



cndp

Commission nationale
du **débat public**

BILAN DES GARANTS

Programmation pluriannuelle de
l'énergie (PPE)

Concertation post débat public

Période de décembre 2018 à janvier
2020

Ilaria CASILLO et Jacques ROUDIER
désignés par la Commission nationale
du débat public

Le 18/01/2020

SOMMAIRE

Introduction	4
I. Le programme objet de la concertation	5
I.1 La programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE).....	5
I.2 Le débat public sur la révision de la PPE.....	6
I.3 Les suites données au débat public par le maître d'ouvrage : deux versions successives de la PPE.....	8
II. Le déroulement de la concertation post débat public	10
II.1 Le contexte de la concertation post débat public.....	10
II.2 Les rencontres préparatoires tenues par les garants.....	10
II.3 Les échanges avec la Direction de l'énergie du Ministère de la transition écologique et solidaire	11
II.4 Le cadre général de concertation retenu.....	12
II.5 Les documents mis à disposition du public sur le site ministériel.....	12
II.6 Les manifestations présentiels avec les acteurs du débat public.....	12
II.6.1 La réunion des porteurs de manifestations.....	13
II.6.2 La réunion des anciens membres du G400	13
II.7 La préparation de la participation par voie électronique.....	14
III. Les principaux points de vue exprimés.....	16
III.1 Le mix d'énergies renouvelables à l'horizon 2028.....	16
III.1.1 Les EnR pour l'électricité	16
III.1.2 Les EnR pour la chaleur ou les carburants.....	17
III.1.3 Les commentaires globaux.....	17
III.2 L'accès des ménages aux mesures d'appui à la transition énergétique solidaire	18
III.3 Les autres thématiques.....	19
III.3.1 Le contenu de la PPE.....	19
III.3.2 La participation du public à la finalisation de la PPE	19
IV. Les conclusions des garants.....	20
Glossaire	21

INTRODUCTION

La Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) est un programme national soumis à évaluation environnementale. Il a fait l'objet d'une procédure de débat public national sous l'égide de la CNDP qui s'est conclu le 30 juin 2018. L'Etat (Ministère de la transition écologique et solitaire - MTES), a fait connaître, dans une décision du 30 novembre 2018, les suites qu'il donnait au débat public, pour poursuivre la révision de la PPE.

Prenant acte de cette décision, la Commission nationale du débat public (CNDP) a désigné, le 5 décembre 2018, Ilaria Casillo, vice-présidente de la CNDP, comme garante chargée de veiller à la bonne information et à la participation du public sur cette révision. Jacques Roudier a été désigné comme garant en binôme par décision du 6 mars 2019.

La concertation post débat public sur la PPE s'est terminée au début du mois de janvier 2020, avec la mise en place par le maître d'ouvrage de la participation par voie électronique sur le projet de PPE. Le présent rapport constitue le bilan que les garants font sur la période de concertation post débat public entre décembre 2018 et janvier 2020.

I. LE PROGRAMME OBJET DE LA CONCERTATION

I.1 La programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)

La programmation pluriannuelle de l'énergie constitue l'outil de pilotage stratégique de la politique énergétique du pays. A ce titre, elle traite à la fois de l'évolution de la demande et de la production des différentes énergies sous toutes leurs formes ; elle se préoccupe de la sécurité d'approvisionnement.

La PPE a été créée par la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) et intégrée dans les articles L.141-1 à L.141-6 du code de l'énergie. Elle se fonde sur des scénarios de besoins énergétiques associés aux activités consommatrices d'énergie, reposant sur différentes hypothèses d'évolution de la démographie, de la situation économique, de la balance commerciale et d'efficacité énergétique.

La PPE contient des volets relatifs :

- à la sécurité d'approvisionnement, pour les différentes formes d'énergie ;
- à l'amélioration de l'efficacité énergétique et à la baisse de la consommation d'énergie primaire, en particulier fossile ;
- au développement de l'exploitation des énergies renouvelables et de récupération ;
- au développement équilibré des réseaux, du stockage et de la transformation des énergies et du pilotage de la demande d'énergie pour favoriser notamment la production locale d'énergie, le développement des réseaux intelligents et l'autoproduction ;
- à la préservation du pouvoir d'achat des consommateurs et de la compétitivité des prix de l'énergie, en particulier pour les entreprises exposées à la concurrence internationale ;
- à l'évaluation des besoins de compétences professionnelles dans le domaine de l'énergie et à l'adaptation des formations.

La PPE exprime ses objectifs en termes quantitatifs et définit l'enveloppe maximale indicative des ressources publiques de l'Etat et de ses établissements publics mobilisées pour les atteindre.

La loi précise également que la programmation pluriannuelle de l'énergie comporte une étude d'impact qui évalue notamment son impact économique, social et environnemental ainsi que son impact sur la soutenabilité des finances publiques.

La première PPE a été publiée le 28 octobre 2016 et couvre les périodes 2014 - 2018 et 2019 - 2023. Elle comporte à la fois un décret publié au Journal officiel¹, et plusieurs documents mis en ligne sur le site du Ministère de l'écologie². Elle devait être révisée, à titre dérogatoire, au bout de trois années, c'est-à-dire en 2018.

