

Réponse au dossier « Stratégie française pour l'énergie et le climat » (SFEC), mis en consultation par le Ministère de la transition énergétique le 22/11/2022
(proposition de note de position H&B)

Résumé

L'association Humanité & Biodiversité s'est attachée dans la lecture du dossier SFEC aux aspects relevant de ses domaines d'intervention privilégiés, à savoir la préservation de la biodiversité et les droits reconnus à toute personne d'accéder aux informations et de participer à l'élaboration des décisions concernant l'environnement.

Au titre de ces droits reconnus par la Constitution, elle souligne l'absence de lien compréhensible entre le processus de préparation des décisions de politique énergétique et les concertations ou consultations menées. Il ne s'agit pas là d'un simple rappel au respect formel de textes législatifs ou réglementaires, mais d'une exigence démocratique, que le temps écoulé depuis le discours de Belfort en février 2022 aurait permis, et permettrait encore, de prendre en compte.

Elle constate ensuite que le dossier SFEC comporte de nombreuses indications quantifiées, attendues depuis longtemps, sur les propositions du gouvernement en amont du débat au Parlement sur la loi de programmation : à ce titre, elle se félicite qu'il permette d'alimenter les concertations à venir, au-delà des quatre semaines ouvertes à une simple consultation électronique, trop courte et sommaire sur un sujet aussi important.

Elle s'étonne qu'un tel dossier de présentation d'orientations stratégiques ne comporte aucune indication sur les conséquences économiques, sociales et environnementales de ces orientations, et ne permette pas de comprendre si elles permettraient, ou non, d'atteindre l'objectif de neutralité carbone en 2050. Elle note aussi le faible degré de précision des orientations concernant le secteur agricole.

Elle estime que les indications du dossier devraient être complétées, au titre du droit à l'information du public, sur de nombreuses questions déjà posées antérieurement concernant principalement la relance du nucléaire.

Concernant la biodiversité, les indications sur les usages énergétiques de la biomasse, annoncées dans le dossier comme étant en forte augmentation mais à préciser, devront en effet être reprises et argumentées avant la concertation sur la PPE et la SNBC : le lien de ces usages avec les enjeux de préservation de la biodiversité et l'adaptation des milieux naturels, agricoles et forestiers au changement climatique apparaît en effet majeur, sans que le dossier permette d'en apprécier les conséquences, dans son état actuel. De même le document ne permet pas d'appréhender les besoins en terrains artificialisés pour cette nouvelle politique.

*
* *

Le dossier SFEC mis en consultation comporte un grand nombre de données précises, non publiées jusqu'ici, sur les propositions du gouvernement en matière de politique énergétique d'ici à 2035. A ce titre, il constitue un support de consultation très important et nouveau. On peut seulement regretter qu'il n'ait pas été diffusé plus tôt, à l'occasion de la concertation générale sur l'énergie et du débat public sur les EPR, cités plus loin.

Sont présentés ici des commentaires sur trois points :

- la place de cette consultation dans la procédure générale d'information et de participation du public à l'élaboration des décisions de politique énergétique,
- les manques ou points aveugles du dossier,

- les observations sur les propositions du dossier.

1. **la place de cette consultation dans la procédure générale de participation du public à l'élaboration des décisions de politique énergétique,**

Le caractère chaotique des dispositifs de participation du public à la préparation des décisions dans le domaine de la politique énergétique, largement constaté jusqu'ici, est malheureusement confirmé par cette consultation. Rappelons les faits :

