



Avis du CLER – Réseau pour la Transition Énergétique sur le projet de Programmation Pluriannuelle de l'Énergie

Avril 2019

L'examen attentif du projet de PPE soumis au CSE appelle de la part du CLER - Réseau pour la transition énergétique les remarques suivantes.

Remarques d'ordre général

Inversion des normes juridiques

Il est surprenant et anormal de constater qu'un texte de nature réglementaire peut explicitement prévoir dans son contenu de changer une loi votée il y a seulement quelques années au motif que les objectifs qui y figurent seraient impossibles à atteindre.

Si tel est vraiment le cas, on serait plutôt en droit d'attendre du gouvernement qu'il se donne des moyens supplémentaires pour essayer de les atteindre en accélérant le pas plutôt que de les remettre en cause dans le sens d'une réduction des ambitions dans un contexte où les enjeux, les contraintes et les échéances énergétiques et climatiques ne font que se rapprocher, s'amplifier et s'accélérer.

Certes l'inaction et les non-décisions des gouvernements précédents peuvent en partie rendre le défi plus difficile, mais ce n'est pas en se contentant de le constater et de le regretter que l'on sera en mesure d'apporter des réponses à la hauteur des inquiétudes

manifestées par une jeunesse qui a quant à elle pleinement pris conscience des conséquences pour sa vie future de notre procrastination.

Un projet de PPE à contresens des attentes exprimées dans le débat public et dans la société

Le projet de PPE proposé ne respecte pas les conclusions du débat public de 2018 (exigence de stabilité, de cohérence et de continuité des politiques publiques en respectant l'équilibre global de la loi de transition énergétique de 2015 ; forte attente de territorialisation et de participation dans les projets énergétiques ; exigence de justice sociale), et les nombreuses propositions des divers acteurs engagés sur le terrain qui demandent d'actionner avec force les leviers que sont les économies d'énergie, la production d'énergie renouvelable et la décentralisation énergétique, pour donner les moyens aux territoires d'agir. Les citoyens veulent participer à cette transition énergétique réellement et accéder aux solutions qui leur permettront d'améliorer leur qualité de vie et d'envisager leur avenir plus sereinement.

La précarité énergétique dans la PPE – symbole du rendez-vous raté avec les enjeux de justice sociale

L'objectif de réduire la précarité énergétique de 15 % en 2020 défini par la loi n'est tout simplement pas repris ni même cité dans le projet de PPE. A l'inverse, ce projet ose même dire que « *les ménages les plus modestes seraient les plus fragilisés par la transition énergétique* ». Il est certain qu'avec une fiscalité carbone non redistributive et non affectée à la transition énergétique, en se limitant à une hausse de 50 euros du chèque énergie et aux « *coups de pouce* » via les Certificats d'économie d'énergie (CEE) tout en abandonnant l'obligation de rénovation des passoires avant 2025 ou l'inscription de la performance énergétique dans les critères de décence des logements, on n'apporte pas les bonnes solutions aux ménages concernés. C'est une faute politique grave. La justice sociale est au cœur des préoccupations et c'est au contraire l'absence de transition énergétique qui pèsera davantage sur les plus fragiles (catastrophes climatiques, pollution et conséquences sanitaires, augmentation des prix de l'énergie). Alors qu'il est tout à fait possible de faire contribuer plus fortement les plus responsables, au regard de leurs empreintes et de leurs capacités économiques – comme le transport aérien, très polluant, générateur d'importants profits et majoritairement utilisé par des catégories supérieures –, et de proposer davantage de solutions aux plus vulnérables – par exemple en renforçant la progressivité des différentes aides (CITE, primes à la conversion, etc.) en fonction des revenus.

Conséquences de l'abandon de la trajectoire du prix du carbone

Une grande partie de la PPE repose sur une trajectoire explicite d'augmentation de la taxe carbone censée atteindre 86,2€/tCO₂ en 2022 et viser 225 €/tCO₂ en 2030. Suite au mouvement dit des « gilets jaunes », le Président de la République a déclaré et répété son souhait d'abandonner cette trajectoire d'augmentation mais il n'a rien dit quant aux alternatives qu'il envisage à la fois en termes de « signal-prix » incitant les acteurs économiques à adopter des comportements vertueux en matière d'énergie et de climat et de recettes pour les pouvoirs publics qui sont absolument nécessaires pour financer la plupart des mesures de réduction de la consommation et de développement des énergies renouvelables. On peut dans ces conditions s'interroger non seulement sur l'opportunité d'adopter en l'état une PPE en l'état qui devra très probablement être revue lorsque l'on disposera des informations sur la stratégie à moyen-long terme de l'État en matière de fiscalité énergie-climat.

