

Concertation Préalable

Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et Stratégie nationale bas carbone (SNBC)

Note des garants n°1 en date du 23 mai 2024

1. Le cadre légal de la concertation

- Vu le code de l'énergie, notamment le III de son article L.100-1A et l'article R.141-1-1 ;
- Vu le code de l'environnement, notamment ses articles L.121-16 et L.121-16-1 ;
- Vu le courrier du 11 avril 2024 et le dossier annexé de la Direction générale de l'énergie et du climat, sollicitant la désignation d'un garant de la concertation préalable sur la future Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) 2025-2035 et de la concertation préalable sur la future Stratégie nationale bas-carbone (SNBC 3), selon les modalités des articles L. 121-16 et L. 121-16-1 ;
- Vu la décision de la CNDP du 2 mai 2024 relative aux projets de Programmation pluriannuelle de l'énergie PPE 2025-2035 et de Stratégie nationale bas-carbone SNBC 3
- Vu la lettre de mission de la CNDP aux garants en date du 13 mai 2024, qui spécifie notamment « *que les réponses aux concertations et débats publics précédents doivent être un préalable à l'ouverture de la concertation* » et en particulier les réponses au rapport final du comité de garantie de la concertation « Notre avenir énergétique se décide maintenant » en date du 9 mars 2023

2. Recommandations des garants

La Constitution (charte de l'environnement, article 7) garantit à « toute personne [] le droit, dans les conditions et les 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 ».

La Commission Nationale du Débat Public (CNDP) est l'autorité indépendante garante de ce droit. Dans le cadre de notre mission il nous paraît donc fondamental que la concertation organisée par l'Etat respecte ces droits.

Pour garantir le droit à l'information du public, les éléments suivants devraient figurer dans le dispositif de concertation.

- **Un dossier de concertation contenant :**
 - Les définitions de la PPE et la SNBC
 - L'exposé du cadre légal et réglementaire conduisant à la révision de ces deux documents de planification stratégique et leur inscription dans le cadre des accords européens et internationaux qui engagent la France
 - Une présentation des projets à date de la PPE 3 et de la SNBC 3
 - Les divers scénarios, les alternatives possibles aux options privilégiées par l'Etat et les motivations ayant conduit à retenir ces options
 - Les bilans des concertations et débats publics précédents relatifs aux questions de planification énergétique, les questions restées ouvertes, les réponses de l'Etat
 - Une synthèse des travaux des parlementaires et des divers groupes de travail avec les élus locaux et les parties prenantes
 - Les avis et publications des autorités publiques permettant d'éclairer les choix mis en débat (publications de la Cour des Comptes notamment)

- **Une information du public sur l'évaluation environnementale des programmes en débat**
L'article L.122-5 du code de l'environnement précise que :

"L'évaluation environnementale comporte l'établissement d'un rapport qui identifie, décrit et évalue les effets notables que peut avoir la mise en œuvre du plan ou du programme sur l'environnement ainsi que les solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan ou du programme. Ce rapport présente les mesures prévues pour éviter les incidences négatives notables que l'application du plan ou du programme peut entraîner sur l'environnement, les mesures prévues pour réduire celles qui ne peuvent être évitées et les mesures prévues pour compenser celles qui ne peuvent être évitées ni réduites. Il expose les autres solutions envisagées et les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de la protection de l'environnement, le projet a été retenu. Il définit les critères, indicateurs et modalités retenues pour suivre les effets du plan ou du programme sur l'environnement afin d'identifier notamment, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées."

A ce titre le public doit pouvoir être informé des éléments constitutifs de l'évaluation environnementale. A minima la publication d'une note de cadrage préalable de l'Autorité environnementale, telle que prévue par la loi, est donc souhaitable.

- **Un calendrier de la concertation**
Le calendrier de la concertation doit être publié au moins 15 jours avant son ouverture (article L.121-16 du code de l'environnement). Il doit être largement visible dans l'espace public, tous supports confondus. Compte tenu de la spécificité de cette concertation qui porte sur deux documents de programmation stratégiques, nous recommandons plus précisément que ce calendrier précise :
 - Les différentes modalités envisagées, leurs dates et lieux
 - L'articulation entre les deux phases de concertation envisagée et la temporalité de la participation du public sur les projets de PPE3 et la SNBC3.
 - la place de cette concertation dans le processus décisionnel.
 - Les suites qui seront données (l'engagement de l'Etat sur la reddition des comptes et sur l'association ultérieure du public jusqu'à la publication du décret)

L'accès à l'information est un point clé pour permettre au public de participer effectivement à l'élaboration de la décision. Une attention particulière devra donc être portée à l'intelligibilité des documents présentés et des outils de la concertation.

Les enjeux de mobilisation du public

- Compte tenu des enjeux de long terme qui engagent l'avenir de la société française, la concertation devrait permettre de toucher un très large public, dont les jeunes, sur l'ensemble du territoire national. A cet égard la mobilisation des divers publics impliqués dans les concertations précédentes, mais aussi des élus ayant participé aux divers groupes de travail semble pertinente. Remobiliser les jeunes impliqués dans la concertation de 2023 « notre avenir énergétique se décide maintenant » serait également bienvenu. On peut aussi imaginer le recours à une convention citoyenne, en particulier sur les enjeux de long terme et sur l'articulation entre les divers pas de temps, en prêtant une attention particulière à la diversité des profils recrutés.
- Pour s'adapter à des publics et des territoires différents, une diversité des modalités de participation est à rechercher : émission de lancement avec le public, réunions avec des publics qui auraient préparé des questions en amont (étudiants, membres des conseils régionaux des jeunes, etc.), quizz, « jeux de rôles », etc.
- Pour une concertation qui porte sur un document de planification, il est souvent plus difficile de mobiliser le public que pour une concertation sur un projet industriel, c'est pourquoi la mobilisation de divers canaux de communication en amont des événements est requise (media, y compris PQR, réseaux sociaux, travail avec des influenceurs, etc.).

Les modalités

- Mise en place d'un site internet réunissant toutes les informations relatives à la concertation (Dossier du Maître d'Ouvrage, bilans des concertations précédentes...) avec la mise en place d'un système de questions/réponses (SQR)
- Privilégier la tenue d'événements en présentiel (quitte à faire de l'hybride) sur l'ensemble du territoire
- Prévoir des dispositifs adaptés aux publics jeunes et aux publics en situation de précarité énergétique
- Permettre au public d'accéder à une information scientifique faisant état des enjeux de controverses (interviews et tables rondes de scientifiques et d'experts, recours à des médiateurs scientifiques,...)

3. Points d'attention en amont de la concertation

A ce stade de l'étude de contexte, il semble nécessaire que la concertation permette de débattre des points suivants :

- la mise en évidence des trajectoires possibles pour atteindre la neutralité carbone en 2050, et les scénarios de court terme (2035) qui répondent à ces objectifs. Diverses alternatives doivent être mises en débat, notamment les scénarios de référence tels que ceux de l'ADEME, de RTE, de Negawatt et de Shift Project.
- Les conséquences les choix de société induits : quelle perspective pour le levier de la sobriété ?
- L'équilibre global de l'offre et de la demande en énergie et la disponibilité des ressources
- Les enjeux financiers du mix de production d'électricité (impacts sur la fiscalité et sur le prix de l'énergie)
- S'agissant de la filière nucléaire, une analyse globale du cycle du combustible, du coût du démantèlement et de la gestion des déchets
- Les enjeux d'adaptation du réseau électrique
- Les enjeux socio-économiques
- Les filières à développer
- Les impacts environnementaux des choix proposés

Isabelle Barthe garante, Dominique Pacory, garant