- le cadre général du processus de décision prévu par la loi énergie climat de 2019 et la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) de 2020 était clair et cohérent : une loi de programmation énergie climat (LPEC) devait être votée en 2023 (puis révisée ultérieurement tous les cinq ans), avant qu'une PPE révisée par décret en définisse les modalités concrètes, notamment pour répondre aux questions posées dans la PPE 2020 en préalable à une éventuelle relance du nucléaire, dans un cadre de politique énergétique défini par la LPEC ;
- la réalité a été très différente, et assez peu attentive aux droits d'accès à l'information et de participation à l'élaboration des décisions, pourtant reconnus par la charte constitutionnelle de l'environnement :
 - le « discours de Belfort » du Président de la République le 10 février 2022 a défini de façon précise (six réacteurs EPR2, suivis éventuellement de huit autres), avant toute définition du cadre de politique énergétique, un projet de relance du nucléaire, certes présenté comme un souhait mais généralement interprété comme une décision, ce que les déclarations gouvernementales suivantes n'ont jamais démenti ;
 - une concertation présentée dans le dossier SFEC¹ comme « un exercice d'une ampleur sans précédent de dialogue citoyen autour de notre avenir énergétique » sur la politique énergétique de la France, mené d'octobre 2022 à février 2023, n'a débouché que sur des affirmations très générales sur la nécessité d'une politique clairement définie², faute d'avoir comporté de propositions concrètes sur lesquelles le public aurait pu se prononcer ;
 - un débat public, organisé par la CNDP sur saisine d'EDF conformément à la loi après le discours de Belfort, a connu un déroulement difficile, notamment à la suite d'un vote parlementaire en cours de débat portant sur des sujets en discussion dans le débat. Son compte-rendu final fait état d'une trentaine de questions restées sans réponse, notamment sur l'équilibre économique du projet et la prise en compte des risques de toute nature. Curieusement, le dossier SFEC indique³ que « suite au débat public (...) la présente Stratégie a pour vocation d'entériner (le choix de lancement des 6 EPR) ». Ce qui est faux.
 - le dossier SFEC, présenté le 22/11/2023, apporte des éléments à mettre en débat non fournis dans la concertation générale ni lors du débat public sur les propositions du gouvernement concernant le cadre général de la politique énergétique (perspectives de demande globale, et d'offre par nature de production d'énergie : ENR et nucléaire). Il annonce la publication prochaine d'une proposition de PPE, qui devra comporter d'autres éléments que ceux présentés dans le dossier SFEC : Etant un plan ou programme au sens réglementaire⁴, le dossier PPE devra faire l'objet d'une évaluation environnementale rendue publique (avec l'avis de l'Autorité environnementale) avant sa mise en concertation⁵, et comportant notamment les impacts prévisibles du plan et les raisons ayant conduit à écarter les options alternatives raisonnablement envisageables.

1 Cf dossier SFEC, p 26

2 cf. bilan de fin de concertation :

file:///C:/Users/HP/Downloads/230313_Synth%C3%A8se_concertation%20energie.pdf

3 cf. dossier SFEC, p 37. C'est la seule mention dans le dossier SFEC du débat public.

4 cf. art R.122-17 du code de l'environnement

5 Obligatoire, et définie spécifiquement par le décret 2023-163 du 7 mars 2023

- Le débat parlementaire sur la LPEC ne pourra pas se tenir avant le 1^{er} semestre 2024 au plus tôt, ce qui n'empêche pas le dossier SFEC de prévoir que «le Gouvernement confirme son soutien à ce programme et s'inscrit dans la perspective d'une décision finale d'investissement par le Conseil d'administration d'EDF en vue de son lancement d'ici à la fin de l'année 2024 », ce qui semble particulièrement audacieux, sauf à comprimer plus que de raison le délai de concertation sur la PPE et le débat parlementaire ainsi que le délai d'instruction de la décision d'autorisation de création par l'Autorité de sûreté nucléaire, mené en parallèle.

On se limitera à constater ici que prévoir une consultation par Internet pendant un mois maximum sur un dossier d'une telle importance, par comparaison avec le temps et les moyens mis dans la concertation « sans précédent » sur la politique énergétique est un choix surprenant.

Le délai de ces consultations ou concertations ne peut pas être mis en avant comme une contrainte trop forte sur un enjeu d'une telle importance, alors même qu'il s'est écoulé près de deux ans depuis le discours de Belfort, sans lien de cause à effet avec les consultations.

L'expérience malheureuse de l'EPR de Flamanville devrait nous inciter à la prudence en termes de délai, y compris sur les disponibilités en main d'œuvre.

2. les manques ou points aveugles du dossier

Ils portent principalement sur trois sujets :

- ***L'absence de tout développement sur les conséquences économiques ou sociales, positives ou négatives, et sur les impacts environnementaux des orientations annoncées.*** La PPE devrait combler une partie de ces lacunes, mais on peut s'étonner qu'une stratégie aussi ambitieuse mise en consultation auprès du public ne comporte aucun élément sur ces thèmes, les plus sensibles pour lui.
- ***L'absence de « bouclage » sur l'objectif de neutralité carbone en 2050.*** Il n'a échappé à personne que le bouclage sur la neutralité carbone en 2050 reposait, dans la SNBC en vigueur, sur une hypothèse d'efficacité du puits de carbone forestier qui est largement remise en cause par les données disponibles depuis quelques années. Les développements, certes prudents, du dossier SFEC sur les bioénergies et en particulier sur l'usage du bois sont liés à cet élément essentiel. En l'état actuel, et dans l'attente du projet de SNBC, on ne peut que s'interroger sur la cohérence des hypothèses présentées au dossier SFEC (reposant sur les hypothèses globales de réduction d'émission déjà connues) avec la neutralité carbone en 2050, compte tenu des données récentes sur les capacités du puits de carbone forestier. On rappelle ici que tout report de la date d'atteinte de la neutralité carbone correspond à l'acceptation d'une hausse de température plus forte à l'échéance de la fin du siècle : la neutralité carbone correspond à l'arrêt du flux entrant de CO₂ dans l'atmosphère, et donc du « robinet de remplissage » de la « baignoire » constituée par le stock de CO₂ de l'atmosphère, stock qui détermine l'intensité de l'effet de serre.
- ***La prudence de toutes les évaluations liées aux bioénergies,*** toutes annoncées comme susceptibles d'être révisées dans le document final PPE. La prudence du dossier sur tous les points liés à l'agriculture, en particulier dans le domaine sensible de la méthanisation⁶, avec des fourchettes de prévision très larges et sans évaluation d'impact, devrait faire l'objet de plus de précisions. Plus généralement le dossier ne permet pas d'apprécier si une cohérence a été recherchée avec la stratégie nationale de biodiversité, présentée le 27 novembre 2023. L'évaluation environnementale de la PPE devra évidemment être plus précise sur ce point.

