



Délibération n°2019-05

Avis sur la programmation pluriannuelle de l'énergie

Adopté le 18 avril 2019

Le Conseil National de la transition écologique

Saisi par le ministre d'État, ministre de la Transition Écologique et Solidaire du projet de Programmation Pluriannuelle de l'Énergie

Remercie les ministères pour les modalités de préparation de l'avis ;

Insiste sur la nécessité d'un pilotage pragmatique de la trajectoire énergie-climat de la France qui doit mettre en cohérence ambition, moyens et temporalité et être compatible avec la situation économique et climatique de la France et les cadres européen et international ;

Souligne que le projet de PPE soumis à avis reste subordonné à l'adoption définitive du projet de loi énergie-climat, qui doit être examiné par le Parlement, et aux dispositions législatives qui en résulteront ;

S'interroge sur la façon d'intégrer les décisions des pouvoirs publics qui feront suite au « Grand Débat » et rappelle la nécessité de bien prendre en compte les retours des différentes concertations dans le processus d'élaboration de la Programmation Pluriannuelle de l'Énergie ;

Souligne la nécessité de prendre en compte l'ensemble des impacts environnementaux de la production et de la consommation d'énergie ;

Demande qu'une cohérence soit garantie entre les différentes politiques de lutte contre le changement climatique, en particulier avec la stratégie nationale bas carbone et la loi d'orientation des mobilités ;

Rappelle que les hypothèses prises dans le scénario de référence impliquent une trajectoire à la hausse de « la valeur de l'action pour le climat » et de la fiscalité carbone qui a depuis été interrompue et demande que les versions définitives de la PPE et de la SNBC prennent en compte ce point, intègrent éventuellement de nouveaux leviers et précisent le cas échéant les nouvelles sources de financement de la transition énergétique.

Sur l'amélioration de l'efficacité énergétique et la baisse de consommations d'énergie

Le CNTE rappelle l'importance majeure de la baisse des consommations d'énergie, et notamment des consommations d'énergies fossiles, pour l'atteinte des objectifs de la France.

Le CNTE souligne la nécessité de mettre en place des actions immédiates et performantes pour atteindre les objectifs de baisse de consommation d'énergie, d'autant plus que la France accuse déjà un certain retard.

Certains membres saluent le retour prévu à l'objectif de baisse de la consommation d'énergie de 20% en 2030 de la loi de transition énergétique, mais soulignent l'incertitude autour de la trajectoire de la « valeur de l'action pour le climat » (au sens du rapport Quinet) et de contribution climat-énergie sur lesquelles s'appuie le projet de Programmation Pluriannuelle de l'Énergie.

Souhaite des mesures plus fortes en ce qui concerne la mobilité et le report modal des personnes et des marchandises pour permettre une baisse du trafic routier ;

Alerte les pouvoirs publics sur le risque que les baisses de consommation d'énergie nationales soient substituées par des hausses de consommation d'énergie plus carbonée et de plus forte ampleur dans d'autres pays desquels la France importe des produits industriels ;

Se félicite des nouvelles orientations climatiques et de maîtrise des coûts collectifs avec comme conséquence un accent mis sur la chaleur renouvelable, l'intégration de systèmes renouvelables et décentralisés, la rénovation énergétique de bâtiments, en privilégiant les actions les plus efficaces en matière de coût de la tonne de CO₂ évitée ;

Soulève un point d'attention en ce qui concerne l'enjeu de rénovation sur l'ensemble du parc existant (résidentiel et tertiaire) avec un accent particulier sur les passoires énergétiques, et la qualité et les méthodes de mise en œuvre de la rénovation énergétique ;

Certains membres s'inquiètent de la transformation de l'objectif de 500 000 rénovations par an en un nouveau cap d'environ 300 000 rénovations complètes équivalentes en moyenne par an sur la période 2015-2030. Ils souhaiteraient avoir confirmation de la compatibilité de la PPE avec l'objectif de l'article 1 de la Loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) de disposer d'un parc immobilier dont l'ensemble des bâtiments sont rénovés en fonction des normes "bâtiment basse consommation" ou assimilées, à l'horizon 2050 ;

D'autres membres saluent le pragmatisme du nouvel objectif ;

Le CNTE demande la mise en place du Service public de la performance énergétique de l'habitat (SPPEH) prévu par la LTECV pour accompagner les ménages sur le terrain en sécurisant au plan national son financement dans un but de déploiement équilibré dans les territoires et de pérennisation des dispositifs ;

Souligne l'opportunité d'une coordination régionale à assumer d'urgence à travers l'application des plans de rénovation énergétique des bâtiments et des SPPEH ;