Le CLER – Réseau pour la Transition Énergétique est favorable à une contribution climat solidaire. En effet, la fiscalité écologique est importante pour rendre plus cher ce qui est polluant et donc rendre les solutions alternatives plus compétitives. Mais son succès et sa durabilité repose sur trois piliers : (1) que les grandes entreprises polluantes ne soient pas exemptées du dispositif, (2) que la redistribution d'une partie de ses recettes permette de ne pas aggraver les injustices sociales existantes, (3) que les recettes soient utilisées pour le développement des alternatives de mobilité, de rénovation et d'alimentation saine et durable accessibles à tous.

Ce qui manque

« Les territoires au cœur de la transition énergétique » mais traités en dernier et sans vision dans le projet de PPE

Cheval de bataille historique du CLER qui s'est toujours situé à l'interface entre monde économiques simples citoyens et collectivités locales, tout le monde s'accorde désormais pour dire que la transition énergétique sera territoriale ou ne sera pas.

Si « *les territoires sont au cœur de la transition énergétique* », le huitième et dernier chapitre qui les évoque reste très général et principalement descriptif de la situation actuelle. Hormis une timide avancée sur les enjeux de gouvernance des concessions de distribution (reconnaissance de l'intérêt de schémas directeurs des investissements partagés, incitation à l'ouverture des données) et l'annonce de quelques Contrats de transition écologique supplémentaires (pour lesquels « *l'État se place dans une posture de facilitation de projet* »), la PPE ne prévoit aucun levier d'accélération de l'action territoriale.

Il y a pourtant tant à faire : définition de moyens pérennes pour l'investissement et l'ingénierie territoriale dédiés à la transition énergétique (exclus du plafonnement des dépenses des collectivités bien-sûr), organisation d'une meilleure articulation entre les différentes échelles d'action et développement d'opérateurs énergétiques territoriaux, modulation des tarifs d'achat et appels d'offres pour développer les EnR de façon équilibrée sur tous les territoires...

De manière particulièrement surprenante alors que les Régions sont en train d'élaborer leurs SRADDET et les EPCI leurs PCAET conformément aux compétences assorties d'obligations que la loi leur a reconnues, le projet de PPE ne propose qu'une simple description des compétences actuelles des territoires, sans aucune mise en relief du rôle central de l'initiative territoriale pour la transition énergétique et sans proposer aucun levier supplémentaire pour soutenir, favoriser ou multiplier cette dynamique. Même la simple cohérence entre les différentes échelles de planification et d'action n'est pas abordée, on se demande alors comment sera possible un suivi réellement efficace au niveau national de la mise en œuvre, permettant par exemple d'adapter rapidement les moyens en cas de dérive constatée par rapport aux objectifs.

Non-prise en compte de la dimension « sobriété » pourtant inscrite dans la LTECV

Présente en seulement 3 occurrences dans un document de 368 pages, la sobriété est clairement le parent très pauvre de ce projet de PPE, alors que l'on sait l'importance qu'elle revêt pour la transition énergétique, que ce soit en termes quantitatifs grâce à l'optimisation des services énergétiques qu'elle permet en amont même de l'efficacité qui vise quant à elle à réduire la quantité d'énergie nécessaire pour satisfaire un besoin donné de service énergétique, ou en termes qualitatifs en favorisant l'adhésion des citoyens et des acteurs économiques à une démarche dont il serait mensonger de laisser croire qu'elle ne nécessitera aucune modification de leurs habitudes.

