



Délibération n°2016-07 : avis sur le projet de programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)

Adopté le 9 septembre 2016

Le Conseil national de la transition écologique (CNTE), saisi par la Ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer,

1. Souligne l'importance de disposer d'un outil de visibilité et de pilotage de la politique énergétique intégrant l'ensemble des énergies, en vue d'atteindre les objectifs fixés par la loi de transition énergétique pour la croissance verte de manière efficace ;
2. Le CNTE salue la publication d'un projet de PPE constitué d'orientations stratégiques, mais également d'actions concrètes permettant de préciser l'ambition affichée. Certains membres regrettent néanmoins le caractère trop succinct des modalités d'action dans certains domaines, notamment en matière d'efficacité énergétique, en particulier dans le bâtiment ;
3. Le CNTE souligne l'importance de suivre dans le temps la mise en œuvre d'une telle stratégie par des indicateurs pertinents, afin d'identifier la nécessité de mettre en œuvre de nouvelles mesures si les objectifs ne sont pas atteints, et de compléter la PPE par des études d'impact plus détaillées, intégrant notamment une évaluation coût-efficacité des mesures, ainsi qu'une stratégie de financement répondant aux besoins de financement supplémentaires identifiés et couvrant l'ensemble des investissements privés et publics ;
4. Le CNTE salue la démarche d'évaluation environnementale stratégique. Certains membres du CNTE attendent une évaluation approfondie des impacts économiques et sociaux, en terme de transition professionnelle et sur les prix des énergies ;
5. Le CNTE reconnaît le travail de concertation menée en amont pour l'élaboration de ce projet de programmation pluriannuelle de l'énergie. Il souligne que ce premier exercice de la PPE devra continuer à être amélioré dans le cadre des prochaines programmations ;
6. Certains membres du CNTE regrettent le manque de précisions sur les hypothèses retenues et que les scénarios énergétiques ne soient pas davantage détaillés dans la PPE, à la fois sur la consommation et sur la production, avec une déclinaison chiffrée par secteur et par type d'énergie. Ils rappellent l'importance de disposer d'une PPE alignée sur la Stratégie Nationale Bas Carbone (SNBC) et concourant à la maîtrise de l'empreinte carbone. Certains membres considèrent également qu'un des scénarios ne respecte pas les objectifs de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

Volet relatif à la maîtrise de la demande d'énergie

7. Le CNTE salue l'identification de la réduction de la consommation d'énergie, et en particulier de la consommation d'énergie primaire fossile, comme une priorité de la PPE, et regrette néanmoins que la place qui lui est accordée dans le document ne soit pas plus importante, par rapport aux autres sujets ;
8. Le CNTE salue le choix d'un scénario de consommation de référence qui permet d'atteindre les objectifs fixés par la loi pour 2030 en matière de consommation. Certains membres du CNTE considèrent que le scénario « variante » devrait permettre d'atteindre la cible 2030 malgré des conditions externes moins favorables, en prévoyant la mise en œuvre d'actions complémentaires ;
9. Certains membres du CNTE demandent que la PPE comprenne une déclinaison par type d'énergie et par secteur de la consommation finale, ainsi qu'un bilan électrique complet;
10. Bien que ce sujet soit traité dans la SNBC, le CNTE regrette le traitement plus succinct des actions concrètes de maîtrise de la demande d'énergie dans la PPE, par rapport à d'autres volets, et suggère de développer davantage cette partie dans la prochaine PPE, tant pour la définition des actions, particulièrement dans les domaines de la mobilité, de l'efficacité des appareils électroménagers et de chauffage ainsi que de l'industrie, que pour leur évaluation, notamment d'un point de vue économique et environnemental. Certains membres du CNTE saluent toutefois l'affichage des objectifs de réduction de la consommation d'énergie (finale, et primaire pour les énergies fossiles) dans le corps du décret approuvant la PPE. D'autres membres au contraire déplorent la multiplicité des objectifs chiffrés, qui nuisent à la clarté et à la visibilité. Le CNTE rappelle le rôle fondamental de l'efficacité énergétique en complément de la maîtrise de la demande d'énergie ;
11. Certains membres du CNTE souhaitent que la PPE intègre l'engagement d'une révision ambitieuse de la réglementation thermique sur les bâtiments existants, conforme aux objectifs de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, qui soit complétée par des outils financiers adéquats pour les ménages et pour les collectivités, pour lesquels des garanties seront données quant à la qualité des travaux réalisés. Certains membres du CNTE souhaitent un texte raisonnable et équitable qui tienne compte des impacts techniques et économiques afin de ne pas décourager les donneurs d'ordre.
12. Le CNTE souhaite une réflexion large et une concertation rapide sur le dispositif des CEE, avant la définition des objectifs de la quatrième période. Certains membres demandent que l'orientation visant à renforcer les objectifs de la troisième période des certificats d'économie d'énergie soit abandonnée, craignant que l'efficacité du dispositif ne soit diminuée et sa visibilité pour les acteurs remise en cause. D'autres membres soulignent la nécessité de ce renforcement des objectifs de la troisième période, pour maintenir la mobilisation des acteurs territoriaux et notamment des collectivités ;
13. Le CNTE souligne la nécessité d'améliorer les dispositifs d'observation des actions de maîtrise de la demande d'énergie, certains membres considérant que les données actuelles sont insuffisantes ;
14. Le CNTE souligne l'importance de l'orientation liée à l'amélioration de l'écosystème du financement de l'efficacité énergétique afin de rendre plus efficaces les dispositifs existants,