Propose de préciser le rôle que peuvent jouer des outils d'engagement à long terme tels que les Contrats de performance énergétique dans l'atteinte des objectifs ;

Insiste sur l'impératif de sensibilisation et d'accompagnement des ménages, des entreprises et des collectivités, via des démarches (incluant des aides directes pour les plus modestes) telles que le passeport de la rénovation énergétique incitant à des rénovations financées par les économies d'énergie réalisées ;

Certains membres demandent à actualiser tous les 5 ans en fonction du mix réel les facteurs de conversion Énergie primaire / Énergie finale utilisés dans la réglementation des bâtiments neufs ;

Certains membres regrettent l'absence de disposition dans la PPE concernant l'accès à l'information des consommateurs de gaz. Ces derniers devraient pouvoir avoir accès facilement (via l'offre de fournitures, les factures de gaz) à l'origine et au contenu carbone moyen du gaz qu'ils consomment. Sans cette transparence, le consommateur n'est pas en mesure de savoir si le méthane qu'il consomme contient par exemple du gaz d'exploitations non conventionnelles issu du continent Nord-Américain. D'une manière générale, il n'a pas accès au contenu carbone moyen du gaz consommé ni aux conditions de production et ne peut pas par conséquent choisir une offre de fourniture plus vertueuse.

Certains membres regrettent le manque de moyens mis en œuvre par le gouvernement pour massifier la rénovation énergétique des bâtiments résidentiels et tertiaires et réduire la précarité énergétique comme prévu par le législateur.

Ces membres souhaiteraient que soient ajoutées des actions pour rénover les passoires énergétiques d'ici 2025 comme prévu dans la LTECV. Les aides à la rénovation, y compris les primes et les aides directes, doivent être conditionnées à la performance énergétique atteinte tout au long de la durée de vie du bâtiment et s'appliquer dans le cadre de « bouquets de travaux » ou de parcours de travaux, également basés sur une approche globale, pour assurer une bonne utilisation de la dépense publique.

Certains membres précisent que cela nécessiterait au préalable de mettre en place des outils de mesure efficaces et universels et de distinguer les installations de l'usage des occupants.

Le CNTE souligne que des solutions de carburants bas carbone, autres que l'électricité, pourront être disponibles, notamment le bioGnV, et qu'une diversité de solutions de mobilité doit être offerte, le choix de ces solutions reposant sur la base d'analyses de cycle de vie complètes et comparatives ainsi que sur une appréciation de leurs bilans économique, social et environnemental. Ils soulignent aussi la nécessité de promouvoir la réduction des consommations et l'efficacité énergétique des véhicules comme facteur de réduction des émissions.

Sur l'offre d'énergie et les mix énergétiques cibles

Le CNTE rappelle l'importance de prendre en compte à la fois la rentabilité économique et l'empreinte carbone et environnementale globale des différentes sources d'énergie concernées en se fondant sur des analyses de cycle de vie pouvant donner lieu à un étiquetage environnemental ;

Accueille favorablement l'objectif globalement ambitieux sur les ENR et l'affichage d'un calendrier précis d'appels d'offres sur les ENR électriques et gazières pour toute la 1^{ère} partie de la PPE qui donne de la visibilité aux acteurs ;

Certains membres regrettent le manque d'ambition pour la filière éolienne en mer alors qu'elle est capable de produire de grandes quantités d'électricité, que sa compétitivité s'est très fortement accrue ces dernières années et que la France bénéficie du second gisement en Europe, et soulignent qu'une visibilité accrue sur les prochains appels d'offres est nécessaire afin d'anticiper la planification des futurs parcs et ainsi de mieux répondre aux enjeux environnementaux, industriels, économiques et territoriaux. Ils soulignent qu'un rythme régulier et plus ambitieux de projets éoliens en mer conditionne également la pérennité de la filière industrielle créée en France sur la base des premiers projets engagés en 2012 et 2014 et des investissements, notamment portuaires, engagés en prévision de ces infrastructures. Le CNTE émet toutefois un point de vigilance concernant la nécessaire compatibilité des parcs éoliens offshore avec les activités préexistantes en mer, alors que l'espace maritime est soumis à une pression d'usage de plus en plus importante. Le CNTE souligne en outre la nécessité de capitaliser sur les retours d'expérience des projets industriels et pilotes en cours, une fois entrés dans leur dimension opérationnelle, afin d'être en mesure d'optimiser les développements ultérieurs en matière d'énergies renouvelables en mer ;

Certains membres regrettent l'absence de l'hydrolien parmi les filières énergies marines identifiées ;