¹ Décret n° 2016-1442 du 27 octobre 2016 :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033312688&fastPos=1&fastReqId=1284887844&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte>

² Documents mis en ligne : PPE intégrale ; synthèse ; cadre de mise en œuvre ; volet maîtrise de la demande d'énergie ; volet offre ; volet sécurité d'approvisionnement - infrastructures ; stratégie développement mobilité propre ; volet Iles du Ponant ; évaluation environnementale ; des annexes

I.2 Le débat public sur la révision de la PPE

L'élargissement récent du champ du débat public a fait que la PPE est un programme national relevant de la compétence de la CNDP.

Saisie par le Ministère en charge de l'énergie en 2017, la CNDP a décidé que la PPE ferait l'objet d'un débat public, organisé par une commission particulière (CPDP) qu'elle a désignée (décisions CNDP du 6 septembre 2017, du 4 octobre 2017 et du 7 février 2018).

Ce débat public, qui a été le premier du genre portant sur un programme et non sur un projet, s'est déroulé du 19 mars au 30 juin 2018.

Le document établi pour le débat public par l'Etat, maître d'ouvrage, ne comportait pas un projet de PPE complètement rédigé. Au-delà des données de base sur la consommation et la production des énergies, il identifiait sept problématiques sur lesquelles l'Etat posait des questions en termes assez généraux et attendait des avis du public :

- *Améliorer l'efficacité énergétique et baisser la consommation d'énergies fossiles* : quelles sont les mesures que les citoyens considèrent efficaces en termes de réduction des consommations de l'énergie et quels seraient les meilleurs leviers pour les convaincre de passer à l'action ?
- *Accélérer le développement des énergies renouvelables* : que pensent les citoyens du développement des différentes filières de manière à en tenir compte dans les objectifs respectifs qui leur seront assignés ?
- *Maintenir un haut niveau de sécurité d'approvisionnement* : que pense le public de la manière dont les critères de sécurité sont formulés ? Est-ce que d'autres définitions ou d'autres niveaux seraient plus pertinents ? Est-ce que les consommateurs seraient prêts à courir un risque de coupure plus important pour que le coût de son énergie soit plus faible ? Quelles sont, par ailleurs, les opinions du public sur les objectifs en matière de production d'électricité : assurance qu'aucune nouvelle centrale thermique à combustibles fossiles ne soit construite et que les émissions de gaz à effet de serre de la production électrique française n'augmentent pas ; place du nucléaire ?
- *Préparer le système énergétique de demain plus flexible et décarboné en développant nos infrastructures* : que pense le public des évolutions permises notamment par le développement de technologies d'énergie décentralisées ou de technologies numériques ? qu'est-ce qui lui semble porteur ou qui l'inquiète dans ces technologies ? que souhaiterait-il comme accompagnement ?
- *Favoriser la compétitivité des entreprises et le pouvoir d'achat des ménages* : Le public est invité à s'exprimer sur trois aspects, à savoir l'équilibre entre les coûts et les bénéfices des mesures mise, en place, la répartition entre les catégories de consommateurs, notamment les mesures destinées à assurer la compétitivité en France des entreprises, et la répartition des charges entre le consommateur et le contribuable ;
- *Prendre en compte les enjeux économiques et sociaux de la transition énergétique et agir avec les territoires* : quelles sont les modalités qui paraissent au public efficaces pour accompagner au mieux les personnes, les entreprises et les territoires affectés par la transition ?

Le compte-rendu du débat³ établi par la CPDP et le bilan⁴ établi par la Présidente de la CNDP ont été publiés le 30 août 2018.

Le compte-rendu présente les principaux points de vue exprimés par les participants au débat public.

La première partie rapporte un constat assez unanime des difficultés rencontrées dans l'application de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) :

- retard pris dans l'atteinte des objectifs ;
- insuffisance des outils d'observation et d'évaluation ;
- incertitudes sur les tendances au niveau mondial ;
- interrogations sur l'évolution de la consommation, notamment de l'électricité ;
- fort sentiment d'injustice sociale ;
- doute sur la réalité des emplois créés par la transition écologique ;
- politiques publiques jugées peu lisibles et peu cohérentes ;
- sentiment de flou sur qui fait et qui décide quoi.

Ce constat conduit à des remises en cause notamment sur :

- la cohérence des deux objectifs de décarbonation et de modification du mix électrique ;
- l'influence de l'ADEME⁵ ;
- la capacité du ministère en charge de l'écologie à faire prévaloir ses positions dans le débat interministériel.

Dans une troisième partie, le compte-rendu présente les propositions formulées par les participants au débat, qui constituent autant de pistes d'amélioration sans remise en cause radicale du compromis que la loi LTECV représente :

- priorité donnée aux économies d'énergie et aux réductions de consommation ;
- importance accordée à la maîtrise des prix et à l'indépendance énergétique nationale ;
- scepticisme sur la rapidité de la baisse de la consommation pétrolière ;
- existence de clivages tranchés dans les opinions exprimées sur le nucléaire ;
- soutien global aux énergies renouvelables (EnR), sous réserve d'exigences fortes sur les impacts environnementaux et d'interrogations sur le niveau des aides ;
- perspectives subsistant pour le gaz naturel ;
- intérêt pour le développement du stockage des énergies, et en particulier de l'électricité ;
- approbation de la fermeture des centrales électriques à charbon mais avec la permanence d'une contestation locale ;
- renforcement de la place faite aux territoires, dans l'interaction entre régions et intercommunalités, et de l'implication des citoyens ;
- attente d'une contribution forte de la recherche et de l'innovation aux objectifs prioritaires de la transition énergétique ;

³ Voir <https://ppe.debatpublic.fr/file/2479/download?token=epH6QXQe>

⁴ Voir <https://www.debatpublic.fr/file/2867/download?token=uhqJgEeb>

⁵ Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie : <https://www.ademe.fr/>

- perception que les choix se font en situation d’incertitude, ce qui conduit à souhaiter que les décisions soient marquées par la diversité, la prudence, la complémentarité des moyens et l’anticipation.

