

La « programmation pluriannuelle de l'énergie » (PPE) : une consultation publique capitale et inédite sur les questions énergétiques.

Il importe de la réussir, si l'on ne veut pas donner le sentiment que les « techniciens » ont toujours le dernier mot.

Les liens directs entre production d'énergie et biodiversité sont très nombreux : impacts des installations éoliennes terrestres ou marines et des installations photovoltaïques, implantations des lignes électriques ou des gazoducs, utilisation de la biomasse dans la production d'énergie, etc. Dans sa position habituelle, cherchant à concilier le bien-être de l'humanité et la préservation de la biodiversité, H&B s'est donc intéressée de près à la préparation de la « programmation pluriannuelle de l'énergie » (PPE), qui est actuellement en consultation publique.

Voici quelques éclaircissements à ce sujet, pour ceux qui voudraient participer à cette consultation sans être pour autant des spécialistes de l'énergie ni des procédures administratives.

1) LTCEV et PPE : qu'est-ce qui se cache derrière ces acronymes ?

La loi de transition énergétique pour une croissance verte (LTECV), publiée le 18 août 2015, vise à déterminer l'avenir énergétique de la France, en fixant des objectifs intéressant la baisse de la consommation d'énergies fossiles primaires (gaz, pétrole et charbon), l'évolution de la place du nucléaire, ou encore la montée en puissance des énergies renouvelables (ENR) et ce aux horizons 2025, 2030 et 2050. Elle consacre en particulier la volonté de réduire à 50% en 2025 la part du nucléaire dans la production d'électricité, actuellement d'environ 75%, et de diviser par 4 les émissions de gaz à effet de serre de la France (tous secteurs confondus) en 2050 par rapport à la référence de 1990 : c'est l'objectif dit du « facteur 4 », point fort de la politique climatique de la France. Pour sa mise en œuvre concrète, la loi prévoit en son article 176 l'adoption d'une « programmation pluriannuelle de l'énergie » (PPE) destinée à «établir les priorités d'action pour la gestion de l'ensemble des formes d'énergie sur le territoire métropolitain continental, afin d'atteindre les objectifs » fixés par la loi. La PPE est établie par périodes de dix ans et révisable au bout de cinq ans. La première PPE, se substituant à une programmation antérieure en vigueur depuis 2014, couvre la période 2016-2023 avec une révision en 2018.

C'est ce projet de PPE qui est actuellement mis en consultation publique, avec le projet de décret qui doit l'approuver officiellement.

2) Le processus consultatif et l'avis du Conseil national de la transition écologique (CNTE)

Le processus de préparation de la décision gouvernementale, pour la PPE comme pour d'autres programmes de même nature, comporte d'abord des consultations d'experts spécialisés, et une consultation des représentants des « parties prenantes » s'exprimant collégialement. Au vu des avis ainsi émis, le ministère en charge du dossier apprécie les modifications qu'il juge utile d'apporter au dossier, et le met ensuite en consultation ouverte auprès du public. La décision finale du gouvernement, prise ensuite, tient compte des résultats de l'ensemble de ces consultations.

Dans sa version initiale, le projet de PPE a ainsi été soumis à l'avis de commissions d'experts spécialisés en énergie et en économie: Conseil supérieur de l'énergie, Comité d'experts de la transition énergétique. Il a également été soumis, conformément à la réglementation européenne applicable aux plans et programmes ayant des impacts environnementaux

importants, à l'Autorité Environnementale (AE) nationale, chargée d'apprécier la prise en compte des enjeux environnementaux par ce programme. L'autorité a rendu son avis le 24 août dernier, au vu du projet de PPE et du rapport dit « d'évaluation environnementale stratégique » (EES), qui figure au dossier mis en consultation. L'AE, en sa qualité d'autorité de contre-expertise technique indépendante du porteur du projet, a fait sur le projet un grand nombre de recommandations de modifications ou de compléments, sur lesquelles on reviendra plus loin.

Après ces consultations d'experts, le projet de PPE a été soumis début septembre au CNTE, chargé d'exprimer l'avis des représentants des « parties prenantes » (Syndicats d'entreprises, syndicats de salariés, consommateurs, ONG, etc.) conformément à l'article L 141-4 du code de l'énergie.

Un premier projet d'avis du CNTE sur la PPE ayant été soumis par le ministère de l'écologie, de l'énergie et de la mer à tous ses membres en même temps que le projet de PPE lui-même, H&B (représenté au CNTE) en a demandé des modifications sur plusieurs points importants, touchant principalement à la nécessité de prendre en compte des recommandations de l'Autorité environnementale dans la PPE, en particulier sur les enjeux de biodiversité. Nos demandes d'intégration de ces remarques dans l'avis du CNTE n'ayant pas été suivies d'effet pour 4 d'entre elles, jugées par nous importantes, nous avons voté contre le texte définitif d'avis du CNTE : celui-ci présente en effet comme un accord unanime du CNTE plusieurs points sur lesquels nous avons au contraire explicitement exprimé notre désaccord, notamment en matière d'appréciation des impacts de la PPE sur la biodiversité. L'avis du CNTE étant destiné à éclairer le public sur ce que pensent les représentants des parties prenantes, nous avons estimé qu'il ne remplissait pas fidèlement ce rôle, en ce qui concernait les points que nous avons soulevés.