L'accompagnement des transitions professionnelles non résolu

Toutes les études montrent que la transition énergétique est favorable à l'économie en générale et en particulier à la création nette de centaines de milliers d'emplois. On sait également les légitimes difficultés que peut poser la reconversion ou la fermeture des activités industrielles polluantes (énergies fossiles, nucléaire, filière automobile classique) pour la trajectoire professionnelle individuelle des travailleurs concernés et des territoires d'implantation de ces activités. Mais, alors que l'Allemagne annonce des mesures à hauteur de 40 milliards d'euros pour l'accompagnement de ces situations, le projet de PPE renvoie une nouvelle fois cette question de première importance à la publication d'un rapport dont on sait depuis qu'il ne propose malheureusement qu'une analyse insuffisamment approfondie et peu de mesures claires et opérationnelles pour

répondre à cet enjeu. Il est donc urgent que l'État annonce et déploie des solutions claires et à la hauteur en termes d'accompagnement des transitions professionnelles : plan d'accompagnement individualisé, formations professionnelles et continues pour favoriser les reconversions, compensations dégressives des ressources fiscales pour les territoires, etc.

Ce qui ne va pas

Comme indiqué plus haut, on constate malheureusement des reculs importants sur plusieurs points, là où l'on attendrait au contraire un renforcement de ambitions et des moyens pour combler le retard pris dans la mise en œuvre des engagements de la LTECV et de l'Accord de Paris.

Un net recul sur l'efficacité énergétique

C'est notamment le cas de l'objectif de réduction de la consommation d'énergie finale fixé à 14% en 2028 alors que la LTECV prévoit 20% en 2030 et que le gouvernement s'est engagé, suite aux nombreuses réactions, à maintenir ce chiffre qu'il s'apprêtait à ramener à 17% dans la première version du futur projet de loi sur l'énergie qui a circulé début 2018. Alors que le retard accumulé qui a pour conséquence directe de ralentir la réduction des émissions de gaz à effet de serre exigerait au contraire que l'objectif soit augmenté en compensation pour en chercher à limiter le nombre de molécules de CO₂ présentes dans l'atmosphère, on est en droit de se demander par quels moyens et/ou mesures supplémentaires il est envisagé d'accélérer soudain le mouvement entre 2028 et 2030. Il serait à cet égard souhaitable d'ajuster dès les premières années de mis en œuvre de la PPE la trajectoire à horizon 2030 en mettant en face les politiques en matière de sobriété et d'efficacité permettant de la suivre et d'empêcher que le fossé entre les objectifs et les moyens, entre les discours et les actes ne continuent de se creuser.

Un plan bâtiment qui manque cruellement d'ambition

Les objectifs de rénovation des logements sont doublement revus à la baisse puisque, outre la réduction du nombre annuel d'opérations visé, il est fait référence à la notion nouvelle et particulièrement pernicieuse de « rénovation complète équivalent ». Adossée à la proposition d'étendre l'écoPTZ aux « monogestes », elle consiste à additionner trois « gestes » individuels réalisés sur des logements différents en considérant que le résultat en termes d'économie d'énergie est équivalent à celui de la combinaison des mêmes gestes sur le même logement.

Pour qui connaît un minimum les problématiques du bâtiment, cet artifice, qui s'apparente à une stratégie du moindre effort avec pour résultat de surévaluer grossièrement la réalité de la mise en œuvre du plan et des résultats concrets à en attendre, ne saurait en aucun refléter la réalité physique et mesurable. Il donnerait en outre un signal extrêmement dommageable au secteur du bâtiment dont on sait à quel point il a au contraire grandement besoin de monter en compétence et en culture de la qualité si l'on veut avoir la moindre chance de respecter nos engagements.

Rien sur le nécessaire accompagnement des ménages

Le retour d'expérience de tous les précédents plans de rénovation énergétique des logements a montré s'il en était besoin que l'accompagnement des ménages, qu'ils soient propriétaires ou locataires, aisés ou frappés par la précarité énergétique, qu'ils habitent en maisons individuelles ou en copropriété, est la clé de voûte des dispositifs d'aide et d'incitation mis en place, aussi performants et efficaces soient-ils. D'ailleurs la LETCV a reconnu ce fait en instaurant le Service Public de la Performance Énergétique de l'Habitat (SPPEH) dont la mise en œuvre a été déléguée aux collectivités locales.