Le CNTE regrette le manque d'ambition pour la filière biogaz, pourtant porteuse de bénéfices environnementaux et pour le développement économique et l'aménagement durable des territoires, notamment des territoires ruraux. Le CNTE considère que la trajectoire de baisse des coûts figurant dans la PPE ne permet pas de garantir un développement de la filière viable à moyen terme. Assortie de la création d'un mécanisme d'appel d'offre pour la filière biométhane, le CNTE considère qu'elle risque de favoriser de gros projets industriels au détriment de méthaniseurs agricoles, alors même que la PPE demande à la filière de progresser en termes d'acceptabilité. Le CNTE souhaite en conséquence qu'une trajectoire de baisse des coûts plus réaliste soit définie et que l'objectif de volume pour 2023 tel que défini dans la PPE actuelle soit maintenu, afin d'enclencher la réduction des coûts attendus par la suite. Il rappelle par ailleurs qu'il ne souhaite pas une hausse du seuil des cultures dédiées autorisées en entrée des méthaniseurs. Le CNTE regrette également que le développement de la méthanisation agricole ne soit pas pris en compte dans la PPE.

En ce qui concerne le photovoltaïque au sol, le CNTE souhaite que l'orientation indiquée dans la PPE d'utiliser les sites dégradés soit traduite par des mesures réglementaires afin de participer à l'objectif de réduction des artificialisations, rappelle que le potentiel en toitures, parkings et sites dégradés est suffisant pour ne pas installer des parcs solaires au sol sur les sites naturels, agricoles et forestiers et regrette les ambitions moindres concernant le photovoltaïque sur bâtiments.

Le CNTE souligne que le développement des énergies repose sur des enjeux forts d'acceptabilité et de transparence des coûts des dispositifs de soutien à celles-ci qui doivent être traités.

Certains membres regrettent que la PPE ne mentionne pas de plan de sortie des agrocarburants de première génération à fort facteur CASI (changement d'affectation et d'usage des sols).

Certains membres souhaitent que des dispositions soient prises afin de ne pas engager la remise en concurrence des concessions hydro-électriques échues.

Certains membres demandent la mise à plat du tarif du dispositif ARENH.

Les membres du CNTE saluent l'objectif de fermetures de toutes les centrales électriques fonctionnant exclusivement au charbon d'ici 2022.

Certains membres souhaitent que la porte ouverte à une reconversion en centrale biomasse, avec ou sans co-combustion de charbon, soit refermée au regard des risques environnementaux, techniques et financiers. Ces membres considèrent qu'une disposition pour interdire l'utilisation de biomasse à des fins de production d'électricité pour des centrales de taille importante est également nécessaire, ainsi que des dispositifs d'accompagnement pour les salariés (y compris les sous-traitants) vers une nouvelle activité dans le bassin d'emploi.

D'autres membres souhaitent à l'opposé, pour les centrales à charbon, que des investissements adaptés aux propositions d'approvisionnement par des combustibles issus majoritairement de biomasse ou par des unités pilotes des technologies de captation, ce qui suppose une durée en cohérence avec la nature des investissements. Certains membres rappellent le rôle majeur des STEP souligné par la PPE pour le stockage d'électricité, considérés comme les seuls moyens de stockage économiquement compétitifs. Ces membres souhaitent relancer rapidement les projets de STEP déjà identifiés et engager un nouvel appel à projets pour optimiser et dégager un potentiel de développement au regard des besoins identifiés.

Certains membres rappellent qu'avec le report à 2035 de l'échéance de réduction à 50% de la part du nucléaire, le parc nucléaire sera composé de 44 réacteurs en 2035 avec une durée de vie moyenne de 49 ans, ce qui pose des questions importantes pour la sécurité, la sûreté et la sécurité d'approvisionnement électrique dans le cas où la prolongation de la durée d'exploitation de certains réacteurs serait remise en cause par l'ASN.

Ces membres considèrent que le report de l'objectif illustre l'absence de volonté du Gouvernement d'engager la fermeture des réacteurs nucléaires et demandent que la date d'atteinte de 50% du nucléaire soit fixée à 2030 au plus tard. Ils considèrent que ceci est possible sans remettre en cause la sécurité d'approvisionnement électrique.

Certains membres s'inquiètent de l'hypothèse retenue d'une forte hausse des exportations d'électricité qui, sous certaines conditions, risque de faire chuter le prix de marché de l'électricité et de mettre en péril la compétitivité des producteurs tout en augmentant le soutien aux énergies renouvelables.