de les simplifier ou de les faire converger. Le CNTE souhaite que le rapport mentionné au VII de l'article 14 de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte soit transmis au Parlement ;

15. Le CNTE salue la présence dans la PPE d'une feuille de route sur la valorisation du carbone aux niveaux français et européen, et insiste sur la nécessité de mettre en place un prix du carbone au niveau européen. Certains membres du CNTE souhaitent que la PPE propose une accélération de la trajectoire de valorisation du carbone dans la contribution climat-énergie, afin notamment, dans un contexte de prix bas des énergies fossiles, de soutenir les actions de lutte contre la précarité énergétique, de mobilité durable pour tous, de maîtrise de la demande et de développement de la chaleur renouvelable et des filières biomasse - énergie. D'autres membres du CNTE mettent en garde contre l'impact d'une trajectoire trop rapide sur la compétitivité des entreprises et le pouvoir d'achat des ménages ;
16. Certains membres du CNTE insistent sur la nécessité d'un renforcement des actions visant à permettre aux ménages précaires d'engager des travaux de rénovation énergétique, ce qui nécessiterait de diminuer le reste à charge, de rendre plus lisibles les aides, d'augmenter le montant du chèque énergie, et de réviser à la hausse l'ambition du projet de décret définissant un critère de performance énergétique minimal à respecter dans le cadre de la décence des logements ;
17. Certains membres du CNTE souhaitent que soient mieux valorisés les outils de pilotage de la demande à la pointe en matière d'électricité, en particulier les signaux de prix ; d'autres insistent sur le fait que le développement des effacements ne doit pas se faire aux dépens des économies d'énergie, ni être financé par les consommateurs ;

Volet relatif à la sécurité d'approvisionnement

18. Le CNTE rappelle l'importance stratégique de la sécurité d'approvisionnement énergétique ;
19. Le CNTE rappelle que les actions de maîtrise de la demande d'énergie contribuent, en limitant nos consommations énergétiques, notamment fossiles, à améliorer la sécurité d'approvisionnement ;
20. Certains membres du CNTE considèrent que les orientations de la PPE relatives à la production d'électricité d'origine nucléaire et à partir de charbon risquent de fragiliser la sécurité d'approvisionnement du système électrique. D'autres estiment au contraire que seuls la réduction de la part des énergies nécessitant l'importation de combustibles et le développement des énergies renouvelables, garantissent l'indépendance énergétique ;

Volet relatif au développement des infrastructures et de la flexibilité

21. Le CNTE salue l'ambition affichée pour le développement des effacements ;
22. Le CNTE reconnaît la baisse des coûts du stockage de l'électricité, et salue l'ambition de donner un cadre favorable à son développement ;
23. Le CNTE rappelle que le développement et l'adaptation des réseaux d'électricité seront

essentiels à la mise en œuvre de la transition énergétique. Il regrette que la question de son financement, et notamment de la structure des tarifs de réseaux, ne soit pas abordée ;

