

## Programmation pluriannuelle de l'énergie et Stratégie nationale bas-carbone

Concertation préalable au titre des articles L121-16 et suivants du Code de l'environnement

**Bilan des garants Isabelle Barthe, Marc Di Felice, Dominique Pacory**

**24 janvier 2025**

### Contenu du document

- données de cadrage, chiffres clés, qualité de la concertation
- enseignements de la concertation
- demandes de précisions et recommandations des garants

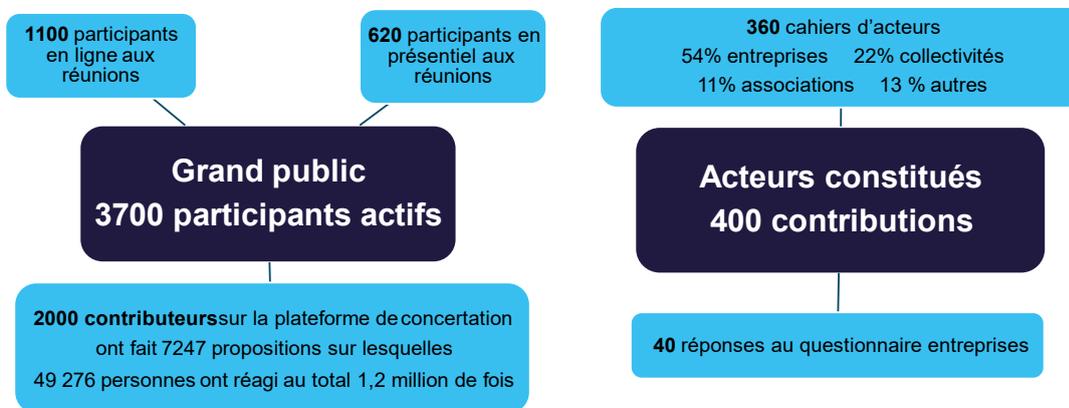
### Données de cadrage

**Responsable des programmes** : Ministères en charge de la transition écologique et de l'énergie depuis la décision d'organiser une concertation, Direction Générale de l'Énergie et du Climat (DGEC).

**Objectifs des programmes** : réduire de 50% les émissions brutes de gaz à effet de serre d'ici 2030 par rapport à 1990 et atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050.

**Calendrier de la concertation** : du 4 novembre au 16 décembre 2024 (6 semaines).

## Les chiffres clés de la concertation



### Avis des garants sur le déroulement de la concertation

La concertation préalable sur les projets de décrets SNBC et PPE peut être considérée comme une concertation **réussie en ce qui concerne la mobilisation** des acteurs constitués et du public.

Elle a toutefois **manqué d'outils adaptés** au recueil de contributions individuelles permettant d'argumenter de façon construite **pour émettre un avis éclairé permettant d'exercer une réelle influence sur les décisions**, dans l'esprit de l'article 7 de la charte de l'environnement.

# Les enseignements de la concertation

## Enseignements communs de la concertation sur les deux documents

Parmi les nombreux enseignements tirés de la concertation sur la Stratégie Nationale Bas-Carbone (SNBC) et la Programmation Pluriannuelle de l'Énergie (PPE) peuvent être mis en avant les points ci-dessous.

### La légitimité du cadre juridique des décrets de PPE et de SNBC

L'urgence de doter la France d'instruments de politiques publiques pour atteindre la neutralité carbone en 2050 est largement partagée, mais plusieurs participants soulignent **le problème que pose l'absence de loi de programmation énergie-climat** (LPEC). Ne pas saisir le Parlement sur des sujets qui engagent l'avenir du pays sur le long terme hypothèque selon eux l'acceptabilité sociale des changements majeurs à opérer dans nos modes de vie.

### La qualité et la sincérité de la concertation en question

La clarté et la lisibilité des documents produits pour cette concertation sont généralement reconnues, mais divers avis pointent l'absence d'évaluation des **impacts environnementaux** et **socio-économiques** et le manque d'une réelle évaluation **budgétaire** des scénarios envisagés par l'État, et estiment donc difficile d'en apprécier la pertinence.

Des critiques portent enfin sur la durée de la **concertation, jugée trop courte**, ce qui n'a pas permis au public de s'emparer massivement de certains outils, comme les réunions d'initiative locale ou le simulateur de scénarios de décarbonation, pourtant jugés intéressants.

Quant à **l'esprit général dans lequel la concertation a été conduite**, certains se sont dits « *dubitatifs sur son utilité* » ou on fait part « *de leur lassitude* », s'interrogeant sur la prise en compte de leurs propositions dans les décisions finales.

### La gouvernance de la transition énergétique : un processus à améliorer

Certaines contributions ont abordé le sujet de la **lenteur des décisions** au regard des pratiques des autres pays, qu'elles expliquent par des obstacles administratifs jugés trop nombreux ou par le manque de moyens humains des services instructeurs.