Le compte-rendu émet également diverses recommandations applicables aux différentes étapes ultérieures de finalisation de la PPE ; elles portent sur :

- la rédaction de la version 1 de la PPE : elles concernent à la fois l’ensemble du texte, le volet relatif aux besoins, le volet relatif à l’offre, le volet relatif aux impacts économiques et sociaux ainsi que la stratégie nationale de la recherche énergétique ;
- les suites à donner au débat public entre la version 1 et la version 2 de la PPE ;
- la suite pour une meilleure application de la loi, un meilleur suivi de la PPE et une meilleure participation du public.

1.3 Les suites données au débat public par le maître d’ouvrage : deux versions successives de la PPE

Par une décision du 30 novembre 2018⁶, publiée au Journal officiel du 4 décembre 2018, le Ministre de la transition écologique et solidaire a fixé les enseignements que l’Etat tire du débat public pour la poursuite du processus d’élaboration de la PPE.

Cette publication faisait suite à un discours relatif à la stratégie et à la méthode pour la transition écologique, qui a été prononcé par le Président de la République le 27 novembre 2018 et qui énonce notamment les orientations politiques à inscrire dans la PPE.

La première version du projet de PPE a été publiée le 25 janvier 2019. Elle comporte plusieurs documents : un projet de décret⁷, une version complète de la PPE⁸, un document de synthèse⁹ et une étude d’évaluation environnementale stratégique¹⁰.

Au cours du premier semestre de l’année 2019, le maître d’ouvrage a conduit les consultations formelles requises, qui ont constitué pour lui une charge de travail importante :

- l’Autorité environnementale sur l’Évaluation Environnementale Stratégique ;
- le Conseil national de la transition écologique ;
- le Conseil supérieur de l’énergie ;
- le Conseil supérieur de la construction et de l’efficacité énergétique ;
- le Comité de gestion des charges de service public de l’électricité ;
- le Comité du système de distribution publique d’électricité.

Des échanges entre administrations ont également eu lieu avec les pays limitrophes.

⁶ Voir https://www.debatpublic.fr/file/2944/download?token=egr_P2fo

⁷ Voir <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/2019.02.22%20Projet%20de%20décret%20PPE.pdf> (5 pages)

⁸ Voir <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Projet%20PPE%20pour%20consultation.pdf> (368 pages)

⁹ Voir <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Synthèse%20finale%20Projet%20de%20PPE.pdf> (38 pages)

¹⁰ Voir <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Synthèse%20finale%20Projet%20de%20PPE.pdf> (178 pages)

La suite du processus s'est trouvée ralentie par la nécessité de modifications législatives préalables à la finalisation de la PPE, qui est un texte de nature réglementaire. Tel est l'objet de la loi relative à l'énergie et au climat qui inscrit dans la loi l'objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050 et le report à 2035 de l'échéance à laquelle le nucléaire représentera moins de 50% du mix électrique. Le projet de loi a été adopté par le Conseil des Ministres le 30 avril 2019. Après adoption en seconde lecture par l'Assemblée nationale le 12 septembre 2019 et par le Sénat le 26 septembre et après validation par Le Conseil constitutionnel, la loi n° 2019-1147 relative à l'énergie et au climat¹¹ a été promulguée le 9 novembre 2019.

La deuxième version du projet de PPE sera celle soumise à la participation du public par voie électronique : elle sera disponible le 20 janvier 2020, date d'ouverture de cette participation.

Quelques chiffres clefs de la PPE (version 1)¹²

HORIZON 2023

- 2,5 millions de logements rénovés
- 10 000 chauffages charbon et 1 million de chaudières fioul remplacés par du chauffage à base d'énergies renouvelables ou de gaz haute performance
- 1,2 million de voitures particulières électriques ; 20 000 camions au gaz en circulation
- 9,5 millions de logements chauffés au bois avec un appareil labellisé
- 3,4 millions de logements raccordés à un réseau de chaleur

HORIZON 2028

- Baisse de 14 %¹³ de la consommation finale d'énergie en améliorant l'efficacité énergétique dans tous les secteurs (habitat, transport, industrie...)
- Réduction de 33 % de la consommation primaire d'énergies fossiles
- Doublement des capacités de production d'électricité renouvelable
- Hausse de 50 % de la production de chaleur renouvelable

¹¹ Voir https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=410BFEF47469B43ECC49C31AEC2BE58.tplgfr41s_2?cidTexte=JORFTEXT000039355955&categorieLien=id

¹² Source document Direction de l'énergie pour réunion G400 du 27/9/2019 (cf. II.6.2)

¹³ Par rapport à 2012

II. LE DEROULEMENT DE LA CONCERTATION POST DEBAT PUBLIC

II.1 Le contexte de la concertation post débat public

La PPE est le premier plan-programme faisant l'objet d'un débat public organisé sous l'égide de la CNDP, et donc d'une concertation post débat public obligatoire, avec garants nommés par la CNDP. Il a donc eu pour les acteurs, maître d'ouvrage et garants, une dimension d'apprentissage sur les divers moyens à mettre en œuvre pour essayer de toucher le public le plus large sur un sujet qui impacte la totalité de nos concitoyens, avec des enjeux de court mais aussi de long terme, très forts.