24. Certains membres du CNTE saluent l'ambition affichée de développer la flexibilité du système électrique et le stockage, et en particulier de trouver un modèle économique pour les stations de transfert d'énergie par pompage (STEP). D'autres membres du CNTE souhaitent qu'en matière de nouvelles capacité de STEP, la priorité soit donnée à la réutilisation des infrastructures existantes en limitant les impacts sur les milieux naturels terrestres aussi bien qu'aquatiques. Compte tenu de l'évolution rapide prévisible de l'éventail des solutions de stockage, notamment de solutions décentralisées, et de leur coût relatif, ces membres souhaitent que les décisions de déploiement prennent en compte le degré d'irréversibilité de leurs impacts sur le milieu naturel ;
25. Le CNTE salue l'ambition de développer l'autoconsommation / autoproduction ainsi que l'orientation vers un système énergétique plus décentralisé. Certains membres souhaitent qu'une analyse socio-économique de ce développement vienne éclairer les choix de politique publique ;
26. Le CNTE insiste sur la nécessité de procéder à une analyse coût - bénéfice précise des projets d'interconnexions gazières, notamment avec l'Espagne, et de faire porter les coûts aux acteurs qui bénéficient de ces projets. Certains membres du CNTE souhaitent que la PPE indique l'abandon du projet d'interconnexions Midcat avec l'Espagne et du projet Eridan dans un contexte de baisse des consommations de gaz, et que les besoins réels d'extension du réseau de transport de gaz soient précisés ;

Volet relatif à l'offre d'énergie

27. Le CNTE salue les objectifs ambitieux de la PPE en matière de développement des énergies renouvelables ;
28. S'agissant des énergies renouvelables électriques, le CNTE souligne l'intérêt d'une programmation pluriannuelle des appels d'offres, et salue l'orientation d'une poursuite de la simplification des procédures sans baisse des exigences environnementales et d'une mise en œuvre de mécanismes de soutien aux énergies renouvelables qui ne pénalise pas les projets portés par les collectivités et les citoyens, tout en les intégrant de plus en plus au marché. Le CNTE rappelle l'importance de la concertation avec les maires, présidents d'intercommunalités et habitants, notamment en amont des projets ;
29. Certains membres du CNTE soulignent les progrès à réaliser sur la réalisation des raccordements électriques et leur coût ;
30. Le CNTE souligne, comme le Conseil Supérieur de l'Énergie, la nécessité de poursuivre les simplifications administratives et réglementaires, de développer le financement participatif, et de maintenir un haut niveau d'implication publique tant que les énergies renouvelables concernées ne seront pas totalement matures ;
31. Le CNTE souligne la nécessité d'une concertation sur les freins pesant sur le développement de l'éolien liés à certaines activités (aviation civile et militaire, radars...) et la nécessité de renforcer le dialogue ;