3. les observations sur les propositions du dossier.

6 Cf dossier SFEC, p 60

On observera d'abord que toutes les hypothèses faites (réduction ou transfert de consommation, développement des énergies renouvelables, calendrier de réalisation des investissements nucléaires, etc.) apparaissent extrêmement ambitieuses par rapport aux tendances constatées jusqu'ici, voire en complète inversion par rapport à ces tendances. Cette ambition est légitime face à l'ampleur du défi climatique, mais nécessite une vision claire des impacts économiques, sociaux et environnementaux et des moyens de réduire les difficultés que créeront, sans aucun doute, ces impacts.

Nos principales remarques ou interrogations sont les suivantes :

- En préalable et pour la bonne information du public, **la référence aux études de RTE de 2019 et 2023 faite en page 6 devrait être accompagnée d'une justification du choix de scénario présenté dans le dossier SFEC**, les études RTE présentant des scénarios contrastés sans préjuger du choix politique à faire. La notion de « neutralité technologique dans les arbitrages de politique publique » citée dans la même page et reprise p 9, sans doute centrale dans la stratégie, n'explique pas quel choix a été effectué et pourquoi. En particulier, la citation des « fondements scientifiques et techniques » de la stratégie souligne, par défaut, l'absence d'éléments sur les fondements économiques des choix présentés et sur leurs conséquences sociales et environnementales.
- Le développement de l'énergie nucléaire est cité p 12 et dans les tableaux des pages 18 et suivantes. Il appelle plusieurs observations :
 - **le maintien en exploitation des réacteurs existants suppose d'une part un accord de l'ASN et d'autre part des financements complémentaires**, à préciser. L'atteinte des objectifs de production (360 ou 400 TWh par an d'ici à 2035) en dépend directement.
 - **La relance d'un programme de six nouveaux réacteurs EPR2 a fait l'objet d'un débat public déjà évoqué plus haut. Il a conduit à une liste de questions⁷ restées sans réponse à l'issue du débat.** Les questions portant sur les hypothèses de consommation future et de développement des énergies renouvelables ont des réponses dans le présent dossier, en revanche toutes les autres restent ouvertes : il s'agit en particulier du montant total des investissements et du plan de financement, du coût de production du système électrique futur et des prix correspondants dans le cadre de la régulation évoquée p 12, des investissements connexes nécessaires au fonctionnement du cycle au-delà de la durée de vie des installations actuelles (La Hague et Melox), de la gestion des combustibles et des déchets, de la prise en compte des dérèglements climatiques, dont la gestion d'une eau devenue plus rare. Ou du recul du trait de côte pour les futures centrales au bord de mer.
 - **La réforme envisagée de la gouvernance de la sûreté nucléaire évoquée p 12 apparaît incompréhensible et risquée**, alors même que le dispositif actuel avait réussi à susciter un très bon niveau de confiance de la part du public et qu'une telle réforme entraînerait nécessairement une période de transition difficile et risquée. La régression de la transparence des avis d'expertise, dont la publicité résulte actuellement d'une obligation légale alors qu'elle relèverait d'après le projet de loi actuellement débattu d'une disposition interne- un règlement intérieur- à l'Autorité de sûreté, nous semble être une grave atteinte au droit d'accès du public à l'information sur de tels sujets. Notre association souhaite le retrait de ce projet qui porterait atteinte à la confiance du public dans la gouvernance de la sûreté nucléaire.
- Concernant le développement des énergies renouvelables, notre association note la forte accélération prévue par rapport au rythme actuel⁸. **Elle attire l'attention sur la nécessité de maîtriser les impacts environnementaux des installations éoliennes terrestres comme**

7 cf. Compte rendu de fin de débat public EPR2, p 75 à 78 <https://www.debatpublic.fr/sites/default/files/2023-04/PenlyEPR-Compte-rendu.pdf>