La contestation naît de l'augmentation de la taxation des carburants, à l'automne 2018, a compliqué l'aboutissement des arbitrages gouvernementaux sur beaucoup de dossiers liés à l'énergie, et en particulier sur la PPE. D'où un étirement du calendrier entre la publication de la version 1 et l'engagement de la participation par voie électronique qui portera sur la version 2.

Ces éléments expliquent aussi pourquoi le document soumis à concertation indiquait explicitement que deux points qui figureront dans la version définitive de la PPE n'ont pas encore été arbitrés :

- le sort de la fiscalité carbone, suite aux décisions gouvernementales de décembre dernier et en attente des conclusions du Grand débat national (GDN) ;
- l'identification des sites nucléaires qui seront fermés en priorité.

De surcroît, il est dès l'origine apparu que les moyens à la fois financiers et humains que la Direction de l'énergie pouvait consacrer à la concertation post étaient très limités, ce qui réduisait considérablement ce qu'il était envisageable de faire, au-delà des consultations institutionnelles obligatoires.

II.2 Les rencontres préparatoires tenues par les garants

Pour éclairer les attentes des parties prenantes, les garants ont rencontré les représentants de quelques-unes d'entre elles au cours du premier trimestre de l'année 2018

Les interlocuteurs ont tous rappelé l'appréciation positive qu'il portait sur le débat public, soulignant qu'il avait effectivement permis d'aborder tous les aspects de la politique énergétique et de mettre en évidence la diversité des positions parmi nos concitoyens.

Ils ont également indiqué le caractère peu satisfaisant, de leur point de vue, de la première version de la PPE, sans que leurs attentes d'amélioration soient nécessairement convergentes.

Pour plusieurs parties prenantes, la version disponible de la PPE ne traite pas suffisamment :

- des incertitudes et des risques que comportent les options retenues (que se passe-t-il si, par exemple, le nucléaire continue à être plus cher ou si le retard des ENR s'accroît ?) ;
- du bilan carbone de la PPE ;
- de la répartition des efforts et de la justice fiscale ;
- de l'avenir de EDF et de ses évolutions structurelles.

Certaines parties prenantes interviewées sont également déçues et en attente de clarification sur plusieurs points à forts enjeux :

- consommation d'énergie : même si le gouvernement propose d'aller vite sur la baisse de consommation d'énergie fossile, il revoit à la baisse son objectif de réduction de l'énergie primaire (17%). Le débat a montré que la baisse de consommation de l'énergie était à privilégier à condition d'être accompagnée et le gouvernement (qui acte le retard) ferait très peu pour la baisse de consommation d'énergie (rénovation énergétique des bâtiments par exemple). Ces révisions sur la baisse de consommation sont incompréhensibles pour les ONG qui s'interrogent sur comment on peut atteindre l'objectif de réduction de la consommation d'énergie fossile sans réintroduire la taxe carbone. Cela pose la question de ce qu'est une taxe « juste » dans ce domaine et sur la manière de restituer aux ménages les recettes associées à ces taxes. Les ONG demandent de travailler avec le gouvernement sur ce sujet ;
- mobilités et déplacements professionnels : quels outils ? Quelle responsabilité des entreprises et du secteur public, notamment pour la mise en place des remboursements du forfait mobilité ?
- risque de surproduction d'électricité : les ONG signalent la dangerosité de la surproduction telle qu'elle se dégagerait des scénarios retenus par le gouvernement (sortie du nucléaire moins rapide et plus de ENR). L'impact sur le prix de l'électricité serait majeur et créerait également un problème de gestion de EDF et un besoin de hausse des subventions ;
- EnR : Les ONG sont très favorables aux EnR, mais il y a une inquiétude portant à la fois sur les territoires exclus et sur les entreprises qui les réaliseraient (peu vertueuses). La PPE ne dirait rien sur cette question et la filière est décalée dans le temps plutôt que renforcée. De la même manière, la question de la gestion citoyenne, de l'autoconsommation ne sont pas abordées ni travaillées par le gouvernement dans la PPE, selon les ONG ;
- nucléaire et nouveau nucléaire : le fait de repousser à 2035 la réduction de la part du nucléaire pose la question de savoir comment on assurera la sécurité des centrales anciennes et ce point n'est pas abordé pour les ONG qui considèrent qu'il n'y a pas de transparence sur les risques. Même si chez les citoyens la question est moins polarisée, les ONG se demandent pourquoi malgré le G400 ait montré qu'il ne faut pas repousser au-delà de 2030 l'objectif de 50 % et malgré le scénario de RTE (faisabilité technique et économique de l'horizon 2030), cela n'a pas été pris en compte par le gouvernement qui a fait un autre choix. Concernant le nouveau nucléaire, les résultats du G400 montraient que les participants n'étaient pas favorables à cela, la PPE semble au contraire laisser la porte ouverte à cette possibilité (cf. investissement dans la recherche dans le secteur).

II.3 Les échanges avec la Direction de l'énergie du Ministère de la transition écologique et solidaire

Les garants ont eu avec la Direction de l'énergie (DE), interlocuteur au sein des services de l'Etat et porteur du projet, des échanges réguliers portant sur la procédure de concertation, les documents qui ont servi de support, les outils mis en œuvre. Ces échanges ont pu faire apparaître des points de vue divergents mais toujours abordés dans un état d'esprit constructif.

Les délais donnés à la concertation étaient originellement très contraints mais ce sont rapidement révélés fluctuants, en raison des circonstances.