32. Certains membres du CNTE soulignent la part importante de la biomasse dans les atteintes des objectifs de la PPE, en particulier pour les besoins en chaleur, gaz et carburant. La France dispose d'un potentiel considérable sur ses ressources agricoles et forestières. Aussi, certains membres du CNTE appuient l'importance de travailler des mesures ambitieuses au sein de la Stratégie Nationale de Mobilisation de la Biomasse et des Schémas Régionaux Biomasse en cours de préparation ;
33. Certains membres du CNTE soulignent la nécessité de veiller à ce que l'atteinte des objectifs en matière d'hydroélectricité ne remette pas en cause les objectifs d'atteinte du bon état des cours d'eau requis par l'application de la directive cadre sur l'eau en France, voire expriment leur opposition au développement de la petite hydroélectricité et aux dispositifs qui la soutiennent. Ces membres recommandent de prioriser les aides publiques en la matière sur l'amélioration des installations existantes plutôt que de favoriser l'équipement de nouveaux sites par nature moins favorables. D'autres membres soulignent la contribution de l'hydroélectricité au développement des énergies renouvelables ;
34. Certains membres du CNTE soulignent la nécessité de prendre en compte les usages traditionnels de la mer, et notamment les emplois liés à la pêche maritime, dans le déploiement des énergies marines, ainsi que d'améliorer les évaluations environnementales préalables, et le retour d'expérience sur l'impact de ces installations sur l'environnement marin ;
35. Certains membres du CNTE regrettent que la PPE ne fixe qu'un objectif de développement des biocarburants avancés, et ne comporte pas une orientation relative à l'arrêt des biocarburants de première génération. Ces acteurs soulignent la nécessité d'étudier l'impact du développement des biocarburants, au plan social et environnemental avant de fixer des objectifs chiffrés. D'autres au contraire regrettent que la PPE ne fixe pas d'objectifs chiffrés pour les biocarburants de première génération ;
36. Certains membres du CNTE regrettent l'absence d'une stratégie de développement des énergies de récupération : cogénération, réseaux de chaleur et de froid ;
37. Certains membres du CNTE considèrent que la PPE devrait comprendre un objectif précis de nombre de réacteurs nucléaires à fermer d'ici 2023 et que la réduction de la production nucléaire affichée dans la PPE n'est pas suffisante pour atteindre l'objectif fixé par la loi d'une part de nucléaire de 50 % dans la production d'électricité à l'horizon 2025 ; ils s'inquiètent de la cohérence du volet offre d'énergie avec les objectifs de la loi. Certains membres considèrent que les énergies renouvelables et le nucléaire sont complémentaires pour contribuer à la décarbonation du secteur électrique. D'autres membres du CNTE expriment leur opposition à toute fermeture de centrale nucléaire pour des raisons qui ne relèvent pas de la sûreté.
38. Certains membres du CNTE ne partagent pas l'orientation de maintien de la stratégie de retraitement des combustibles nucléaires usés et de l'utilisation de combustibles MOx et appuient la recommandation formulée dans l'avis de l'Autorité environnementale, consistant à procéder à une évaluation comparée des impacts pour la population et pour l'environnement des différents choix possibles en matière de cycle de vie du combustible nucléaire ;

39. Certains membres du CNTE saluent l'objectif de fermeture d'ici 2023 des centrales de production d'électricité utilisant du charbon. D'autres au contraire s'opposent à toute fermeture de centrale charbon. Certains membres du CNTE demandent que la référence à la conversion à la biomasse des centrales charbon existantes soit supprimée. D'autres membres considèrent que la tarification du carbone doit intervenir au niveau européen dans le cadre de la réforme de l'ETS et au niveau international, et soulignent que certaines centrales à charbon ont fait l'objet d'investissements environnementaux étendant leur durée d'exploitation.
40. Certains membres du CNTE souhaitent que soit davantage valorisée la recherche et développement en faveur de la captation et le stockage du CO₂, comme c'est le cas dans la SNBC ;
41. Certains membres du CNTE demandent la suppression de l'orientation relative au caractère non prioritaire de l'exploration - production d'hydrocarbures sur le territoire métropolitain continental. D'autres membres appellent à décider l'arrêt définitif de l'exploration d'hydrocarbures en France métropolitaine et en outre-mer, et notamment à mettre en place un moratoire sur les permis de recherche d'hydrocarbures dans les eaux sous souveraineté et juridiction nationale française, ainsi qu'à réformer le code minier. De plus, certains membres regrettent que ne soit pas mentionnée la position de la France face à l'importation de GNL issus d'hydrocarbures non conventionnels du fait de leur impact sur les émissions nationales ;
42. Certains membres du CNTE demandent à ce que les critères de durabilité soient définis par la Commission Supérieure de la Forêt et du Bois, pour les trois documents (PPE, Stratégie Nationale de Mobilisation de la Biomasse et Plan National Forêt Bois), et que les critères de durabilité soient définis pour la biomasse importée et pour la mobilisation de la biomasse nationale ;