Ces membres rappellent que le maintien du parc en fonctionnement représente un coût pour la collectivité, dont les composantes précises – grand carénage et autres opérations de renforcement de la sécurité, démantèlement des premiers réacteurs, gestion des déchets... – n'apparaissent pas dans l'étude d'impact communiquée au CNTE, coût qui pourrait être alloué au développement des énergies renouvelables (les EnR électriques mobilisant 30 Md€ supplémentaires d'ici 2028 s'ajoutant aux 98 milliards déjà engagés) et des dispositifs innovants de stockage et s'interroge sur la compétitivité de l'exploitant des centrales nucléaires.

Ces membres rappellent le besoin d'anticiper les transitions professionnelles pour le secteur. Les Contrats de Transitions Écologiques ou les projets de territoire devraient être un moyen d'y parvenir notamment à Fessenheim, où la solution de production d'énergie territoriale en remplacement du nucléaire pourra permettre une dynamisation du territoire.

D'autres membres saluent le pragmatisme du report de cet objectif, considérant le caractère irréaliste de l'échéance de 2025, au regard des augmentations d'émissions de GES qui auraient été causées par la mise en service de nouveaux moyens thermiques en complément du développement des ENR intermittentes et estiment que les scénarios étudiés par l'ADEME et RTE restent théoriques.

Ces membres rappellent le rôle clé du nucléaire pour l'atteinte des objectifs climatiques de la France et pour la sécurité d'approvisionnement en électricité de la France, et la stabilité du système électrique européen.

Ils restent inquiets des conséquences d'une fermeture de réacteurs avant 2021, à plus forte raison en 2020 pour Fessenheim, à la fois sur l'économie, le respect de nos engagements climatiques et la sécurité d'approvisionnement. Ils indiquent qu'une telle décision créerait un précédent regrettable puisqu'il s'agit de

procéder à la fermeture d'actifs industriels reconnus comme sûrs par l'Autorité de Sûreté Nucléaire, compétitifs et fournissant une électricité décarbonée. Ils souhaitent également soutenir la recherche liée au cycle et au réacteur Astrid qui constitue un enjeu important pour la filière.

Ils rappellent que le rythme du rééquilibrage du mix est aussi lié à la gestion des combustibles recyclés et des déchets.

Pour certains membres, il ne faut pas s'interdire d'exporter sans développer toutefois des surcapacités excessives de façon délibérée.

Certains membres regrettent l'absence de dispositions précises et transparentes en termes de critères de décision dans le projet de loi relativement à l'opportunité de développement du nouveau nucléaire.

Sur la sécurité d'approvisionnement, le développement des réseaux, du stockage, des flexibilités et de la production locale

Le CNTE rappelle que la sécurité d'approvisionnement électrique constitue un enjeu majeur dans le dimensionnement du mix énergétique et qu'une vigilance particulière doit être portée sur la maîtrise de la pointe ;

Demande que soit réalisée une étude complémentaire sur la maîtrise de la pointe électrique pour favoriser la mise en œuvre de solutions techniques, économiques et d'évolution des comportements ;

Demande que l'analyse du bilan énergétique en pointe de consommation soit complétée. Une analyse de sensibilité de ce bilan devrait également être menée qui permettrait d'assurer la sécurité d'approvisionnement même en cas de non atteinte de certains des objectifs de la PPE et de la SNBC.

Certains membres rappellent également que la sécurité des approvisionnements en pétrole et en gaz reste indispensable à la France, à ses entreprises et aux ménages et que les outils industriels et logistiques des hydrocarbures ont aujourd'hui la robustesse et la fiabilité nécessaires pour assurer la continuité de cet approvisionnement.

Sur la recherche et l'innovation pour le développement des nouvelles technologies de l'énergie

Le CNTE insiste sur l'importance de la recherche dans le domaine des sciences humaines et sociales sur les sujets d'appropriation des enjeux, leviers et pratiques mises en œuvre pour atteindre les objectifs de la Programmation Pluriannuelle de l'Énergie ;

souligne qu'un soutien massif aux innovations, y compris de rupture, sera indispensable à l'atteinte des objectifs de la PPE et de la SNBC, et ce quelles que soient les énergies décarbonées mobilisées par celles-ci, et appelle à concrétiser les engagements déjà pris ;

Sur la préservation de la compétitivité et l'accompagnement et l'implication des citoyens

Souligne que les objectifs de la Programmation Pluriannuelle de l'Énergie ont des conséquences économiques et sociales majeures pour la France et vont entraîner une mutation profonde des secteurs concernés, qui nécessite de mettre en place des mesures d'accompagnement économiques et sociales pour les salariés, les entreprises, les agriculteurs, les citoyens (en particulier les plus modestes) et les territoires ;