**L'implication des collectivités territoriales, des partenaires sociaux et du public** dans les décisions et les méthodes de mise en œuvre des politiques concernées est une demande récurrente. Pour sa part, le besoin d'équité et de justice sociale s'accompagne d'une **demande de transparence**.

### Des attentes fortes à l'égard de l'État

Les demandes d'un **accompagnement fort de l'État, qu'il soit financier, fiscal ou technique** frappent par leur grand nombre. Elles émanent des collectivités territoriales, des associations, des entreprises ou de leurs représentants. En regard, quelques acteurs proposent à titre d'exemple d'affecter une part des crédits du livret A ou de revenir au principe d'une taxe carbone pour financer la transition énergétique.

Pour autant, **l'importance des investissements publics à réaliser** dans ce contexte, leur impact sur les finances publiques, le pouvoir d'achat des ménages et les marges d'entreprises ainsi que la capacité de l'État à garantir dans la durée les moyens nécessaires reviennent dans de nombreuses contributions

## Enseignements relatifs à la SNBC

Transport, habitat et logement, agriculture, industrie, forêts et puits de carbone, etc. : tous les sujets mis en concertation pour la SNBC ont fait l'objet de contributions. Certaines alertent sur les **risques d'invisibilisation de la biodiversité**, d'autres sur l'importance des réseaux de chaleur et du traitement et de la valorisation des déchets. Enfin, la **nécessité de prendre en compte les émissions de CO2 importées** a été soulignée.

### Des approches contrastées entre les acteurs économiques et le grand public

**Sur l'avenir de la voiture** : la nécessité de réduire son usage sans pénaliser les personnes qui en dépendent, ou l'électrification du parc font débat. **Sur la place du transport aérien dans la réduction des émissions de CO2** : la filière table sur les évolutions technologiques alors que de nombreuses contributions prônent la réduction du trafic.

**Sur la décarbonation du secteur agricole** : une nécessité pour de nombreux contributeurs individuels, contestée par certains acteurs de la filière et par des collectivités territoriales.

### Des arbitrages à réaliser

Pour ce qui concerne les **forêts et autres puits de carbone**, des arbitrages seront nécessaires entre la production de biomasse d'une part et la préservation de ces puits de carbone d'autre part.

Se pose par ailleurs la question du **niveau global d'effort adapté aux enjeux de décarbonation**. Les projections sont jugées insuffisantes par certains qui en appellent à des mesures fortes, mais difficilement atteignables pour d'autres, qui relèvent la non atteinte des objectifs de la SNBC 2.

### Partager une vision, se doter d'indicateurs et mieux coordonner les politiques publiques

Le besoin d'outils permettant une vision d'ensemble et le suivi des **trajectoires de décarbonation** au travers notamment **d'indicateurs** partagés avec le public a été exprimé.

Enfin, certains estiment indispensable d'améliorer le **niveau de coordination** de la SNBC avec d'autres politiques nationales, comme la stratégie nationale de la biodiversité, ou européenne, avec une demande d'alignement des calendriers.

## Enseignements relatifs à la PPE

Sobriété, électrification des usages, controverse récurrente entre le nucléaire et les énergies renouvelables et nouvelles approches ont caractérisé la concertation sur le projet de PPE.

### Vers une politique de la sobriété ?

Le thème de la **sobriété** traverse de nombreuses contributions qui mettent en avant l'urgence de l'action mais aussi sa contribution à la sécurité d'approvisionnement tout en insistant sur les enjeux d'acceptabilité pour les populations. Toutefois des craintes sont exprimées quant à ses possibles impacts sur la croissance économique. Certains en appellent à une véritable politique de la sobriété.

### L'apparition d'une nouvelle controverse autour de l'électrification des usages

Si de nombreux acteurs insistent sur le caractère indispensable de **l'électrification des usages** et de la production d'énergie, d'autres pointent le faible niveau actuel d'électrification et le retour à un niveau excédentaire (exportateur) de la production d'électricité et mettent en cause la nécessité de nouveaux projets de production d'énergie électrique.

### Une controverse récurrente entre nucléaire et énergies renouvelables, notamment l'éolien

Les deux sources de productions trouvent leurs avocats comme leurs détracteurs, cependant plus nombreux, avec une montée en puissance des **argumentations autour des coûts** (« complets », « réels ») **de chaque source de production d'énergie**, controverse qui nécessite d'être objectivée.

### De nouvelles solutions techniques mises en évidence

La **méthanisation** ressort de façon particulière de cette concertation, avec de nombreux cahiers d'acteurs de collectivités et d'entreprises, mais des **sources d'énergies encore en phase de maturation** (hydrogène, hydrolien) voire d'**expérimentation** (biogaz autres que la méthanisation...) sont également mises en avant, de même que le recours au numérique et aux **réseaux intelligents**.