Stratégie de développement de la mobilité propre

43. Le CNTE souligne l'importance de mettre en place le suivi dans le temps de la stratégie et des indicateurs, afin notamment d'infléchir les orientations et pistes d'actions de la stratégie en fonction des évolutions conjoncturelles et comportementales observées. Un accent devrait être mis sur le suivi et l'évaluation des impacts, notamment sur les transports en commun et les émissions de gaz à effet de serre, des comportements nouveaux et encore insuffisamment observés, tels que les mobilités actives, le co-voiturage, l'auto-partage et les cars interurbains ;
44. Certains membres du CNTE rappellent que l'atteinte de l'objectif de 1.8 à 2 personnes par véhicule en 2030 nécessite une stratégie ambitieuse favorisant l'utilisation partagée des véhicules, et par exemple le développement des aires de covoiturage, l'octroi de facilité de circulation et de tarifs préférentiels aux péages pour les véhicules transportant au moins 3 personnes et l'appui au développement des services numériques favorisant la mise en relation. Certains membres du CNTE demandent que la PPE prévoie une stratégie globale favorisant les petits véhicules sobres et peu émissifs. Ils rappellent que les rapports, études engagées et expérimentations doivent être rapidement conduits afin que ces mesures soient engagées et généralisées ;
45. Certains membres du CNTE considèrent que des évolutions en cours ou récentes de

politiques publiques (ouverture à la concurrence des cars interurbains, avenir des TET) pourraient avoir des effets indirects non souhaités en termes d'évolution des émissions de gaz à effet de serre. La PPE devrait intégrer une vigilance particulière à la cohérence entre la politique des transports et la transition énergétique, en particulier pour les projets d'infrastructures de transport qui favorisent le transport routier ou aérien, et ceci pour plusieurs décennies ;

46. Certains membres du CNTE proposent que la SDMP fixe des objectifs plus ambitieux, notamment pour les poids lourds, en matière de développement du GNV moins émetteur de gaz à effet de serre que les autres carburants d'origine fossile ;
47. Certains membres du CNTE regrettent le manque d'ambition concrète et de moyens mobilisés pour augmenter le report modal du transport de marchandises et de passagers vers le ferroviaire, le fluvial et les transports collectifs, alors que la tendance ne va pas dans le sens souhaité. Pour ce qui concerne le transport de marchandises, certains membres du CNTE soulignent que l'objectif affiché d'une augmentation de 16% en 20 ans, soit moins de 1 % par an, du taux de remplissage moyen apparaît insuffisant et que les outils permettant son atteinte devraient être renforcés ;
48. Le CNTE souligne que la mise en œuvre de certaines orientations et actions de la stratégie ne pourra pas se faire sans des mesures incitatives ou financières, non détaillées dans la stratégie. Certains membres du CNTE demandent la mise en place d'appels à projets pour les transports en commun en site propre et pour les mobilités actives (et particulièrement le vélo), et d'un soutien au développement des lignes ferroviaires intercités et fret ;
49. L'action des collectivités locales participe largement aux objectifs de développement de la mobilité propre, y compris en dehors des compétences transports (notamment urbanisme, construction, en lien avec la problématique de l'étalement urbain). Le CNTE rappelle que le lien entre la stratégie et l'action des collectivités locales constitue un enjeu important de sa mise en œuvre. Il demande la mise en place d'un suivi de la cohérence des SRCE, des SRCAE actuels et des futurs SRADDET avec les orientations de la PPE, notamment en matière d'usage des sols ;
50. Le développement de la mobilité propre suppose d'en permettre l'accès à l'ensemble de la société. La question du coût de la mobilité propre appelle une vigilance particulière. C'est en particulier le cas pour la généralisation des véhicules à 2l/100 km pour les véhicules neufs en 2030, le coût actuel des briques technologiques ne permettant pas encore d'assurer l'atteinte des objectifs de pénétration à cet horizon. Certains membres du CNTE souhaitent que des mesures spécifiques visant les ménages précaires soient ajoutées. Certains membres du CNTE soulignent la nécessité d'accélérer certains objectifs, en particulier de ramener à 2025 l'objectif de consommation moyenne de 2L/100km des véhicules neufs avec un objectif intermédiaire en 2020 ;
51. Certains membres du CNTE souhaitent une accélération de la convergence des fiscalités et des dispositifs de soutien entre diesel et essence ;