II.4 Le cadre général de concertation retenu

Dans ce contexte, la vigilance des garants a porté sur deux points :

- faire en sorte que le maximum d’informations soient rendues publiques le plus tôt possible ;
- faire en sorte que le processus de concertation s’efforce de dépasser les parties prenantes institutionnelles, intervenants habituels des débats sur l’énergie, qu’il s’agisse de syndicats professionnels ou d’associations.

Faute de pouvoir organiser une nouvelle série de rencontres ouvertes sur le terrain, le maître d’ouvrage et les garants ont été d’accord pour faire en sorte que la concertation post débat public veille à informer et mobiliser ceux qui avaient participé au débat public sous des formes diverses, et notamment les citoyennes et citoyens ayant participé au groupe G400 ainsi que tous les porteurs de manifestations sur le terrain labellisées par le débat public.

Les fonctionnaires du Ministère de la transition écologique ont fait des présentations du projet de PPE (version 1) dans six régions françaises, dans le cadre de différentes manifestations organisées par l’Etat avec les Conseils Régionaux et portant sur les politiques énergétiques, ainsi que des présentations dans de très nombreuses instances et conférences (au moins dix sont mentionnées sur le site du MTE). Toutes ces manifestations ont été organisées sans que les garants n’en soient informés ni invités à y participer. Il n’y a pas eu de mise en ligne ni des présentations faites ni des éléments retraçant les échanges avec les participants qui ont suivi ces présentations.

Même si la participation par voie électronique est située après la fin de la période de concertation avec garants, ces derniers ont tenu à avoir des échanges avec le maître d’ouvrage sur les dispositions qu’il envisageait pour cette période et à formuler certaines recommandations.

II.5 Les documents mis à disposition du public sur le site ministériel

Il n’y a pas de site internet ni même de page internet spécifique qui aient été créés pour la révision de la PPE. Tout se passe sur une page du site du ministère de la transition écologique et solidaire consacrée à la PPE en général¹⁴. Cette disposition ne contribue guère à la lisibilité de la concertation post.

C’est là que le public peut trouver la version 1 du projet de PPE rendue publique en janvier 2019

Sur demande des garants, les avis des différentes instances consultées sur la première version de la PPE (cf. I.3) ont finalement été mis en ligne en septembre 2019.

Les documents présentés et les comptes-rendus des deux réunions tenues dans le cadre de la concertation post (cf. II.6) ont également été mis en ligne.

II.6 Les manifestations présentielle avec les acteurs du débat public

Le maître d’ouvrage a été d’accord pour que se tiennent deux manifestations présentielle en ressollicitant les acteurs qui s’étaient impliqués dans le débat public :

- une manifestation avec les porteurs de manifestations ;
- une réunion ouverte aux participants du G400.

¹⁴ Voir <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/programmations-pluriannuelles-lenergie-ppe>

II.6.1 La réunion des porteurs de manifestations

La Direction de l'énergie, maître d'ouvrage, a pris contact avec tous les organisateurs de manifestations ayant été labellisées dans le cadre du débat public et dont la liste avait été mise à sa disposition par la CNDP, soit 86 entités ; elle leur a proposé de les réunir pour échanger sur les éléments que les porteurs de débats locaux souhaiteraient voir plus développés et mis en avant dans la PPE.

Cette réunion s'est tenue le 14 juin 2019 et a réuni 22 participants, parmi lesquels trois parlementaires, quatre syndicats départementaux d'énergie, une collectivité locale, quatre entités dans le secteur de la recherche et de l'innovation, une chambre de commerce, huit associations professionnelles ou environnementales et l'ADEME.

L'ordre du jour de la réunion a comporté :

- une présentation des enseignements du débat public retenus par l'Etat ;
- une présentation des principaux éléments contenus dans le projet de PPE (version 1) ;
- un tour de table pour recueillir les éléments que les porteurs de débats locaux souhaiteraient voir plus développés et mis en avant dans la PPE.

Les présentations faites et le compte rendu de la réunion ont été mis en ligne sur la page PPE du site ministériel¹⁵.

II.6.2 La réunion des anciens membres du G400

La Direction de l'énergie a également contacté l'ensemble des membres du groupe G400 réuni dans le cadre du débat public pour leur proposer de participer à un atelier.

Cet atelier-débat s'est réuni le 27 septembre 2019 et a comporté 75 participants, soit environ 20% de l'effectif du groupe initial.

Les tableaux qui suivent montrent les différences de structure entre le G400 complet et la partie du G400 ayant participé à la réunion de concertation post.

	G400 - composition	G400 participants débat public	G400 participants concertation post
Femmes	182	145	27
Hommes	241	190	48
Total	423	335	75

On peut notamment observer la progression de la sous-représentation féminine. Les données disponibles n'ont pas permis de déterminer s'il existait des différences de structure dans la répartition géographique des deux groupes.

L'atelier a été organisé sur deux thèmes, certes importants mais pas les plus sensibles de la PPE :

- la composition du mix d'énergies renouvelables pour la France à l'horizon 2028, en distinguant le mix électrique d'une part et la chaleur et les carburants renouvelables d'autre part ;

¹⁵ Voir https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/DGEC_CR_86_porteurs.pdf

- l'accès des ménages aux mesures d'appui pour une transition énergétique solidaire.

Après une introduction par la Direction de l'énergie et un mot des garants sur leur mission, la journée comportait un travail en sous-groupes d'une dizaine de personnes. Les effectifs ont permis de constituer huit sous-groupes, quatre travaillant sur chaque thème le matin et le contraire l'après-midi.