Or ces dernières, prises dans l'étau de la stricte limitation de l'augmentation de leurs dépenses que leur impose l'État, ne disposent d'aucune marge de manœuvre budgétaire pour assumer cette nouvelle compétence dont elles reconnaissent généralement le bien-fondé et l'importance : c'est pourquoi elles demandent à juste titre l'affectation pour cet objet d'une ressource dédiée et pérenne.

L'ADEME qui soutient depuis le début des années 2000 aux côtés des Régions le dispositif des Espaces-info-énergie qui a préfiguré le futur SPPEH a annoncé son prochain retrait. Cette décision fragilise de plus en plus les associations et agences locales qui portent à bout de bras ce service qualifié « d'intérêt général non économique » par la Commission européenne et ne pouvant à ce titre pas être porté par des acteurs de marché, au risque de faire perdre les compétences et savoir-faire accumulés par deux décennies de pratique de terrain financés par de l'argent public.

Le retour des « grille-pains » ?

Alors que cette question n'a fait l'objet d'aucune discussion durant le long processus d'élaboration de la SNBC et de la PPE, la soudaine remise en cause du rapport de conversion entre énergie primaire et énergie finale pour l'électricité (aujourd'hui conventionnellement fixé à 2,58) au détour d'un ou deux paragraphes vient gravement ternir l'image de sérieux et de neutralité des rédacteurs du projet de PPE.

Non seulement ces derniers proposent ni plus ni moins de faire « comme si » nous étions déjà en 2035, alors qu'il serait pour le moins présomptueux au vu des aléas

passés et présents de prétendre connaître dès aujourd'hui avec certitude de quoi sera fait le mix électrique à cet horizon, et ceci sans tenir compte des travaux en cours sur la Réglementation énergétique 2020 qui retiennent un coefficient de 2,72 en 2018, mais ils font référence à la prétendue exigence d'une directive européenne qui dit en réalité presque exactement le contraire puisque cette dernière impose aux États-membres d'utiliser une méthode transparente et non-discriminatoire tenant compte de la réalité présente et révisable tous les 4 ans pour tenir compte de l'évolution réelle du mix, la « valeur-balai » de 2,1 correspondant à la moyenne européenne étant réservée aux États, notamment les petits comme Malte ou Chypre, qui n'ont pas les moyens d'élaborer leur propre méthodologie.

Si elle était appliquée telle quelle, cette disposition aurait pour conséquence immédiate le retour dans la construction neuve du chauffage électrique par effet-Joule, de loin le moins efficace et le plus coûteux, et ceci au détriment notamment des pompes à chaleur à haute performance qui offrent à l'électricité un avenir d'autant plus grand dans le bâtiment qu'elles peuvent aussi répondre aux besoins de rafraîchissement qui risquent d'augmenter fortement du fait du changement climatique.

En outre, elle aurait pour résultat immédiat de faire remonter au moins un million de logements classés F ou G dans une catégorie supérieure échappant de ce fait à la qualification de passoire énergétique : une bien curieuse manière de lutter contre la précarité énergétique en cassant le thermomètre plutôt que de lutter contre la maladie.

Une certaine faiblesse sur les transports

Malgré un constat alarmant sur l'augmentation du transport routier de voyageurs comme de marchandises (+1,6 % de km parcourus par an en moyenne depuis 2012) qui conduit à un dépassement de 6% du budget carbone de la première PPE et à une augmentation de 12% des émissions de GES entre 1990 et 2016, force est de constater, au-delà de bonnes intentions affichées, la faiblesse des moyens alloués pour combattre une situation proprement intenable qui finit par ressembler à une forme de renoncement puisque le document envisage que ce dépassement ne soit pas résorbé avant 2033.

On sait par exemple que, même si le renforcement de la vocation sociale de la prime à la conversion pour les particuliers et le maintien du soutien au développement des véhicules à faible émissions (électriques pour les VL, GNV pour les PL) vont plutôt dans le bon sens, le maintien du bonus-malus au seul moment de l'achat alors que la proposition initiale issue du Grenelle de l'environnement était de l'appliquer annuellement de façon à pénaliser réellement le choix des consommateurs pour les véhicules les plus polluants ne permettra d'avoir rapidement un effet significatif sur l'évolution du parc automobile.