Volet relatif aux impacts de la PPE

Analyse des impacts économiques

52. Le CNTE regrette la transmission tardive des résultats de l'évaluation macroéconomique et invite à utiliser plusieurs modèles pour procéder à ce type d'évaluation ;

Mesures prises en faveur du maintien de la compétitivité prix des énergies pour les entreprises et de préservation du pouvoir d'achat

53. Certains membres du CNTE considèrent que l'enjeu de la compétitivité devrait être traité de façon plus complète, même si le volet relatif aux mesures prises en faveur des industries électro-intensives et gazo-intensives est détaillé, et souhaitent que le gouvernement veille à maintenir la compétitivité des prix de l'énergie pour l'ensemble des entreprises ; certains membres du CNTE rappellent l'importance que les protections octroyées à ces entreprises se fassent en contrepartie d'efforts accrus de maîtrise de la consommation ;
54. Certains membres du CNTE soulignent l'importance de préserver le pouvoir d'achat des ménages face aux évolutions des prix de l'énergie qui pourraient impacter leur budget ;

Enveloppe des ressources publiques affectées aux objectifs de la PPE

55. Le CNTE propose de mentionner que les dépenses publiques présentées en annexe de la PPE pour l'atteinte des objectifs quantitatifs ne prennent pas en compte les recettes fiscales ou les externalités telles que la baisse des coûts de santé liée à la réduction de la précarité énergétique ; certains membres demandent que ces externalités, et notamment l'impact de la transition énergétique sur les ressources fiscales, soient évaluées et présentées ;
56. Certains membres considèrent que l'hypothèse de prix de marché utilisée pour évaluer les charges de service public de l'énergie reflète une vision conservatrice, puisque les prix de marché actuels sont bas, et que ces charges pourraient être significativement inférieures en cas d'augmentation du prix de marché de l'électricité ;
57. Certains membres du CNTE proposent que la PPE soit plus détaillée en matière de R&D, et souhaitent qu'elle fixe un objectif d'augmentation des moyens alloués à la recherche et développement public dans le secteur des économies d'énergie et des énergies renouvelables ;

Emploi, compétences, qualifications et formation professionnelle

58. Le CNTE souligne l'enjeu essentiel que constitue l'accompagnement des transitions professionnelles, et exprime le souhait que le plan de programmation des emplois et des compétences prévu par la loi de transition énergétique pour la croissance verte soit rapidement élaboré ;
59. Certains membres du CNTE soulignent que les scénarios de la PPE auront un impact sur les emplois et les compétences, et souhaiteraient qu'un travail soit rapidement engagé par filière pour donner une meilleure visibilité aux salariés concernés ;

Analyse des impacts environnementaux

60. Le CNTE salue la présence d'indicateurs d'impact environnemental et souligne la nécessité de les suivre et de les compléter dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique de la prochaine PPE. Le CNTE rappelle la nécessité de compléter le dossier mis en

consultation publique par les réponses apportées aux recommandations de l'Autorité environnementale dans son avis du 24 août dernier ;

Mise en œuvre territoriale

- 61.** La mise en œuvre de la politique énergétique nécessitant de manière croissante une implication des collectivités locales et des acteurs des territoires, le CNTE souligne l'importance de renforcer la dimension territoriale de la PPE, et de préciser, de façon progressive et itérative, la cohérence des objectifs entre les SRCAE (et futurs SRADDET) et la PPE ;
- 62.** Certains membres du CNTE proposent que la PPE identifie les ressources des collectivités locales nécessaires pour l'atteinte des objectifs, et que de nouvelles recettes correspondantes soient allouées aux collectivités ;

Suivi et la mise en œuvre de la PPE

- 63.** Le CNTE demande qu'un bilan annuel lui soit présenté sur l'évolution des principaux indicateurs de la PPE, conjointement avec ceux de la SNBC, afin d'identifier la nécessité de mesures nouvelles en cas d'écart entre les trajectoires prévues et celles réalisées.

Avis certifié conforme par la Commissaire générale au développement durable