Le travail en sous-groupe se concluait par une séance de synthèse par thème. La journée s'est achevée par une présentation des synthèses de chaque demi-groupe sur chaque thème suivi d'une discussion générale. Le travail sur table était animé par un garant volontaire parmi les garants de la CNDP¹⁶ et par un collaborateur de la Direction de l'énergie.

Les participants avaient reçu du maître d'ouvrage, quelques jours avant la séance, trois documents synthétiques en lien avec les thèmes retenus pour l'atelier :

- la programmation pluriannuelle de l'énergie en 10 points ;
- les énergies renouvelables en France ;
- la facture énergétique des ménages français.

Ces documents ont été mis en ligne avec la présentation initiale et les résultats de l'atelier¹⁷.

Par ailleurs, pour traiter du mix des énergies renouvelables, la Direction de l'énergie avait développé un outil informatique simplifié permettant de s'assurer que le mix proposé répondait aux objectifs de la loi, en termes de production ou de capacité totale, et d'en évaluer les principaux impacts. Les garants ont eu accès aux paramètres de cet outil pour s'assurer de leur caractère raisonnable.

II.7 La préparation de la participation par voie électronique

La période de participation par voie électronique suit la concertation post et n'est pas dans le champ d'intervention des garants, dont le bilan fait partie des documents que le maître d'ouvrage doit mettre à disposition du public.

Il a paru cependant pertinent aux garants de faire quelques observations et recommandations sur les dispositions qu'il serait, à leurs yeux, souhaitable que le maître d'ouvrage mette en œuvre pour cette dernière étape d'association du public à la décision.

En premier lieu, ils soulignent la nécessité que soit mis à la disposition du public un document clair qui explicite les différences entre les deux versions de la PPE produites, la première version de janvier 2019 et la deuxième version de novembre 2019 qui est celle objet de la participation ; ce document devrait également donner les motifs qui ont conduit l'Etat à ces différences.

¹⁶ Claude Brand, Michel Gaillard, Sofien Hezami, Isabelle Jarry, Claire de Loynes, Anne Isabelle Pardineille, Michel Riou, Alain Rispal.

¹⁷ Voir https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/DGEC_CR-de-la-réunion-G400_2019.pdf

Les garants insistent également sur l'absolue nécessité que cette participation soit mise en œuvre dans le cadre d'un processus transparent qui rende les contributions déposées accessibles à tout moment pour ceux qui souhaiteraient les consulter : le site internet utilisé pour cette participation en ligne le permet mais la pratique qu'en a la DE est beaucoup plus restrictive puisqu'elle se limite actuellement à la mise en ligne d'une synthèse des avis déposés à la fin de la participation. Cet effort de transparence implique effectivement la mise en place d'un dispositif de modération dont le principe a été accepté par la DE à la demande des garants.

Le 6 janvier 2020, le Ministère de l'écologie a fait paraître l'avis de publicité sur la consultation du public par voie électronique sur le projet de PPE, par une mise en ligne sur la page PPE de son site internet ainsi que par une insertion dans trois quotidiens (La Croix, le Dauphiné libéré et Sud-Ouest). Cette consultation, qui aura lieu du 20 janvier au 19 février 2020, portera sur une version 2 de la PPE (son document principal, une synthèse et le projet de décret) qui ne sera disponible que par une mise en ligne le 20 janvier 2020 sur le site de consultation publique du Ministère avec les documents associés.

Les chiffres clefs de la concertation

- Calendrier : **décembre 2018 à janvier 2020**
- **Deux versions de la PPE mises en ligne** : 1^{ère} version publiée le **25 janvier 2019** ; 2^{ème} version publiée le **20 janvier 2020**
- **Six avis d'instances consultatives** mises en ligne
- Une réunion des **porteurs de manifestations** : **22 participants**
- **Une réunion du G400** : un atelier-débat d'une journée avec **76 participants**

III. LES PRINCIPAUX POINTS DE VUE EXPRIMES

L'essentiel des points de vue recueillis durant la concertation post débat public portent sur les deux thèmes mis à l'ordre du jour des travaux du groupe des membres du G400 et sont traités dans les paragraphes III.1 et III.2. Mais ce groupe comme les porteurs de projets ont abordé d'autres sujets qui sont rapportés dans le paragraphe III.3.

III.1 Le mix d'énergies renouvelables à l'horizon 2028

Il était demandé aux participants des groupes de construire deux mix d'énergies renouvelables (EnR), l'un sur les EnR productrices d'électricité et l'autre sur les EnR productrices de chaleur et de carburant. Compte tenu du temps imparti, quatre sous-groupes ont traité le premier volet et quatre autres sous-groupes le deuxième.

III.1.1 Les EnR pour l'électricité

Les quatre sous-groupes ont construit des mix assez différents.

Le tableau qui suit résume les opinions exprimées.

EnR	A développer plus (nombre de groupes)	A développer moins
Eolien en mer flottant	4	
Hydro-électricité	2	
Biogaz	1	
Géothermie	1	
Photovoltaïque sur toiture	1	1
Biomasse	1	1
Eolien en mer posé	1	1
Eolien terrestre	1	2
Hydrolien		2
Photovoltaïque au sol		3

L'éolien en mer flottant fait l'unanimité au sein des participants à l'atelier et l'hydro-électricité bénéficie aussi d'une opinion positive. Il y a un rejet fort du photovoltaïque au sol et, dans une moindre mesure de l'hydrolien. Les opinions sur l'éolien terrestre vont plutôt vers la diminution. Les autres EnR sont moins citées.