3) Le dossier actuellement mis en consultation publique, et l'avis de H&B sur ce dossier

Il comporte le projet de PPE intégrant quelques modifications marginales par rapport à celui ayant fait l'objet des consultations préalables, avec son projet de décret l'approuvant formellement. Le rapport d'évaluation environnementale stratégique et les avis des instances consultées (dont l'avis de l'AE et celui du CNTE) sont joints également, avec une note de réponse du ministère à l'avis de l'AE, qui ne figurait pas dans le dossier soumis au CNTE.

Nos domaines d'action habituels auprès des pouvoirs publics concernent principalement la prise en compte des enjeux de biodiversité, et la qualité des procédures de consultation du public dans la préparation des décisions. Nous avons, de ce double point de vue, des critiques sur ce qui a été fait jusqu'ici, et nous espérons que la consultation du public permettra d'en tenir compte : c'est bien son objet, nous semble-t-il !

- *Concernant la procédure de consultation et de préparation du dossier :*

H&B a regretté lors de l'élaboration de l'avis du CNTE que l'avis de l'AE, comportant 45 recommandations solidement argumentées, ne soit pas mieux pris en compte. Le nombre de ces recommandations aurait dû pourtant suffire à alerter sur la qualité assez approximative du dossier. La réponse du ministère à cet avis, dont le CNTE n'avait pas eu connaissance mais qui figure dans le dossier de consultation, montre que les modifications apportées sont marginales, les délais très courts (trop courts ?) que l'Etat s'est fixé pour rattraper le retard pris dans l'élaboration de la PPE l'empêchant de faire les choses plus sérieusement.

Cette absence de prise en compte des recommandations de l'AE nous apparaît particulièrement anormale dans le domaine du nucléaire, où l'AE s'était étonnée que la question soit traitée en deux pages sans aucune précision. Le projet de décret PPE, document n°1 soumis à consultation, prévoit dans son article 12 qu'EDF devra établir dans un délai maximal de six mois à compter de la publication du décret « un plan stratégique compatible avec les orientations de la programmation pluriannuelle de l'énergie ». La forme de ce plan, l'implication de l'Etat – notamment en termes financiers, au regard d'enjeux tels que le démantèlement des centrales et la situation financière d'EDF – ne donnent lieu à aucune précision. La question de la cohérence entre la PPE et les objectifs de la loi de 2015, qui prévoyait un abaissement de la part du nucléaire à 50% dans la production électrique à l'horizon 2025 – alors que la Cour des comptes estimait, dans son rapport annuel du 10 février dernier, qu'il impliquerait la fermeture de 17 à 20 réacteurs – nous paraît nécessiter un traitement plus précis. Le précédent des critiques adressées à l'opacité du processus de décision lors de la mise en place du programme électronucléaire français dans les années 1960/70 devrait inciter à faire mieux, maintenant.

- ***Concernant la prise en compte de la biodiversité :***

l'Autorité environnementale nationale avait formulé plusieurs recommandations visant spécifiquement une meilleure prise en compte des enjeux de biodiversité : elles portaient notamment sur l'impact de la PPE sur l'artificialisation des sols (recommandation 19, dans le document de réponse du ministère à l'avis de l'AE joint au dossier de consultation), les impacts de l'hydroélectricité sur la continuité écologique des cours d'eau (rec. 20), des biocarburants (rec. 38) ou l'usage des sols (rec.40). Sur ces différents points, il est simplement indiqué dans la réponse du ministère que « l'état initial de l'évaluation environnementale a été complété », alors que la question posée était celle de savoir comment les impacts seraient évités, réduits, ou à défaut compensés. La question du développement des STEP (stations de transfert d'énergie par pompage), également soulevée par l'AE quant à ses impacts écologiques, reste sans réponse, de même que la nécessité d'évaluer le schéma décennal d'évolution du réseau de lignes à haute tension, et d'évaluer les conséquences des implantations de fermes éoliennes avant d'en attribuer la concession et non après, ce qui paraît relever du bon sens. Ces points ne reçoivent pourtant pas de réponse positive.

*
* *

Pour ces raisons, la phase de consultation publique actuelle est capitale. Elle porte sur un document de programmation qui engage la politique d'investissements énergétiques pour une dizaine d'années, avec des conséquences majeures dans tous les domaines habituellement cités quand on parle de « développement durable » : la qualité de vie de nos concitoyens (dont la lutte contre la précarité énergétique), l'atteinte des objectifs climatiques, la préservation de la biodiversité, les reconversions professionnelles, la cohésion sociale par l'acceptabilité de l'utilité publique des projets, au vu d'un intérêt collectif réellement fondé. Ces enjeux ne sont pas minces, même ou surtout en période pré-électorale...Nous recommandons donc vivement que chacun s'exprime, dans cette consultation.