

MOTIF DE LA DECISION

suite aux observations reçues lors de la consultation publique du 20 janvier au 20 février 2020
concernant
le projet de décret relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie

Dans le cadre de la consultation du public sur le projet de décret susmentionné, menée par voie électronique sur le site internet du Ministère de la Transition écologique et solidaire du 20 janvier au 20 février 2020 inclus, 6 295 contributions ont été déposées¹, issues de 5 596 contributeurs différents.

Les services de la Direction générale de l'énergie et du climat en charge de l'élaboration du texte ont bien pris note des contributions reçues. Ils constatent que ceux qui ont participé à la consultation reconnaissent la nécessité de changer les habitudes françaises afin d'atteindre la neutralité carbone en 2050 et une plus grande efficacité énergétique et ne remettent pas en question la nécessité d'une réponse de l'Etat au changement climatique à travers des politiques énergétiques. Selon les contributeurs, l'Etat doit opérer un changement des modes de production et de consommation d'énergie.

L'analyse des contributions reçues conforte le contenu des documents formant la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE). La PPE détaille des mesures et objectifs qui doivent répondre aux objectifs fixés par le code de l'énergie, ceux-ci ayant été précisés par la loi relative à l'énergie et au climat du 8 novembre 2019. Elle est, par ailleurs, issue d'un long processus de préparation et consultation initié en juin 2017 qui a impliqué les différentes parties prenantes et inclus un débat public sous l'égide de la CNDP. La majorité des propositions exprimées lors de la consultation portent sur des sujets qui ont déjà été soulevés au cours du processus d'élaboration de la PPE ; ces propositions n'ont pas fait consensus et ont été écartées soit au cours du processus législatif, soit dans la construction de l'équilibre final de la PPE.

Des ajustements ne remettant en cause ni la loi, ni le processus d'élaboration sont néanmoins proposés. Ils concernent :

- une extension à 300 kWc du guichet ouvert pour le soutien au développement de projets photovoltaïque sur petites et moyennes toitures (auparavant limité à 100 kWc) ;
- une accélération de la fin de l'utilisation du charbon dans les réseaux de chaleur prévue sur 5 ans (auparavant prévue sur 10 ans).

Les motifs de la décision sur les principales propositions issues des contributions reçues et sur les ajustements proposés sont exposés ci-après.

¹ Ce total ne comptabilise pas les contributions identiques qui ont été soumis plusieurs fois par un même contributeur.

1. Développement des énergies renouvelables

Concernant le développement des énergies renouvelables (ENR), la consultation a enregistré de nombreuses expressions de particuliers et d'associations locales en défaveur de l'éolien terrestre en particulier. Ces observations sont souvent associées à une demande de maintien du parc nucléaire (voir plus haut), à une préférence pour d'autres formes d'ENR, ou à une demande de remplacer ce développement par des actions d'économie d'énergie. Ces observations ne sont cependant pas consensuelles, de nombreuses autres observations ayant été exprimées en soutien au développement des ENR et de l'éolien notamment.

Il est rappelé que :

- la loi fixe un objectif de 40 % de consommation d'énergie d'origine renouvelable pour l'électricité à l'horizon 2030.
- les choix présentés dans la PPE pour répondre à cet objectif ont été faits en privilégiant le développement des énergies les plus rentables tout en veillant à limiter les impacts environnementaux. A cet égard, l'éolien (notamment terrestre) apparaît comme une des options à privilégier : c'est une des options les plus compétitives avec l'hydroélectricité et le photovoltaïque au sol; et il ne fait pas face aux limites de potentiel physique que rencontre l'hydroélectricité.
- les enjeux et difficultés posés par son développement sur le terrain ont bien été identifiés. Le gouvernement a ainsi mis en place ou prévu des mesures visant à mieux répartir l'éolien terrestre sur le territoire national, à en réduire les nuisances lumineuses, à mesurer de manière non discutable les niveaux de bruit générés, à rendre obligatoire d'ici 2023 le recyclage des matériaux constitutifs des éoliennes, et à généraliser le principe d'une excavation totale des fondations éoliennes lors de leur démantèlement.
- l'impact sur la CPSE du développement de l'éolien tel que prévu par la PPE est limité. La part de la CSPE liée au développement des ENR est pour l'essentiel liée aux engagements passés qui sont voués à diminuer à partir de 2025. A cette date, les engagements éoliens prévus sur la période de la PPE représenteront moins de 4% de ce coût.
- les analyses réalisées par RTE montrent que le mix électrique présenté dans la PPE, y compris le développement prévu des ENR intermittentes, ne posera pas de difficulté pour le système électrique.
- le gouvernement a lancé des études pour expertiser, au-delà de la période couverte par la PPE, plusieurs scénarios allant d'un scénario 100 % renouvelable à un scénario où le nucléaire reste durablement une source de production d'électricité intégrée dans le mix électrique.

