sur les points techniques de mise en oeuvre et de vision de société sur le long terme. Cette différence s'explique par plusieurs éléments. La nouveauté du débat japonais permet d'enclencher une réflexion sur l'avenir énergétique, une démarche que la France a déjà effectué plusieurs années auparavant et qui lui permet donc d'évoluer aux étapes des instruments d'action publique. Le changement majeur se place donc au niveau cognitif de ces deux énergies. Plutôt que de les placer en opposition, il est désormais publiquement accepté que les pays s'engagent dans une démarche de mix énergétique : les énergies renouvelables ont désormais conquis leur légitimité face à la plus ancienne, le nucléaire.

Le débat national a été une initiative remarquable au Japon mais sans conséquence notable en terme de changement. Sa mise en oeuvre a certes insufflé un élan de démocratie participative, mais a peu changé l'agenda. Elle laisse encore toutefois de nombreux challenges aux politiques sur les connections à effectuer sur la participation des citoyens au *decision making* au regard des pratiques des deux partis politiques majeurs. En dépit de l'élection du DPJ en 2009 et de la volonté affichée d'une plus grande participation du public, le plan de base de l'énergie en juin 2010 ne lui a laissé qu'une place minime. Il est difficile de croire que sans Fukushima, la participation du public eu été si développée. Elle a néanmoins permis de déplacer le débat : il ne s'agit plus de savoir si l'on peut s'affranchir de l'énergie nucléaire, ce fait est déjà établi par l'arrêt total des réacteurs. La question est donc, « à quel pourcentage de nucléaire peut-on revenir ? », cette réflexion comprenant désormais une place importante aux énergies renouvelables. La question énergétique va prendre le pas sur la question du changement climatique, et par ce mouvement réflexif, les arguments utilisés en faveur du nucléaire évoluent également : on évolue du postulat « le nucléaire n'émet pas de Co2 » à celui de « le Japon n'a ni les ressources ni la technologie nécessaires pour pallier au nucléaire ».
En revanche, si l'efficacité est à relativiser, la démarche participative est désormais politiquement ancrée dans le paysage institutionnel français.