Quant à la nécessité de développer les modes de déplacement doux qui est mise en avant, ce ne sont pas les maigres 350 M€ à l'échelle nationale pour le financement du

plan vélo qui permettent de dire que les moyens à la hauteur des besoins ni des ambitions, d'autant plus qu'aucune action concrète en faveur des nécessaires changement de comportement n'est évoquée et encore financée.

Enfin, aucun moyen conséquent n'est dégagé pour le financement pourtant incontournable des infrastructures de transports en commun dont la charge continue de peser sur les collectivités locales alors que leurs marges de manœuvre sont extrêmement limitées.

Manque de vision sur le rôle du vecteur gaz renouvelable

Alors que la SNBC affiche une ambition relativement forte en matière de valorisation du gisement important de biomasse dont la France a la chance de bénéficier en intégrant les différentes formes qu'elle peut prendre entre solide (bois et matières ligneuses), liquide (bio-carburants) et gazeuse (biogaz et méthane de synthèse), le projet de PPE ne développe aucune vision de ce que le vecteur gaz renouvelable peut apporter notamment en matière de mobilité du fait de sa proximité avec les carburants pétroliers en termes de flexibilité d'usage et de continuité industrielle auxquelles s'ajoute d'existence d'infrastructures de transport, de distribution et de stockage à grande échelle.

Des trous dans la raquette des énergies renouvelables

Malgré quelques avancées sur certains points, les dispositions concernant les énergies renouvelables sont loin du compte de ce dont il y aurait besoin pour leur assurer un développement à la hauteur de leur potentiel tant en matière de production proprement dite que de co-bénéfices pour la société et pour les territoires.

On note ainsi quelques avancées dans les conditions de déploiement du Fonds chaleur, mais on est très loin en termes d'affectation budgétaire du doublement du montant qui y est consacré, considéré comme nécessaire par tous les acteurs et les observateurs des différentes filières concernées (biomasse, solaire thermique et géothermie).

Tandis que les objectifs en matière d'éolien off-shore sont clairement insuffisants compte tenu du potentiel de la France en la matière et du savoir-faire industriel dont elle dispose sur toutes les façades maritimes, c'est un violent coup d'arrêt à une filière tout juste émergente qui serait asséné à la méthanisation si les dispositions énoncées dans le projet de PPE étaient réellement appliquées, que ce soit à travers la mise en place d'appels d'offres qui ne sont pas du tout adaptés à une filière qui a pour obligation de sécuriser sur le long terme son approvisionnement en matières fermentescibles pour pouvoir exister, ou à travers le corridor de baisse des tarifs d'achat qui ne correspond pas à la dynamique réelle de la filière.

Enfin, le photovoltaïque, qui a pour particularité de pouvoir être mis en œuvre par les personnes physiques et morales de toutes tailles et de toutes natures, se voit encore et toujours réservé implicitement aux grandes entreprises du secteur de l'énergie et à la moitié Sud de l'Hexagone alors qu'il y aurait beaucoup à gagner à développer une stratégie différenciée de diversification spatiale et d'aménagement du territoire moyennant quelques aménagements marginaux du dispositif aujourd'hui en place (relèvement à 500 kW du seuil des appels d'offres, modulation territoriale, ...)

Une trajectoire nucléaire qui pose de nombreuses questions

Au-delà du report à 2035 de l'objectif de 50% de nucléaire dans la production d'électricité très contestable au regard de l'examen attentif des scénarios de RTE qui montre que cet objectif pourrait être atteint avant 2030, le maintien en activité pour une durée potentiellement très importante d'un parc de plus en plus vieillissant en parallèle à la montée en puissance des énergies renouvelables électriques dans un contexte de stabilisation de la demande pose la question du réalisme technique et économique du quasi triplement des exportations qui constituerait le seul débouché possible de l'inévitable surproduction structurelle que cette « stratégie » induirait.

S'ajoute à ces incertitudes pour le moins sévères le risque économique au moins aussi inquiétant pour EDF de devoir supporter en même temps le coût toujours plus astronomique des déboires en série de l'EPR et celui d'un grand carénage du parc existant dont nul ne peut affirmer aujourd'hui qu'il est réalisable d'un point de vue industriel et encore moins à quel coût.