Les propositions de moratoire ou d'abandon du développement de l'éolien terrestre ne sont donc pas retenues.

Par ailleurs, certains ajustements avaient été effectués en matière d'ENR entre le projet de PPE publié en janvier 2019 et celui mis en consultation :

- les objectifs pour l'éolien en mer avaient été relevés concomitamment à une légère réduction des objectifs pour l'éolien terrestre. Le potentiel de développement de l'éolien en mer est en effet important, il ne fait pas face aux mêmes contraintes d'acceptabilité que l'éolien terrestre, et il est potentiellement très compétitif ; dans ce contexte, les niveaux d'objectifs ont été relevés pour renforcer et clarifier les perspectives de développement de la filière ;
- les tarifs de soutien au biogaz avaient été augmentés, les tarifs initialement fixés ayant été jugés trop peu incitatifs pour répondre aux objectifs fixés ;
- la trajectoire du Fonds chaleur avait été maintenue à 350 M€/an à partir de 2020 (alors qu'elle était décroissante dès 2022 dans la version précédente) pour compenser, dans ce domaine, une partie de l'impact du gel de la composante carbone dans la taxation de l'énergie.

D'autres ajustements ont également été pris en compte modifiant la version de la PPE mise en consultation. Ils concernent en particulier une extension à 300 kWc du guichet ouvert pour le soutien au développement de projets photovoltaïque sur petites et moyennes toitures (auparavant limité à 100 kWc). Ce changement répond au constat d'un trop faible développement de ce segment du photovoltaïque sur toiture dont le potentiel et l'acceptabilité sont grands, mais le développement en deçà des objectifs fixés ;

2. Place du nucléaire dans le mix énergétique

Concernant la place du nucléaire dans le mix énergétique, sur laquelle des observations divergentes (pour un maintien ou développement du parc de centrales actuels d'une part, et pour une sortie plus rapide du nucléaire d'autre part) ont été reçues, il est rappelé que :

- l'objectif d'une réduction à 50 % d'ici 2035 de la part du nucléaire dans la production d'électricité est fixé par la loi. Cet objectif a notamment été débattu dans le cadre du processus législatif, conduisant à repousser l'échéance de 2025 à 2035 sans remettre en cause l'objectif de réduction à 50%.
- l'objectif de diversification du mix électrique vise à rendre le système électrique français plus résilient face à un choc externe comme par exemple une baisse de la capacité de production suite un défaut générique ou une évolution de la ressource pour une technologie donnée.
- le gouvernement a lancé des études pour expertiser, au-delà de la période couverte par la PPE, plusieurs scénarios allant d'un scénario 100 % renouvelable à un scénario où le nucléaire reste durablement une source de production d'électricité intégrée dans le mix électrique.

L'objectif de réduction du parc nucléaire ne sera donc pas modifié.

3. Vers la fin du chauffage au fioul

Concernant le chauffage au fioul, la consultation a enregistré de nombreuses observations (de particuliers et d'entreprises) opposées au remplacement des chaudières au fioul, considérant qu'il n'existe pas d'alternatives satisfaisantes à ce mode de chauffage en zone rurale où le réseau de gaz est absent le plus souvent.

En cohérence avec les objectifs de réduction d'émissions de gaz à effet de serre (GES) et de consommation d'énergie fossile primaire fixés par la loi, la PPE, dans le domaine du chauffage, prévoit de réduire en priorité les modes de chauffage les plus émetteurs de GES que sont le charbon (pour lequel une sortie complète de l'utilisation du charbon pour le chauffage est prévue d'ici 2028) et le fioul (pour lequel il est prévu de remplacer un million de chaudières d'ici 2023, sur un parc de 3,5 millions, et d'abandonner totalement son utilisation dans les bâtiments d'ici 2028). Ces modes de chauffage seront progressivement remplacés par des équipements utilisant des énergies renouvelables (e.g. chaudière biomasse, pompe à chaleur, solaire thermique). 90 000 conversions de ce type ont par exemple été engagées en 2019 avec la création de la prime à la conversion des chaudières.