En complément, la question a été posée, au sein des groupes, de la capacité du réseau électrique à assurer l'équilibre du réseau lorsque la part des EnR intermittentes, éolien et photovoltaïque essentiellement, augmente et que la part des unités de production pilotables à très court délai diminue. Le risque de devoir avoir recours à des unités thermiques a été mentionné.

III.1.2 Les EnR pour la chaleur ou les carburants

Pour la production de chaleur, les préférences vont au biogaz, à la géothermie et au solaire thermique dont les parts devraient être augmentées ; les propositions des sous-groupes laissent le bois à la place prévue et sont orientées à la baisse pour les pompes à chaleur.

Pour la production de carburants, sont exprimés des souhaits d'augmentation de la part du bioGNV et de l'hydrogène, et de diminution de la part des biocarburants conventionnels.

III.1.3 Les commentaires globaux

Les participants ont souligné la difficulté du travail qui leur était demandé par rapport au temps qui lui était consacré, compte tenu du temps initial nécessaire pour la présentation et la compréhension de la thématique et de l'outil. En même temps, ils ont reconnu que l'exercice conduit dans le cadre de l'atelier les avait fait progresser dans leur prise de conscience de la complexité de la question et des contraintes rencontrées.

Les participants ont fortement mis en avant, dans les raisons de leur choix, les impacts en termes d'emplois directs ou indirects créés en France par les différentes filières ainsi que le souci de ne pas dégrader la balance commerciale : d'où la défaveur exprimée à l'égard des panneaux photovoltaïques ou des pompes à chaleur vus comme provenant d'Extrême-Orient et la préférence donnée à l'éolien en mer et, pour certains, à la biomasse et au biogaz.

Ils ont également insisté sur les questions d'impacts environnementaux et de bilan global en termes de gaz à effet de serre pour les différentes filières des EnR, bilan à établir en intégrant la vie complète des équipements, de la fabrication au recyclage.

Par ailleurs, beaucoup de membres des groupes ont relevé que les EnR implantées devaient être adaptées aux territoires concernés et ne pas être cantonnées dans les seuls territoires ruraux mais également être développées dans les zones urbaines. Les appréciations différentes des potentiels et des impacts de l'éolien terrestre et du solaire photovoltaïque expliquent les divergences entre les groupes sur la part à leur attribuer.

Au cours de la réunion des porteurs de manifestations, certains participants ont relevé les problèmes d'acceptation rencontrés par des projets d'implantation de certaines EnR - éolien, photovoltaïque, méthanisation selon le cas - dans certaines régions, problèmes dont les travaux du G400 étaient déjà un assez bon reflet. Ils ont rapporté les retards qui en résultaient dans l'atteinte des objectifs fixés par la PPE.

Après l'atelier, les représentants du MTES ont recalculé les effets qu'aurait la mise en œuvre des propositions les plus consensuelles de mix d'énergies renouvelables, comparés à ceux du projet de PPE - version 1. Il apparaît par exemple :

- une augmentation des soutiens publics aux EnR de l'ordre de 10%, soit environ 28 € par ménage et par an, due à un recours accru à des EnR au prix unitaire plus élevé (carburants renouvelables, éolien en mer) ;
- une réduction de 30 % du foncier utilisé pour du photovoltaïque au sol ;
- une augmentation de 48 % du nombre de mâts d'éoliennes en mer et une réduction de 6,5% du nombre de mâts éoliens terrestres ;
- une diminution de 24 % de la surface agricole utilisée pour les biocarburants.

D'une certaine façon, les préférences de l'atelier réduisent certains impacts dans les territoires mais au prix d'un recours accru à des EnR plus coûteuses : il est dommage que le temps trop court n'ait pas permis un débat des participants sur ces conséquences de leurs choix.

III.2 L'accès des ménages aux mesures d'appui à la transition énergétique solidaire

Il était demandé à chaque groupe de préparer deux ou trois mesures permettant d'améliorer les dispositifs et les conditions dans lesquels les citoyens peuvent y accéder.

Dans la pratique, les discussions et les suggestions se sont focalisées sur l'amélioration de la performance énergétique des logements et le même objectif appliqué à la mobilité n'a pas été abordé.

Les participants ont confirmé un diagnostic déjà bien apparu dans le débat public : les dispositifs d'aide existants sont complexes, peu cohérents et très peu lisibles ; l'information est dispersée, portée par une multitude d'acteurs mal coordonnés et difficiles à identifier ou à toucher. Il se confirme ainsi que les espaces Info Energie existants sont peu et mal connus. Le diagnostic est d'autant plus sévère que les participants sont conscients de l'importance de l'amélioration de l'efficacité énergétique dans le bâtiment.

La création d'un guichet unique, visible et facilement accessible, est la première mesure retenue par tous les groupes ; ce guichet, qui devrait avoir à la fois des accès numériques mais aussi assurer une présence physique, sous forme d'espaces d'information ou de relais dans les mairies ou maisons de services au public, devrait fournir des informations neutres, indépendantes et gratuites. La façon de concilier proximité, et donc taille plus réduite de points de contacts plus nombreux, avec la maîtrise des processus et la capacité de répondre de façon pertinente à toutes les questions, a fait débat.