Souligne la nécessité d'études d'impact approfondies des objectifs de la PPE, d'évaluations robustes du coût des mesures prévues, de descriptions de leurs conditions de financement et d'analyses des conséquences en termes de charges et de coûts de l'énergie pour les ménages et les entreprises ;

Demande que la révision de la PPE respecte l'objectif de la loi sur la transition énergétique d'une baisse de 15 % de la précarité énergétique d'ici 2020 ;

Souligne que l'acceptation sociale des mesures doit également être recherchée en mettant en place des moyens et des actions d'accompagnement qui permettent aux citoyens de s'engager dans la lutte contre le changement climatique ;

Indique que cette mutation peut également constituer, sous réserve de l'anticiper et de l'organiser en cohérence avec les outils existants ou en projet (Plan de Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences, Contrats

de transition écologique, projets de territoire, Plan de Programmation des Emplois et Compétences,...), une opportunité pour le développement de l'emploi et des territoires ;

Estime que cette mutation présente des opportunités mais également des risques pour le développement de l'emploi et des territoires si elle conduit à une diminution de la qualité des emplois, une fragilisation de leur pérennité sur le territoire des délocalisations de secteurs industriels (exposés à des fuites de carbone) ou des productions agricoles, ou la substitution de leurs activités par des importations à fort contenu en carbone ;

Insiste sur la nécessité du maintien de la compétitivité des secteurs économiques du pays à court, moyen et long terme pour réaliser cette mutation dans les meilleures conditions socio-économiques.

Certains membres demandent que le facteur d'émission utilisé dans le cadre du dispositif de « compensation carbone » pour les industriels électro-intensifs exposés à la concurrence internationale soit revu en prenant en compte le mix électrique français (et non celui de l'UE).

Certains membres souhaitent que soit fixé, pour 2030, un objectif de participation des acteurs locaux dans le capital des projets d'installations d'énergies renouvelables à hauteur de 15 % (via du financement participatif notamment).

Sur la mobilisation des territoires dans la transition énergétique

Le CNTE se félicite de l'intégration d'un premier volet « mobilisation des territoires » dans la PPE ;

Souligne le besoin de soutenir les territoires dans la transition énergétique pour la mise en œuvre des orientations de la Programmation Pluriannuelle de l'Énergie au niveau local, notamment par une mise en cohérence des objectifs des planifications régionales et des objectifs de planification nationale de l'énergie ;

Rappelle la nécessité de mettre en place un dispositif pour renforcer la cohérence entre la SNBC et la PPE au niveau national et, au niveau local, les outils et stratégies de planification territoriale notamment les SRADDET et les plans énergie (notamment le volet de l'ancien SRCAE ou les PCAET) ainsi que les Documents Stratégiques de Façade (DSF) en ce qui concerne la planification de l'espace maritime ;

Rappelle que la transformation des métiers et la création d'emplois sont des conditions de réussite de la transition énergétique ;

Souhaite qu'un volet emplois et transition soit mieux pris en compte dans les planifications régionales ;

Demande que soit davantage pris en compte les enjeux en termes de développement économique et territorial des énergies, notamment renouvelables, portées par des acteurs locaux et la contribution aux circuits courts, réduisant les émissions, et à l'économie circulaire des co-produits liés à la production actuelle d'énergie dans les territoires, au bénéfice de l'habitat et des activités économiques ;

Souhaite qu'un outil de suivi de la donnée de « l'emploi vert et verdissant » soit mis en place pour mesurer et anticiper l'évolution des emplois et des compétences selon les territoires, les besoins à venir et les secteurs en tension, et que soit mise en place une gouvernance adaptée pour organiser la prospective et repérer les changements de l'emploi et mieux les accompagner dans le temps.

Certains membres s'inquiètent de l'avenir de l'accompagnement des territoires qui se sont engagés dans la transition écologique (notamment via les contrats de transition écologique).

« Pour » 27 votes	AMF (1)	RAC (1)
	Régions de France (2)	FNH (1)
	Assemblée nationale (3)	WWF (1)
	Sénat (1)	FNE (1)
	AdCF (1)	Humanité de biodiversité (1)
	FNC (1)	FNSEA (2)
	UNAF (1)	MEDEF (3)
	CNAJEP (1)	CFE-CGC (1)
	CFEEDD (1)	CFTC (1)
	UFC-Que choisir (1)	CFDT (2)
« Contre » 0 votes	/	
« Blanc/Abstention » 6 votes	CGT (2)	LPO (1)
	FO (2)	
	U2P '(1)	

Avis certifié conforme par la Commissaire générale au développement durable.