Ces remplacements devraient donner lieu, *in fine*, à une réduction du coût de chauffage, moyennant un investissement initial plus important que celui d'un simple remplacement à mode équivalent. Conscient de la difficulté que peut engendrer un tel investissement, qui permet toutefois des économies importantes sur les factures, le gouvernement a mis en place des instruments incitatifs permettant de le faciliter, en particulier pour les ménages aux revenus modestes (e.g. crédit d'impôt transition énergétique, Ma Prime Rénov', certificats d'économie d'énergie).

En conséquence, les objectifs en matière de remplacement des chaudières au fioul et les mesures associées seront maintenues.

Par ailleurs, il est prévu une accélération de la fin de l'utilisation du charbon (combustible le plus émetteur de GES) dans les réseaux de chaleur. Celle-ci est maintenant fixée sur 5 ans, alors qu'elle était envisagée sur 10 ans dans le projet de PPE soumis à consultation.

4. Le rôle donné aux économies d'énergie

Un certain nombre de commentaires regrettent que la priorité n'ait pas été donnée, selon eux, à la réduction des émissions de GES et aux économies d'énergie. Certains considèrent que les moyens dévolus au développement des ENR devraient plutôt être consacrés à réduire la consommation d'énergie dans le bâtiment et les transports (les deux secteurs les plus émetteurs de GES). Certains proposent de reprendre la croissance de la composante carbone dans la taxation de l'énergie. D'autres regrettent que trop peu de territoires soient correctement maillés pour proposer des options de déplacements alternatifs à la voiture.

Il est rappelé à ce sujet :

- Les moyens et instruments présentés dans la PPE et dévolus à la maîtrise de l'énergie représentent des incitations qui sont du même ordre de grandeur que les incitations dévolues au développement des ENR (estimés à 5 à 5,3 Mds€ dans le premier cas et 3,4 à 4,8 Mds€ dans le deuxième). Ne sont pris en compte ici que les dépenses nouvellement engagées entre 2019 et 2028, à l'exclusion des engagements pris durant les périodes précédentes.
- L'objectif de baisse de la consommation d'énergie finale a été relevé (de -17 % à -20%) entre le projet de PPE de janvier 2019 et celui soumis à consultation, concomitamment à un gel de la composante carbone dans la taxation de l'énergie. La PPE est transparente sur le fait que les mesures qui y sont détaillées devront être complétées par des mesures supplémentaires pour atteindre l'ensemble des objectifs à l'horizon 2030, en particulier pour obtenir des effets

similaires à ceux de la composante carbone dont la croissance est arrêtée depuis 2018. La définition de ces mesures pourra s'appuyer en particulier sur les instances de gouvernance qui ont été récemment créées (Conseil de défense écologique, Haut conseil pour le climat, Convention citoyenne pour le climat).

- La PPE comprend de nombreuses mesures permettant de réduire l'empreinte des déplacements en voiture en termes de consommation de combustibles fossiles et d'émissions de GES. Elle reprend également des mesures issues de la loi d'orientation des mobilités et notamment celle visant à doter chaque territoire d'une autorité organisatrice de la mobilité (AOM) dont le but est de donner à chacun le choix de sa mobilité, en offrant aux citoyens une offre de services plus diversifiée, plus efficace, plus connectée, et plus partagée sur l'ensemble du territoire.

Certains ajustements avaient par ailleurs été effectués en matière de maîtrise des consommations d'énergie et des émissions de GES entre le projet de PPE publié en janvier 2019 et celui mis en consultation :

- de nouveaux objectifs et mesures visant la fin des passoires énergétiques (diagnostics de performance F ou G), par la loi relative à l'énergie et au climat de 2019, avaient été ajoutés.
- la mention de nouveaux dispositifs de soutien aux actions de décarbonation ou d'efficacité énergétique dans l'industrie avait été introduite. Ces dispositifs seront précisés dans le cadre des travaux sur le Pacte productif 2025.

Ces deux changements faciliteront l'atteinte des objectifs de maîtrise des consommations d'énergie et de réduction des émissions de GES. Ils contribueront à pallier, partiellement, le gel de la composante carbone depuis 2018 dans la taxation de l'énergie.

A ce stade, il n'est pas prévu de procéder à d'autres modifications dans les documents de la PPE. Comme indiqué précédemment, des mesures additionnelles restent à définir dans un processus qui s'appuiera notamment sur les instances de gouvernance qui ont été récemment créées.

5. La prise en compte des avis issus du processus de consultation

Plusieurs commentaires considèrent enfin que les avis issus des différentes étapes du processus de consultation sur la PPE n'ont pas été pris en compte. Ils identifient des éléments issus des différents moments de la consultation qui, selon eux, n'ont pas été entendus. Ces éléments, et les réponses qui y ont été apportées, sont repris dans les sections qui précèdent.