8 Notre association s'étonne des chiffres donnés p 18, selon lesquels 18 GW de puissance installée en éolien offshore correspondraient à une production électrique équivalente à celle de 13 réacteurs nucléaires : avec un facteur de charge du nucléaire de 75 % et même avec la puissance moyenne des réacteurs actuels (environ 1,1 GW) et non celle des futurs EPR, supérieure à 1,5 GW, cette équivalence supposerait un facteur de charge de l'éolien offshore très élevé, proche de 60 %.

marines, et photovoltaïques. L'ambitieux programme des EMR nécessitera une attention particulière si l'on ne veut pas encourager un vent de révolte. Le débat public, en cours, sur les DSF donnera des indications sur les obstacles à franchir pour arriver au 40 GW minimum.

- *L'utilisation de la biomasse à des fins énergétiques pose de nombreuses questions maintenant bien identifiées, principalement sur :*
 - *la concurrence des usages* (notamment pour l'agriculture entre production alimentaire et cultures énergétique, ou pour le bois entre bois matériau et bois énergie),
 - *la pertinence économique et environnementale de la méthanisation* pour produire du biogaz, et du développement des carburants à base de production végétale,
 - *les priorités à donner au stockage du carbone dans les sols ou en forêt, ou à la récolte et la transformation* de produits agricoles et forestiers.
- *Notre association salue la hiérarchie des usages de la biomasse esquissée p 57, tout en regrettant que la mention de la préservation de la biodiversité dans les critères de décision ne soit nulle part mentionnée.* Elle a noté que les prévisions concernant le biogaz et les diverses utilisations de biomasse sont susceptibles d'être modifiées d'ici à la publication des projets de PPE et SNBC : elle réserve donc ses analyses à ce stade, tout en observant que les premiers chiffres avancés dans le document SFEC p 56 correspondent à des fourchettes de prévision très larges qui doivent être précisées, mais qui sont en très forte hausse par rapport aux niveaux actuels, justifiant un examen très attentif de leurs impacts :
 - pour la consommation de biomasse, passage de 123 TWh en 2021 à une fourchette de 134 à 178 TWh en 2035, soit +9 % à + 45 %,
 - pour le biogaz, passage de 7,5 TWh en 2021 à une fourchette de 35 à 61 TWh en 2035, soit une multiplication par 5 à 8.
- Au titre du droit d'accès aux informations et de participation à l'élaboration des décisions, notre association s'associe à l'objectif mentionné p 78 : « *Assurer l'information de tous et la transparence sur les coûts et les prix des énergies* », et à l'affirmation selon laquelle « *connaître et faire connaître le prix des énergies et les différentes composantes de coûts qui le composent constitue un enjeu de transparence.* ». Elle s'étonne à ce propos qu'aucune information n'ait été donnée au public sur ces questions ni pendant ni après le débat public sur les nouveaux réacteurs nucléaires EPR2. Elle appelle l'État et le maître d'ouvrage EDF à fournir les informations correspondantes, en tout état de cause avant la concertation réglementairement prévue sur la PPE et le débat au Parlement sur la loi de programmation.
- Concernant les enjeux de « bouclage » de la PPE, p 86 et suivantes, mais aussi de la SNBC qui devra l'accompagner, notre association est très sensible à deux aspects importants relevant du cœur de ses préoccupations :
 - *le déséquilibre entre besoin et offre de biomasse*, malgré la forte hausse estimée de cette offre : environ +70 % entre 2019 et 2050, d'après le diagramme p 85. Nous souscrivons à l'affirmation selon laquelle « La substitution par la biomasse ne peut ainsi être la seule réponse à la question du bouclage énergétique », p 87, mais pas à celle qui suit, selon laquelle : « Le bouclage en énergie passe par deux leviers : la biomasse et l'électricité décarbonée », ce qui omet le levier essentiel de la maîtrise de la consommation totale d'énergie. En tout état de cause, *une évaluation plus fine et argumentée de la biomasse utilisée à des fins énergétiques devrait être présentée dans la PPE et la SNBC.*
 - *L'effet attendu du puits de carbone forestier dans la neutralité carbone en 2050*, et dans les étapes intermédiaires 2030 et 2040 de réduction des émissions nettes. Là aussi, une prévision argumentée devrait être présentée dans le projet de SNBC, tenant compte à la fois des dernières données sur le stockage du carbone en forêt et de l'équilibre à trouver entre l'adaptation des forêts au changement climatique, la préservation de la biodiversité

et le niveau optimal de récolte. Il s'agit, comme dans la SNBC précédente, d'une condition déterminante de l'atteinte de la neutralité carbone en 2050.