Les autres mesures suggérées par les participants sont les suivantes :

- développer des campagnes d'information, tous médias confondus, sur la transition énergétique, sur le modèle de celles faites sur la sécurité routière ;
- utiliser la feuille d'imposition pour informer les citoyens sur les aides auxquelles ils ont droit ;
- créer des outils d'autodiagnostic accessibles sur internet et envoyés par la poste ;
- développer un droit d'interpellation du propriétaire par le locataire en matière de travaux de rénovation énergétique ;
- renforcer les labels de qualité des professionnels du secteur, avec amélioration de leur lisibilité.

Le « harcèlement » téléphonique d'offres commerciales a été unanimement dénoncé.

Certains participants se sont interrogés sur l'efficacité des aides et sur l'identification des bénéficiaires réels : d'aucuns ont considéré que les aides publiques bénéficiaient trop aux entreprises qui produisent et mettent en œuvre les dispositifs d'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments et pas assez à ceux qui commandent et paient les travaux.

Les porteurs d'évènements, sur le même thème, avaient insisté sur la nécessité de mobiliser les citoyens pour obtenir des résultats significatifs.

III.3 Les autres thématiques

La réunion des porteurs de manifestation et, dans une moindre mesure, l'atelier des membres du G400 ont permis à leurs participants d'exprimer un certain nombre d'observations et d'attentes sur le contenu de la PPE et sur les suites de l'implication du public dans la finalisation du programme.

III.3.1 Le contenu de la PPE

Les participants aux deux réunions de concertation ont insisté sur la priorité à donner à la réduction de la consommation d'énergies, dans tous les secteurs et pour toutes les activités, à commencer par les transports et le logement mais pas seulement eux. Ils ont fait observer que l'obtention de résultats tangibles en la matière passe par des modifications de comportements et nécessite, de ce fait, la mobilisation de tous les acteurs, et en premier lieu de l'ensemble des citoyens.

Certains porteurs de manifestations ont souligné la nécessité de disposer d'évaluations économiques plus précises et plus fiables ; ils considèrent que les choix de politique énergétique devraient être faits en prenant comme critère le coût complet à la tonne de CO₂ économisée.

D'autres ont fait observer que la stratégie française de l'énergie devait être coordonnée avec celle de nos voisins européens, et notamment avec l'Allemagne.

L'observation, déjà formulée au cours du débat public, a été renouvelée de l'absence de cohérence entre la stratégie nationale exprimée par la PPE et les stratégies régionales résultant des Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), qui sont, pour la plupart, en cours d'élaboration ou de finalisation. Les élus locaux présents à la réunion ont, à cette occasion, signalé que la baisse des dotations de l'Etat compromettrait leur capacité à développer des actions locales en faveur de la transition énergétique et écologique.

III.3.2 La participation du public à la finalisation de la PPE

Enfin, certains porteurs de débats locaux ont fait part de leurs interrogations sur les champs de travail encore en débat pour finaliser la PPE, sur la méthode et la chronologie de la concertation et de la prise de décisions sur ces sujets ainsi que sur l'articulation de la PPE avec la Convention citoyenne pour le climat. En réponse, le ministère en charge de la transition écologique a indiqué que certains sujets ne seront pas nécessairement tranchés dans la version définitive de la PPE et que certains champs pourraient rester ouverts jusqu'à la PPE suivante.

IV. LES CONCLUSIONS DES GARANTS

Sur la période de treize mois qui vient de s'écouler, les échanges avec les acteurs intéressés aux ingrédients constituant la politique énergétique française ont été inégalement intenses, selon qu'il s'agit des parties prenantes ou du grand public. Les parties prenantes ont effectivement pu, au cours du premier semestre de 2019, émettre un certain nombre d'avis sur la version initiale du projet de PPE, dans le cadre des consultations obligatoires. Les possibilités d'expression données aux citoyens ont, elles, été plus que réduites.

Les raisons qui expliquent ce constat sont multiples. On peut citer à la fois les circonstances générales du débat politique, le préalable nécessaire d'une procédure législative, les difficultés de l'Etat à arrêter ses arbitrages sur des sujets complexes, sensibles et qui impactent, directement ou indirectement, le quotidien de l'ensemble de nos concitoyens, la mise en place concomitante de la Convention citoyenne pour le climat. On doit y ajouter, bien évidemment, la faiblesse des disponibilités humaines et des moyens budgétaires dégagés pour cette concertation.

Pour autant, le succès de l'appel aux participants du G400 est un signe tangible de l'intérêt que suscitent les questions de politique énergétique chez les citoyens.

Il n'en demeure pas moins paradoxal, voire frustrant, que la concertation avec le grand public n'ait pu donner lieu, sur la période, qu'à une réunion tenue à Paris, s'agissant d'un programme qui a des effets à court et long terme sur tous les habitants de la France continentale.

GLOSSAIRE

Acronyme	
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
BioGNV	Gaz naturel pour véhicule d'origine renouvelable
CNDP	Commission nationale du débat public
CO ₂	Dioxyde de carbone
DE	Direction de l'énergie
EnR	Energie renouvelable
G400	Groupe de 400 citoyens réuni dans le cadre du débat public
GDN	Grand débat national
LTECV	Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte
MTES	Ministère de la transition écologique et solidaire
ONG	Organisation non gouvernementale
PPE	Programmation pluriannuelle de l'énergie
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires



Commission nationale
du **débat public**

244 boulevard Saint-Germain
75007 Paris - France
T. +33 (0)1 44 49 85 50
contact@debatpublic.fr
www.debatpublic.fr