## Tableau des demandes de précisions et recommandations des garants

Suites à donner à des interrogations ayant émergé mais n'ayant pas trouvé de réponse
<p>1. Présenter dans une note juridique l'articulation des décrets de PPE et de SNBC avec leur encadrement juridique en explicitant la hiérarchie des normes : cadre communautaire et transposition en droit français. Il conviendra notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• de préciser le statut de la loi de programmation sur l'énergie et le climat (LPEC) dans ce cadre ;</li><li>• d'expliquer la périodicité de la SNBC : devrait-elle recouvrir comme la PPE les périodes 2031-2035 et 2036-2040, pour être en phase avec l'échelon européen ?</li></ul>
<p>2. Préciser comment s'articulent l'ensemble des documents formant la stratégie française pour l'énergie et le climat, selon quel calendrier et quelles modalités :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• quel rôle pour les collectivités territoriales : participation à l'élaboration des politiques publiques ? à leur mise en œuvre ?</li><li>• quel rôle pour les corps intermédiaires et les instances consultatives ?</li></ul>
<p>3. Préciser comment le document la « Stratégie Pluriannuelle des Financements de la Transition Écologique » qui a été publiée en octobre 2024, peut évoluer suite à la concertation sur les projets de PPE et de SNBC, en particulier en ce qui concerne le volet budgétaire du secteur public en général et le budget de l'État. Est-il possible d'en faire un véritable outil de programmation pouvant servir de base à un débat législatif sur les voies et moyens de mise en œuvre des stratégies prospectives bas carbone et énergétique de la France ?</p>
<p>4. Préciser selon quels critères seront faits les arbitrages entre la nécessité de préserver les puits de carbone (forêts, marais...) et le développement de la production de biomasse.</p>
<p>5. Préciser les incidences du projet de PPE sur :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• le bouclage électrique (équilibre entre l'offre et la demande d'électricité) ;</li><li>• les coûts de production futurs de l'électricité résultant des investissements prévus par la PPE (nucléaire, ENR, raccordement...);</li><li>• les répercussions sur le pouvoir d'achat des ménages et l'économie des entreprises.</li></ul>
<p>6. Préciser quelles réponses le gouvernement entend donner aux nombreuses propositions ou observations critiques relatives à l'intégration des nouvelles technologies dans les solutions de décarbonation (nouveaux biogaz, stockage, réseaux intelligents...).</p>
Recommandations portant sur les modalités d'association du public, sur la gouvernance du projet, sur la prise en compte des avis des participantes et des participants
<p>1. Annoncer dès que possible les calendriers prévisionnels de publication des projets de décrets de la PPE et de la SNBC et indiquer comment le public pourra exercer son droit à l'information et à la participation aux décisions publiques. Préciser notamment quels seront les délais entre la reddition des comptes sur la présente concertation et la mise en consultation des documents finalisés, accompagnés des avis des instances consultatives, dont celui de l'Autorité environnementale.</p>
<p>2. Dans cette optique, publier dès que possible l'évaluation environnementale portant sur la SNBC accompagnée de l'avis de l'Autorité environnementale.</p>
<p>3. Permettre au public et aux acteurs d'avoir une vision plus objective des trajectoires de décarbonation, en mettant en place un tableau de bord regroupant les indicateurs pertinents de manière hiérarchisée et produire un rapport annuel sur la base de ces indicateurs, qui devrait être présenté et débattu publiquement.</p>
<p>4. Capitaliser sur la mobilisation des parties prenantes et des publics pour poursuivre la concertation sur les modalités de mise en œuvre des décrets, notamment en ce qui concerne la définition et la mise en œuvre de véritables politiques adaptées aux territoires (rural, urbain, métropolitain, ultramarin) :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• de sobriété, prenant en compte les enjeux sociaux et de pouvoir d'achat ;</li><li>• de mobilité incluant les divers mode de transport ;</li><li>• d'accompagnement des mutations liées à la transition énergétique en ce qui concerne l'emploi dans les différentes filières (agriculture, industrie, services...).</li></ul> <p>Pour ce faire publier un calendrier des différentes étapes et préciser comment les COP territoriales, les corps intermédiaires et les instances consultatives et le public au sens large pourraient être mobilisées.</p>
<p>5. Poursuivre l'implication des publics, en particulier les publics universitaires et scolaires avec des outils concrets de médiation et de simulation permettant de s'appropriier les enjeux de la décarbonation et de la transition énergétique.</p>
<p>6. Organiser une réunion de reddition des comptes suite à la réponse des ministères concernés au bilan de la garante et des garants, en y invitant largement le public.</p>